

Conclusiones de las I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas

El 19 de Abril, se clausuraba en Sevilla las I JORNADAS DE ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, organizadas por la Junta de Andalucía con la colaboración de la Federación Andaluza de Cajas de Ahorros y de la Fundación F. Ebert.

Tres días de intenso y apretado programa dieron cita a los más relevantes especialistas en los veintiséis Grupos de Trabajo, cuyas conclusiones provisionales presentamos ahora.

El esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía, con la valiosa colaboración de la Universidad Hispalense y los Institutos de Desarrollo Regional de Granada y Sevilla, comienza a dar sus frutos: En recientes acuerdos entre estos entes Universitarios y el Organo andaluz, se ha plasmado la propuesta de editar una Colección sobre Economía y Sociedad de las Comunidades Autónomas que, en varios volúmenes, recogerá las más destacadas aportaciones de este primer congreso sobre la problemática autonómica.

Sin perjuicio de una posterior y definitiva elaboración de conclusiones, nos cabe hoy la satisfacción de presentar una recensión de las mismas que, a título informativo, revelan la magnitud de unos encuentros promovidos sin otro ánimo que el de fomentar la necesaria e imprescindible solidaridad entre los pueblos de España.

Un denominador común parece subyacer en todas y cada una de las conclusiones: Los desequilibrios espaciales tienden a aumentar, en la doble vertiente sectorial y humana. Deriva esta situación del agotamiento, —ya lejano—, de un modelo de crecimiento que aún no ha encontrado fórmulas de recambio.

Desde nuestro punto de vista, la nueva situación, de democracia en España, podría favorecer la articulación de una política que, en base a la consolidación de auténticas autonomías, propiciara la elaboración de planes regionales que fueran suavizando los perfiles de la desigualdad que, hoy por hoy, parece que agudizan sus aristas. Pero ello demanda una verdadera voluntad política que, desde los centros de decisión parece no alentar.

La crisis que aflora en 1973 y se va expandiendo a lo largo de los siguientes años, podría haber encontrado una vía de mitigación a través de una más justa y equitativa proyección autonómica. No está siendo así. El desarrollo del Título VIII de la Constitución, —aún cuando es prematuro todavía emitir un juicio definitivo—, nos hace temer que la equidad no va a ser el norte que la oriente. Las tradicionalmente hegemónicas áreas económicas españolas, frente a las grandilocuentes y testimoniales protestas de solidaridad, siguen practicando la exigencia del privilegio. La resistencia a asumir los costes de la crisis, —económica y política—, propicia la traslación de éstos a las regiones también, tradicionalmente, deprimidas: Canarias, Extremadura o Andalucía, por poner unos ejemplos, cerrando posibles caminos para resolver situaciones que ya son, sin dramatizar, patéticas.

Las limosnas prometidas, casi siempre con oportunidad electoralista, se quedan en eso, en recortadas limosnas.

Las I Jornadas, han pretendido cooperar a un mejor conocimiento de ésta realidad de nuestra piel de toro, como guía de acción que conjugara la consolidación de la democracia política con la socioeconómica.

La contribución que ahora se hace, desde las páginas de ésta Revista, alienta la esperanza de mantener viva la llama de esa antorcha que se encendió el 16 de Abril en Sevilla, con ánimo de iluminar, —desde una perspectiva científica—, el oscuro horizonte autonómico español.

José Vallés Ferrer
Presidente del Comité Organizador.
Sevilla, julio de 1980.

1. AREA ECONOMICA.

1.1. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "La Demografía en los Procesos de Desarrollo".

La consideración de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista demográfico, nos ha llevado a las siguientes conclusiones.

1.º Todo ciudadano debe tener derecho a vivir y desarrollarse en su área geográfica, siempre que existan las condiciones socio-económicas necesarias, aunque no estén desarrollados.

2.º Para potenciar el desarrollo de los recursos de cada área y hacerlos rentables, es imprescindible realizar una comarcalización para que a través de ella se tenga en cuenta no sólo las aspiraciones naturales de los centros de atracción de un área geográfica sino que pueda dar respuesta a los equipamientos físicos y sociales que hagan del área una zona equilibrada. De esta forma cada ciudadano podrá alcanzar un desarrollo integral sin acudir necesariamente a la emigración.

3.º Para alcanzar esos objetivos es necesario readaptar el modelo económico existente de forma que se frene y modifiquen las tendencias actuales a la congestión humana, por un lado, y a la despoblación por otro, y que tienda a favorecer las ciudades medias, con la potenciación de tecnología intermedia.— Con ello, entre otros efectos, se contribuirá a la creación de más empleo y a la fijación de la población.

4.º Se considera imprescindible que se establezcan constantes relaciones entre el Instituto Nacional de Estadística y las Comunidades Autónomas, para que el primero conozca las necesidades estadísticas de aquéllas y pueda facilitar la información con el detalle necesario, con objeto de que dichas necesidades queden suficientemente cubiertas.

1.2. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Infraestructura y Ordenación del Territorio".

1.º En los momentos actuales, y con la normativa vigente no hay posibilidades legales para que las Comunidades Autónomas gestionen autónomamente el territorio, en tanto que no hay articulación entre las competencias de la Administración Central y de la Administración regional.

2.º Hasta el momento presente el Estado ha contribuido a la creación y el mantenimiento de los desequilibrios regionales.

3.º No se pueden disociar la planificación económica y la planificación territorial, siendo esta a su vez el conjunto de una serie de actuaciones en materia de infraestructura, transporte sanidad, medio ambiente, etc.

4.º En la situación actual es un reto para Andalucía el aprovechamiento racional e intensivo de sus recursos en beneficio propio.

5.º Es preciso que Andalucía aproveche con la máxima intensidad posible sus recursos acuíferos en tanto que estos pueden sustentar una agricultura progresiva, así como reducir la dependencia energética de la región.

6.º En los momento actuales es preciso crear zonas de solidaridad entre los pueblos y comarcas, en tanto que la unión de los mismos para realizar funciones administrativas de sus recursos y gestionar sus servicios, no merma la unidad del Estado ni sus poderes, todo lo contrario, refuerzan la solidaridad en tanto que permiten ejercer la autoridad moral de la unión voluntaria.

7.º Es necesario cortar las dependencias externas de las regiones subdesarrolladas, en tanto que estas relaciones contribuyen al reforzamiento de las situaciones de subdesarrollo.

8.º Es deber de las Comunidades Autónomas interesar a los ciudadanos en la ordenación del territorio, en tanto que ellos van a ser en última instancia quienes recibirán las consecuencias de la acción planificadora.

9.º Se hace necesario tomar en cuenta para los efectos de la planificación territorial la variación futura del máximo número de elementos de los que intervienen en la Ordenación Territorial.

10.º Es imprescindible para la planificación en los momentos actuales el disponer de un completo banco de datos territoriales que aprovechando los adelantos de la informática permitan al investigador, sea individual o público, la obtención rápida, exacta y actualizada de la máxima información posible.

11.º El objetivo básico que debe condicionar y alumbrar la política económica a realizar por la Junta de Andalucía en el momento

actual es la creación del máximo número de empleos, siendo este criterio el que debe primar en la elección de proyectos alternativos.

1.3. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Realidad y Potencialidad del Sector Agrario".

Gracias al esfuerzo de un buen número de ponentes y colaboradores, especialistas en Economía Agraria, que, procedentes de distintas Universidades y centros de investigación, han intercambiado ideas y experiencias durante las Jornadas, creo que sabemos ahora un poco más sobre los aspectos agrarios de la política regional; desde luego, el trabajo no podrá darse por acabado, ni tendrá gran valor, mientras no sea útil en las aplicaciones. El segundo paso corresponde también a las Comunidades Autónomas, y es abordar rigurosamente la planificación regional de la agricultura.

Si se me pidiera, como se me pide, destacar lo que podríamos llamar una línea general de conclusiones, sin que ello comprometa las conclusiones oficiales que se publicarán en su momento, destacaría lo siguiente.

En el estado actual de las economías regionales españolas, con grandes diferencias entre regiones ricas y pobres, la agricultura es, desde una perspectiva estática, un sector de considerable importancia en las regiones pobres por su contribución a la renta y al ahorro (dados los hábitos del agricultor como consumidor), así como por el alto porcentaje de población activa que ocupa. Desde una perspectiva dinámica, hay que destacar, en primer lugar, el papel de la exportación regional agraria como componente más significativo de la llamada base de exportación y sus efectos sobre el crecimiento, que convierte a la agricultura de las regiones pobres en una pieza clave del proceso de desarrollo. En segundo lugar, se presentan los conocidos problemas de desajuste entre la oferta y la demanda (que se derivan, en parte, de la relativa inelasticidad de los productos agrarios, y en parte, de las deficiencias de la política de precios), mientras que la dinámica del cambio tecnológico conduce a niveles crecientes de paro, sobre todo en aquellas regiones como Andalucía y Extremadura, donde predomina la propiedad terrateniente.

Sociológicamente, no puede olvidarse la actividad reivindicativa, muy generalizada entre los agricultores de todas las regiones españolas, y que en el caso de la agricultura familiar se justifica por los bajos ingresos del campesino en comparación con otros sectores laborales y

por la conciencia, cada vez más viva en él, de que está sufriendo una injusta marginación. A esto hay que añadir, en las regiones donde la agricultura capitalista y terrateniente se encuentra más extendida, el conflicto entre propietarios y obreros del campo, que históricamente se ha venido dibujando como una lucha en torno a la reforma agraria y como una reivindicación de empleo, esta última especialmente fuerte en los últimos años, al continuar la sustitución de trabajo por capital y tecnología, haber disminuido las posibilidades de emigración y mantenerse las preferencias del gran agricultor hacia los cultivos extensivos (sobre todo cereales) que ofrecen ventajas particulares por contar con una protección estatal más alta que otros cultivos de mayor riesgo, ser de fácil gestión y exigir poca iniciativa empresarial.

Un examen, a grandes rasgos, de la agricultura en las regiones españolas, nos llevaría a la siguiente clasificación en tres grupos:

I. — Regiones con una concentración terrateniente en áreas extensas, junto a otras áreas de pequeña propiedad. En las primeras, tendencia a los cultivos extensivos y de bajo índice de riesgo, como queda dicho, aunque pueden observarse excepcionalmente grandes explotaciones de cultivo intensivo (frutales) y marcado espíritu empresarial. Subutilización del factor tierra en determinados casos, y utilización subóptima desde el punto de vista del beneficio social. Paro estructural. Capitalización equilibrada, en su conjunto, pero con una cierta descapitalización y escasa tecnología en algunas zonas (Extremadura, comarcas marginales de Andalucía). Cultivos-problema (olivar). Escaso espíritu cooperativo. Superávit en la balanza agraria interregional.

II. — Regiones con una importante agricultura intensiva, a causa de favorables condiciones climáticas, profesionalidad del agricultor y mentalidad empresarial (Cataluña, País Valenciano, Murcia, Navarra). Agricultura familiar, con aceptables niveles medios de renta, pese a la dimensión de las explotaciones. Fuerte capitalización, e incluso hipercapitalización (por encima del óptimo económico), tanto en capital fijo como en circulante. Cultivos de alto índice de riesgo. Espíritu cooperativo en grado más avanzado de desenvolvimiento.

III. — Regiones caracterizadas estructuralmente por la pequeña y la mediana explotación (llegando en algunas al minifundio extremo) y por una agricultura próxima a la marginalidad (secanos poco racionalizados, zonas secas y húmedad de montaña). Capitalización desigual, moderada en general, excepto, a veces, en material de tracción. Política de cultivos conservadora. Ganadería-problema (explotaciones lecheras de la Cornisa Cantábrica). Espíritu cooperativo más débil que en el Grupo II.

Si pasamos de la situación actual del sector a una síntesis de estrategias posibles desde la óptica del desarrollo regional, tenemos:

1.— Los planes de desarrollo agrario regional deben prever los efectos sobre los flujos interregionales de intercambio, además de las previsiones corrientes sobre la oferta y los stocks. Deben coordinarse de manera que resulten complementarios, procurando que, junto a los beneficios directos para la región, induzcan beneficios indirectos en las demás regiones y que, en general, no causen graves distorsiones en la economía.

2.— El desarrollo de la agricultura es absolutamente necesario para conseguir unos niveles razonables de eficacia, reducción de costes y aumento del valor añadido por familia campesina, y al mismo tiempo, desde el punto de vista regional, para aportar capital y recursos financieros que posibiliten el despeque en las regiones pobres: lo cual es tanto más interesante en aquellas regiones como Andalucía, Canarias, etc., que por sus condiciones naturales, orientan o pueden orientar en mayor grado sus cultivos hacia productos competitivos, con buenas expectativas de demanda y precios de mercado en la CEE. Sin embargo, es difícil que la agricultura, por sí sola, pueda dar una respuesta satisfactoria al problema del paro campesino, aunque un cambio hacia cultivos que absorben mano de obra y tienen a la vez un amplio mercado, será muy positivo. A este respecto, la política actual de protección al trigo en explotaciones terratenientes (incluso en regadío), exagerada si se compara a la luz de otros cultivos que exigen más capacidad empresarial, carece de justificación, tanto por razones sociales como estrictamente económicas.

3.— En la medida que la agricultura es incapaz de proporcionar empleo suficiente a la población campesina, se hace necesaria una política de industrialización del medio rural, tanto más profunda en aquellas regiones donde el paro campesino es más agudo y creciente. A este fin, conviene estimular la creación de pequeñas y medianas empresas, y en especial, de empresas cooperativas en el sector de la industria ligera, cubriendo entre todas ellas una amplia gama de productos que tengan una fácil salida en el mercado. La planificación general y el asesoramiento particular a estas empresas (sobre todo a las cooperativas) en aspectos técnicos y comerciales, es indispensable para el éxito de un programa semejante y debe asegurarse mediante empresas consultoras y subvenciones a la contratación de especialistas. Un coeficiente capital-empleo que, como término medio, oscile alrededor de cuatro o cinco millones de pesetas por puesto de trabajo, se considera óptimo para conjugar los objetivos de eficacia y maximización.

zación del empleo. Por otra parte, la reforma agraria tiene que encuadrarse en este contexto de desarrollo integral del medio rural (agricultura, industrial y servicios), como un conjunto de acciones estructurales que tiendan tanto a la racionalización del tamaño de las explotaciones como a desplazar la actividad empresarial desde propietarios meramente rentistas, a auténticos empresarios (preferentemente dentro del esquema de la agricultura familiar) que asuman riesgos y trabajo personal eficiente.

4.— La selección de inversiones públicas en infraestructura rural debe hacerse según criterios estrictos de beneficio-coste, viendo si los recursos financieros pueden aplicarse a inversiones alternativas más adecuadas para crear puestos de trabajo. Ciertas obras públicas son imprescindibles para el desarrollo regional, pero antes de recomendar otros proyectos de obras públicas que suponen un alto coste, hay que preguntarse si el dinero no podría invertirse en financiar pequeñas empresas y cooperativas, incrementando así más decididamente el empleo. Las inversiones en industrialización y comercialización agropecuaria (haciendo aquí también un gran hincapié en las cooperativas) tienen, como se reconoce generalmente, una considerable importancia, y han de seleccionarse con arreglo a los mismos criterios de beneficio-coste comparativo. Los planes no pueden consistir en listas de inversiones recomendables, si esas listas no se formularon en un orden razonado de preferencias.

5.— Las Comunidades Autónomas deben desempeñar un papel importante en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional, y este principio se aplica particularmente a los planes regionales para el medio rural y la agricultura. A este propósito, el esfuerzo de las Comunidades podría dirigirse en las siguientes direcciones principales: a) redactar los planes parciales para el sector agrario, en contacto con las representaciones políticas, económicas y sindicales, de tal modo que los problemas y las soluciones se estudien con realismo, el cual sólo se logra por la proximidad; b) integrar los planes parciales en planes regionales de conjunto; c) colaborar con otras Comunidades Autónomas y con los organismos centrales de planificación en la coordinación de los planes regionales; d) gestionar, mediante acuerdos con entidades regionales de crédito, diversos aspectos de la financiación, en coherencia con la aportación financiera estatal e interregional; e) controlar la ejecución de los planes y proyectos concretos, en una labor que debe extenderse progresivamente a los servicios de la Administración agraria, en orden a mejorar su eficacia, transparencia y sentido de colaboración social. En el calendario de transferencias debe darse prioridad a servicios formativos, educativos y de investigación

que no necesitan en absoluto de una coordinación central, y sobre todo, a aquéllos que además de no necesitar apreciablemente esa coordinación, sufren una fuerte e injustificada centralización, que va en perjuicio de su acercamiento al agricultor, como receptor lógico de tales servicios.

1.4. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Incidencias y Perspectivas de la Pesca en las Economías Regionalizadas".

El grupo de trabajo constituido para el estudio de las "Incidencias y Perspectivas de la Pesca en las Economías Regionalizadas" examinó detenidamente la coyuntura del sector pesquero español dentro del contexto mundial, analizando a continuación el área nacional y el de cada una de las distintas Comunidades del Estado.

Al contemplar la situación de los distintos ámbitos se hizo un escrupuloso análisis de las circunstancias que a partir de la Ley de Renovación de la Flota, promulgada en el año 1961, han dado lugar a un excedente en el número de unidades productivas, un descenso en las capturas, una repercusión en el abastecimiento del consumo interior y una serie de consecuencias referidas no sólo al proceso extractivo sino también a una serie de sectores que forman el entorno multiplicador de la fase primaria.

Por lo que respecta al sector pesquero en las Comunidades Autónomas se analizó el marco constitucional donde se encuentran sus competencias poniendo especial atención en el ámbito de las mismas desde la interpretación del concepto de aguas interiores, vista fundamentalmente desde los intereses económicos y sociales de la comunidad de que se trate.

Se contempló asimismo una política pesquera en las Comunidades Autónomas que partiendo de una evaluación de los recursos litorales logre la racionalización necesaria de los procesos productivos, extractivos y comerciales partiendo de una ordenación que garantice el equilibrio ecológico de las pesquerías.

La necesidad de potenciar la investigación pesquera, la formación técnica y profesional y una serie de medidas cautelares para frenar el deterioro de los recursos y lograr más adelante su potenciación, han sido tema de especial preocupación en el grupo de trabajo.

Mención aparte ha merecido la acuicultura y el sector marisquero como factores importantes de desarrollo en las Comunidades Autónomas tanto desde el punto de vista económico como social. Como una aportación más se analizó el proyecto para el desarrollo de la acuicultura en Galicia desde un esquema de trabajo confeccionado por una comisión de seguimiento constituida en el seno de la Xunta de Galicia.

Durante los últimos años ha existido una falta de atención y de preocupación por los problemas pesqueros por parte de la Administración que ha facilitado las actuales situaciones críticas y desestabilizadoras del sector pesquero tanto en aguas internacionales como en las sometidas a la jurisdicción pesquera española.

Diríamos como conclusiones que, después de enjuiciar la actual situación de crisis del sector pesquero deben plantearse las acciones siguientes al igual que demandar las siguientes necesidades:

1.º Se considera como imprescindible el contar con el marco legal que de manera clara y terminantemente señale las prioridades para el desarrollo del sector, partiendo de la determinación de competencias establecidas por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía.

2.º Reforma de la Administración pesquera en todos sus aspectos, planteado dentro del carácter civil de la actividad, especialmente en el nivel periférico.

3.º Necesidad de la confección de una carta de recursos biológicos marinos como base de explotación racional de los mismos; potenciación de los centros de investigación y de fomento y desarrollo a fin de que puedan desarrollar sus funciones con la necesaria eficacia y coordinación, tanto de las actividades de investigación experimentación, como de divulgación, información y estadística pesquera.

El Grupo de Trabajo considera necesario contar con una estadística fiable y orientada hacia la regulación de los recursos pesqueros.

4.º Necesidad de la puesta en marcha de un programa para la ordenación pesquera atendiendo a los recursos reales y potenciales de las pesquerías en aguas interiores litorales.

Consistiría en la determinación del esfuerzo pesquero, áreas de pesca, embarcaciones y artes.

5.º También es necesario transformar las estructuras comerciales del sector de manera radical, partiendo desde la primera venta

en lonja hasta el minorista. Para ello creemos conveniente, entre otras medidas, la modificación del sistema de lonja, creación de circuitos integrados de comercialización; mayor transparencia en el circuito comercial, potenciación del mercado de especies de campaña, una disciplina de mercado que asegure el control de calidad y evite los enormes desfases entre los precios de primera venta y la cesta de la compra.

Asimismo se ve necesario el estudio de las repercusiones de las importaciones de productos pesqueros que puedan afectar al sector extractivo. Creación de estímulos para la exportación de productos excedentes y manufacturados.

6.º Necesidad de potenciar las industrias de transformación como factor importante en la demanda de la pesca capturada y en el nivel de empleo.

7.º Mejora de la infraestructura portuaria e intensificación de la dotación de los servicios necesarios. Se observa la necesidad de que las lonjas sean administradas por los propios pescadores.

8.º Fomento de una formación profesional y técnica a todos los niveles adecuando y creando los centros y servicios que se estimen necesarios dentro de una planificación más racional de la política formativa. Se considera de gran interés la creación de un servicio de extensión pesquero-marisquero a semejanza del establecido para la agricultura.

9.º Reforma de las estructuras sociolaborales haciéndolas consecuentes con la actual coyuntura del sector.

10.º Consideración especial al desarrollo y potenciación de la pesca del litoral y artes selectivas por sus repercusiones socioeconómicas.

11.º Elaboración de programas de Desarrollo Marisquero y de Acuicultura dentro de las Comunidades Autónomas por sus posibilidades para incrementar la producción de alimento de origen marino y como posible recambio para la reconversión del sector.

Habrà de prestarse especial atención a la introducción de nuevas especies por las posibles graves consecuencias sobre los organismos vivos autóctonos y las modificaciones de los ecosistemas.

1.5. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "El Sector Industrial: Componentes Dominantes y Dinamizadores de la Transformación"

El Grupo de Trabajo considera que es obligado anteponer al resumen y conclusiones realizados, una puntualización fundamental. El tiempo de que hemos dispuesto, la disparidad de los asuntos tratados, la diversidad de enfoques y procedencia de las comunidades presentadas, hacen realmente difícil la elaboración de unas conclusiones claramente definidas y mínimamente coherentes. Consideramos que futuras Jornadas que continúen la tarea aquí iniciada, permitirán, quizás, completar el avance de análisis que este Grupo ha empezado a llevar a cabo. En este sentido, nos permitimos sugerir a los futuros organizadores la conveniencia de delimitar puntos perfectamente definidos sobre los que se profundice auténticamente, de forma que el debate no se disperse hacia temas tan heterogéneos. También entendemos que podría ser interesante el trabajo conjunto de diferentes especialistas en torno a un tema concreto.

En cuanto al contenido específico de los temas expuestos y debatidos por este Grupo de Trabajo, creemos que podrían sintetizarse en tres grandes apartados:

- Problemas generales de la política industrial en la actualidad.
- Problemas específicos de la Comunidad Autónoma en el campo industrial.
- Referencia de los temas tratados a la industria andaluza.

Entre los problemas de política industrial a nivel general, en el Grupo se han debatido las implicaciones del proceso actual de reestructuración industrial, bajo una óptica que ha permitido relacionarlo con el problema de las opciones tecnológicas y de las repercusiones que tendrá para la industria española en general y para los sectores básicos en particular la incorporación a las comunidades económicas europeas.

Dentro del segundo apartado, es decir, "Problemas específicos de las Comunidades Autónomas en el campo industrial", se han debatido un gran número de temas entre los que destacaríamos los tres siguientes:

1.º El conflicto que supondrá la concentración espacial de los centros de decisión de las empresas, en relación con las posibilidades reales de actuación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

2.º Hemos valorado, por su gran importancia, el papel que puede y debe jugar en un sistema político de Comunidades Autónomas, la existencia de una red de telecomunicación e informática que proporcione idénticos niveles de información a los entes autonómicos, al Estado y a cualquier grupo negociador.

3.º Las Comunidades Autónomas deberían plantearse en el campo industrial una doble estrategia: tratar de incidir en los centros de decisión situados fuera de las Comunidades Autónomas (Estado y multinacionales) y vincular o incorporar la estrategia de las empresas de su ámbito espacial, a la de cada Comunidad en particular.

En cuanto al tercer punto, "Referencia de los temas tratados a la industria andaluza", el Grupo ha pasado revista a temas tan importantes como la necesidad de orientar el desarrollo industrial andaluz hacia la creación de puestos de trabajo, a la conveniencia de intensificar el esfuerzo inversor y de someterlo a un tratamiento mucho más selectivo que hasta ahora y mucho más vinculado a los intereses generales de la región andaluza, y a la utilidad de profundizar en las raíces históricas de Andalucía. De otra parte, se han analizado las posibilidades, alcance y limitaciones de los modelos econométricos al servicio de la elaboración de la política industrial de las Comunidades Autónomas, tras la explicitación de que son los responsables políticos de cada Comunidad, los llamados a definir las líneas de la evolución económica, concluyendo con la necesidad de insertar este tipo de análisis en un orden metodológico cuyo resultado final habría de ser la elaboración de un Programa de Desarrollo Económico Regional.

1.6. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Las Sociedades para el Desarrollo Regional: Evaluación y Futuro".

1.º El I.N.I. es un instrumento de política sectorial que afecta conjuntamente a todas las regiones. Las misiones asignadas al Instituto, que son de carácter multirregional, y su propia estructura le hacen no ser un organismo específico para una política de desarrollo regional.

2.º El I.N.I., como organismo de política industrial multirregional, debe estar sometido al control del Parlamento estatal. La incorporación de las variables regionales y su consideración en la elaboración de la política industrial debe realizarse a través de dicho Parlamento.

3.º Promovidas por el I.N.I. y siempre con el decisivo apoyo de las Cajas de Ahorro, vienen operando las Sociedades de Desarrollo In-

dustrial (SODI), que constituyen, dentro del ámbito de sus posibilidades, instrumentos válidos para una política empresarial pública al servicio de la actividad industrial regional que coadyuvan a la realización del principio constitucional de solidaridad. Dichas Sociedades no son órganos gubernamentales de gasto, sino empresas generadoras de riqueza social, que operan en un entorno de economía de mercado, bajo la forma de Sociedades Anónimas. Sus criterios de inversión deben estar en línea con normas objetivas del mundo empresarial. Principalmente deben asegurar la viabilidad de los proyectos en que participan, buscando el desarrollo, en el tiempo y en el espacio, de aquellas actividades en que la región cuente con ventajas comparativas.

4.º Puede considerarse positivo el balance de actuación, hasta el presente, de las Sociedades públicas de Desarrollo Regional existentes, si bien es claro que sus efectos sobre las economías en las que operan son forzosamente muy limitadas, como sus propios medios. Las normas reguladoras de las SODI y en propia filosofía de actuación hacen depender dichos efectos del ánimo inversor del empresariado privado de la región, socio principal de todos los proyectos que abordan estas Sociedades.

5.º Junto al balance cuantitativo que puede realizarse de las SODI (más de cien empresas participadas; más de 10.000 millones de capital social global de las mismas; 25.000 millones de inversión inducida; unos 7.000 puestos de trabajo) conviene resaltar:

- la labor de ayuda a la gestión de las empresas participadas que realizan las SODI, actuando, incluso a veces, como gerentes de última instancia. Se trasvasa así, tecnología empresarial al conjunto de empresas participadas.

- las diversas formas de colaboración con las Cajas de Ahorro que se han alcanzado progresivamente. Las SODI, que reciben de las Cajas una financiación, facilitada por la reciente declaración de computabilidad de inversiones, se configuran así, como instrumento de análisis de viabilidad industrial para las Cajas de Ahorro.

- la conveniencia de coordinar criterios con los entes preautonómicos en las Comunidades en que las SODI operan y la de colocar a éstas, ante la opinión pública, en el terreno de sus propias posibilidades, evitando expectativas irreales.

- algunas acciones comunes entre las SODI, que apuntan a una solidaridad interregional, en la idea de que, en muchos terrenos, el es-

fuerzo conjunto es más valioso que la suma de acciones aisladas en cada región. Por ejemplo, en temas como comercialización, búsqueda de canales financieros en el exterior, etc.

— la posible complementariedad de las SODI con las sociedades, privadas de promoción y desarrollo, cuyo régimen jurídico debe perfeccionarse con criterio de homogeneidad que eviten cualquier tipo de privilegios.

6.º Respetando su propia naturaleza y potenciando sus posibilidades, en especial en futura coordinación con las entidades de desarrollo de la C.E.E., las SODI pueden ser un buen cauce de trasvase de la experiencia industrial, gerencial y financiera del I.N.I. a las comunidades Autónomas. Imposible de evaluar cuantitativamente esta aportación, es evidente, sin embargo, que es de una importancia mucho mayor que la simple contribución financiera del I.N.I. a las SODI. No puede olvidarse que el I.N.I. es el mayor holding industrial del país y, por su carácter público, el único que está en condiciones de aportar experiencia a las Comunidades Autónomas en la tarea de elaboración de la política industrial regional que éstas llevarán a cabo.

7.º Las SODI están llamadas a servir de cauce de actividades de las entidades financieras regionales y a acentuar su presencia en las respectivas comunidades autónomas.

1.7. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Economía del Medio Ambiente y Calidad de Vida".

Este grupo de trabajo conoció de una gran variedad de aportaciones lo que impidió la adopción de conclusiones generales. La relativa novedad y modernidad del tratamiento científico de esta problemática produce una cierta indefinición de los términos de referencia, medio ambiente, calidad de vida y Ecología.

Dos planteamientos bien distintos flotaron a través de las ponencias y debates llevados a cabo: Por una parte un enfoque preventivo y correctivo de los atentados ambientales sin poner en cuestión las bases del modelo de sociedad actualmente vigentes, y por otra, la aspiración a un cambio profundo en las condiciones de vida social de la mano de la adopción de alternativas nuevas basadas en principios ético-políticos de vocación transformadora.

No obstante, algunas conclusiones si fueron aceptadas colectivamente, y entre ellas, se puso de relieve la conveniencia de la difusión

pedagógica de la problemática ambiental tanto desde los medios docentes tradicionales como desde las diversas organizaciones sociales. Asimismo, se estimó altamente positivo el protagonismo de las Comunidades Autónomas en materia ambiental dada su situación de inmediatez y la lógica estima de sus recursos naturales.

Por lo demás, y dado el grado de diversidad de las aportaciones, se acordó elevar como conclusiones los aspectos más sobresalientes de las ponencias presentadas. Entre estos destacamos:

1.º El modelo de sociedad industrial es esencialmente incompatible con un medio ambiente saneado dada la inadecuación del conjunto tecnológico para que se de un equilibrio armónico del hombre con el entorno.

2.º Las cuestiones del medio ambiente no se pueden separar de los problemas políticos, sociales, éticos y filosóficos, y las decisiones en estos campos no pueden estar en manos de expertos sino que han de surgir del seno de la población mediante una democracia directa de base que conduzca a una autogestión real en la toma de decisiones. No basta con luchar por la transformación social, sino que es necesario hacerlo contra las opciones actuales de política medio-ambiental, puesto que esas opciones van minando las posibilidades de transformación social.

3.º Puesto que no existe una relación causal clara entre crecimiento económico y mejor distribución de la renta, en las Comunidades Autónomas se deben de considerar desde un principio los objetivos de crecimiento económico y redistribución a través de una política integrada que considere entre otros los siguientes instrumentos:

- a) Política fiscal con gastos públicos descentralizados.
- b) Consideración del empleo como medio de generar renta para los grupos más desfavorecidos.
- c) Reorientación de la inversión.
- d) Elección de tecnologías que faciliten los objetivos redistributivos.
- e) Cambios en el control y la propiedad de los activos.
- f) Remoción de obstáculos institucionales, burocráticos, de poder, locales y centrales.

4.º Una verdadera política del Medio Ambiente no podrá darse hasta que no se cumplan las siguientes condiciones:

- La ruptura con la economía del beneficio y con el crecimiento acumulativo.
- La formulación y la puesta en práctica de una política conjuntada.
- El recurso a procesos democráticos de decisión, participando los ciudadanos a través, no solo, de sus representantes en las Cortes Generales, sino más directamente a través de sus asociaciones.
- Una política activa de educación acerca de los problemas del medio ambiente.

5.º El Estado de las Autonomías, que se caracteriza por su acercamiento al Estado federal en cuanto a su configuración política y por su analogía con un Estado regional ampliamente descentralizado en los aspectos económico-financieros, es el que resulta más eficiente para mejorar la calidad de vida, incluso a corto plazo, en todas las áreas regionales.

6.º La consideración de los “bienes ambientales” como bienes limitados y, por tanto, no gratuitos, ha provocado la necesidad de asignar un valor de uso o consumo de los mismos y de designar quien debe soportar ese coste adicional. El principio “quien contamina paga” viene a cumplir esta función al constituirse como un principio económico de asignación de costes y un principio jurídico de distribución de aquellos entre quienes están obligados a soportarlos.

7.º La Ley General del Medio Ambiente no puede ser sino una ley esencialmente administrativa, con validez general para todas las Administraciones Públicas, y de contorno principalista. La legislación ambiental debe estar informada, entre otros, por los siguientes principios:

a) La absoluta preferencia de las acciones preventivas o reparadoras sobre las represivas.

b) La coordinación de las distintas actuaciones en relación con la utilización de cada recurso.

c) La prioridad de las medidas ordenadoras de utilización de los recursos.

d) La conveniencia de articular un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada que se comprometa a colaborar en los planes de conservación-restauración del Medio Ambiente.

e) La conveniencia de añadir a las prohibiciones legales medidas de tipo disuasorio, especialmente fiscales.

8.º Para establecer criterios operativos para la protección de los espacios naturales por las Comunidades Autónomas se estableció:

- a) Se acepta el precedente de la ley del Parque Nacional de Doñana.
- b) En el catálogo de Espacios Naturales Protegidos deben quedar representados todos los paisajes naturales característicos del país.
- c) La gestión del Espacio Natural debe corresponder a la Comunidad Autónoma pero la financiación debe ser compartida por el Estado.
- d) Deben redactarse medidas cautelares mientras se tramita la declaración.
- e) La gestión del Espacio Natural Protegido debe corresponder a un Comité gestor con amplia representación, asesorado por un Comité Científico.

9.º Uno de los pilares que podría sustentar la defensa del Medio Ambiente es la educación ambiental hoy claramente insuficiente. Cualquier alternativa educativa que intente superar la situación actual debería cumplir los siguientes objetivos:

- a) Visión global e interdisciplinar del entorno.
- b) Aprendizaje activo, observación y experimentación directa sobre la realidad.
- c) Superación entre trabajo manual e intelectual.
- d) Restablecer los lazos entre la ciencia, la cultura y la sociedad, que permita una proyección en el campo social de cara a una actuación en el mismo.

10.º Las zonas de montaña a la vez que económicamente débiles son las que ofrecen mayores posibilidades de descanso y esparcimiento para los habitantes de otras regiones más densamente pobladas. Es preciso poner en aprovechamiento los recursos propios de estas zonas a fin de mejorar su situación económicamente deprimida, y asegurar así un reparto más justo del bienestar y de la propiedad económica en todas y cada una de las nacionalidades que configuran el Estado español.

11.º En el análisis de los costes sociales provocados por proyectos industriales, la moderna Economía del Medio Ambiente solo viene considerando a éstos en cuanto deseconomías ambientales directas generadas por las instalaciones productivas. A estos costes sociales

es necesario unirles la alteración en el equilibrio socioeconómico de la colectividad provocada por la industria de enclave, que polariza y hace más dependiente a las zonas donde dichas instalaciones se ubican, y por tanto, las convierten más inestables.

1.8. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Sistema Financiero y Desequilibrios Espacio-Sectoriales".

En el grupo de análisis del sector financiero se examinaron los problemas de la regionalización de ciertos flujos financieros y se aportaron exámenes concretos del caso del País Valenciano y un avance de la Balanza de Pagos de Andalucía con el exterior para 1975.

Se hizo patente que las Comunidades autónomas sienten la necesidad de disponer de capacidad suficiente para influir o dirigir determinado volumen de recursos financieros de forma regionalizada, para cubrir unos objetivos concretos de desarrollo en su ámbito. Ello no puede hacerse, sin embargo, desconociendo la política general económica del Estado y por otro lado, exige un concierto entre las comunidades autónomas, y con el Estado, de modo que el conjunto sea coherente.

En este sentido, el Sr. Guzmán Cuevas, de la Universidad de Sevilla, destacó la necesidad de elaborar estadísticas regionales, que han de ser metodológicamente homogéneas. Y planteó como posibles bases de financiación de las Comunidades Autónomas la regionalización de las Cajas de Ahorro, la posible regionalización del crédito oficial, el empleo de circuitos privilegiados de financiación regional o de subcoeficientes financieros.

En el caso de las Cajas de Ahorro el Sr. Colado, criticó el actual papel centralizador de la Confederación (trás la desaparición del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro) y el ordenamiento actual de las mismas, que las lleva —según él— a ser un agente más de la acentuación de las disparidades regionales. En la polémica entre sometimiento de las Cajas a los Gobiernos autónomos o la extensión de su actuación al ámbito estatal tomó partido por la primera solución, como defensa de las Cajas pequeñas, y propuso la creación de Federaciones de Cajas de Ahorro ajustadas al ámbito de las Comunidades autónomas, pues las considera el único recurso disponible para la política autonómica. Ello exigiría un nuevo Estatuto del Ahorro, un sometimiento de los coeficientes de inversión a la política económica regional (según una fórmula por determinar) y un cambio en su estructura orgánica. El sistema se completaría, según el ponente, con un Instituto de Crédito de cada re-

gión autónoma y un Banco de Cajas mancomunado, con funciones de compensación. Los Institutos de Crédito de las Comunidades autónomas constituirían, finalmente, un Consejo de Nacionalidades bajo la presidencia del Ministro de Economía del Gobierno central, que determinaría el coeficiente global de inversión, quedando su particularización dentro de cada Comunidad autónoma.

En el ámbito del crédito oficial el profesor Sánchez Blanco, de la Universidad Complutense, manifestó como primeras necesidades el aumento de su participación en el total del sistema financiero, que cifró en un 14% en 1979, y una racionalización por sectores del mismo, eliminando las duplicidades existentes hoy. Al mismo tiempo, habían de extenderse las delegaciones territoriales de las EOC —que hoy son insuficientes y dispares— y descentralizar las decisiones, que hoy radican por completo en Madrid.

Aportó un análisis por comunidades autónomas del Crédito Oficial, de sumo interés, demostrando —pese a insuficiencias estadísticas que pueden alterar en algún modo la significatividad de algunas cifras— la desigual distribución del mismo. El análisis habrá de proseguirse y profundizarse.

Finalmente, propuso la reforma de la Ley del Crédito Oficial de 1971 y la inclusión de las Comunidades autónomas en su estructura, sin perder la titularidad del Estado, lo cual podría instrumentarse mediante la figura de los Consejos Territoriales.

En el caso del País Valenciano, los Sres. Soler, Agud y Bornat, de la Universidad de Valencia, confirmaron las posturas anteriores y las ejemplificaron en estimaciones de los saldos netos de ciertos flujos financieros. Para Andalucía, el Sr. Alvarez Llano, del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, presentó un avance de la Balanza de Pagos de 1975 con el resto de España y el resto del mundo.

En la discusión y en las propias exposiciones se puso de manifiesto que planteamientos semejantes exigen una planificación, pudiendo diferenciarse dos clases de fondos financieros: unos, primados y dirigidos por la planificación, y otros que se comportarían en términos de mercado.

El sentimiento general en las Comunidades autónomas pareció ser —por la sesión— la necesidad de atender a objetivos de desarrollo regional, a cuyos efectos el sistema financiero se presenta con carácter

instrumental y el requisito previo que se plantea es el control del papel polarizador de los flujos financieros, o el establecimiento de flujos financieros compensadores.

Ello presenta numerosos problemas (incluso se manifestó el temor que quebrantase las bases de todo el sistema financiero) y los primeros son de índole metodológica:

a) Por un lado, existe una necesidad imperiosa de conocimiento de los flujos financieros interregionales.

b) En segundo lugar, es preciso tener en cuenta todos los flujos interregionales de todas clases para poder definir la situación relativa real de las comunidades autónomas (vía precios, excedentes comerciales, etc.), antes de poder establecer criterios de política regional generales.

c) Habitualmente, si se suman los saldos netos de flujos de cualquier especie vistos desde cada comunidad autónoma, no suman el total: ello se debe a que la inexistencia de una política regional da como consecuencia que las relaciones económicas en el espacio no responden, con frecuencia, a intereses identificados con la región, lo que descalifica a ciertos flujos desde la perspectiva local. Ello no es correcto; sólo revela que:

d) El empleo de unidades territoriales no es suficiente para el análisis: las estadísticas regionales reales no siempre tienen sentido regional, y dentro de cada región las diferenciaciones de intereses de grupos o clases, e incluso los fenómenos de polarización interior a las regiones llevan a algunos a desechar los elementos que no consideran de interés general de la región — lo cual ocasiona el fenómeno aritmético dicho que se traduce en que ninguna región se reconozca en principio como beneficiada.

e) Por otro lado, el destino de un flujo financiero puede ser mucho más significativo que su valor aritmético, por las consecuencias en cadena.

f) Finalmente, en casos, implícitamente las argumentaciones consideran que el equilibrio para cada región (equilibrio moral) se da con un saldo neto nulo. Ello es sumamente peligroso, pues anula el principio de toda política regional.

En conjunto, parece que la toma de conciencia de todos los problemas discutidos es sumamente sana. Y que las fórmulas concretas que pudieran satisfacer los objetivos apuntados son secundarias a los pro-

pios objetivos, y vendrán condicionadas por las viabilidades técnicas y los compromisos políticos, además del condicionante general de la unidad y coherencia de la política económica española en conjunto. En todo lo cual también hay que tener en cuenta el proceso de acercamiento a las Comunidades Europeas.

1.9. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Sector Público y Empresa Privada".

1.º La Constitución de 1978 configura un nuevo cuerpo social para nuestro país que se ha venido en llamar el Estado de las Autonomías. Esta nueva concepción del Estado exige la implantación de un nuevo marco para la actividad financiera del sector público en el que se reserve un importante lugar a las haciendas de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, sin que ello impida reconocer la deseable potenciación que deben experimentar las haciendas de otros entes territoriales menores.

2.º La apuntada transformación de la organización territorial de la Hacienda Pública española sólo podrá culminarse tras un largo y paciente proceso de negociación política y experimentación cuya buena andadura requiere un sólido apoyo técnico en los terrenos económico, jurídico y hacendístico.

3.º Para la correcta conformación del modelo de hacienda regional español se considera preciso profundizar en el conocimiento de la distribución espacial de los ingresos y gastos públicos. Este problema debe enfocarse de un modo global de forma que se tomen en cuenta, de un lado, tanto los gastos públicos divisibles como los indivisibles, y, por otra parte, tanto los ingresos y gastos presupuestarios como los extrapresupuestarios, incluidos los de la Seguridad Social.

4.º El modelo de hacienda regional de aplicación general, con la excepción del País Vasco y Navarra, diseñado inicialmente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y recogido posteriormente en el Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, constituye un esquema inicialmente válido y aún abierto a concreciones y mejoras en la medida en que la propia experiencia y el mismo rodaje del sistema así lo recomiende.

5.º El sistema de Conciertos y Convenios reconocido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco no implica por sí mismo privilegios

económicos, si bien se estima que su aplicación en el pasado ha sido manifiestamente ventajosa para los territorios que lo han disfrutado.

6.º El éxito del proceso de transferencia de competencias desde la Administración central a las Comunidades Autónomas, dependerá de los mecanismos que se arbitren al efecto. A este respecto se considera necesario contar con una metodología apropiada para la correcta valoración de los servicios transferidos, metodología que debe ser igual para todas las Comunidades Autónomas y surgir como fruto del intercambio de información entre ellas. Asimismo se piensa que la solución de crear una Comisión Mixta que permita una negociación unificada para la aplicación de los respectivos Estatutos de Autonomía y para la negociación del traspaso de competencias, es preferible a la solución alternativa de establecer unos canales de negociación fragmentada y sectorial.

7.º La nueva organización territorial del Estado obliga también a replantear la problemática de la política regional de la empresa pública española y a considerar las perspectivas que en esta materia pueden derivarse de la prefiguración constitucional del Estado de las Autonomías.

8.º En lo relativo a la política regional de la empresa pública se ha constatado que históricamente ésta se ha subordinado a intereses de carácter estrictamente nacional y sectorial, quedando su actuación al margen de objetivos de desarrollo regional promovidas por el INI. Pese a la meritoria labor realizada por estas sociedades hasta la fecha, existe un reconocimiento prácticamente unánime en cuanto a la necesidad de potenciarlas y extenderlas como un efectivo instrumento de desarrollo regional y solidaridad interterritorial.

9.º A la luz de la Constitución y de los primeros Estatutos de Autonomía aprobados es posible vislumbrar la coexistencia de un sector público empresarial estatal y unos sectores públicos empresariales autonómicos que, en todo caso, deberán coordinarse lo más perfectamente posible. A este respecto es preciso establecer un modelo institucional tanto para la organización del sector empresarial público de las Comunidades Autónomas, como para la participación de éstas en la gestión de las empresas públicas del Estado.

1.10. Conclusiones de los Grupos de Trabajo: "Las Haciendas Autonómicas".

Las ponencias presentadas a este grupo de trabajo han girado, fundamentalmente, en torno a la problemática de la normativa contenida

en el Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA), que constituye, como se ha señalado recientemente con feliz expresión, la sala de máquinas del proceso autonómico.

Desde el comienzo de las sesiones ha quedado patente la significación que la autonomía financiera regional tiene no sólo en orden a las posibilidades de actuación y desarrollo de las competencias asumidas por las Comunidades, sino también como parámetro de su propio nivel de autonomía política.

Tras un repaso de las alternativas ofrecidas en el plano teórico para proveer a las necesidades financieras de los entes regionales, se destacó que la opción asumida por el proyecto de la LOFCA ha consistido en estructurar un sistema financiero basado en una Hacienda de transferencias, es decir, nutrida primordialmente de recursos cedidos y de participaciones en los ingresos del Estado, lo cual es lógico si se tienen en cuenta los problemas de todo orden planteados por las fuentes propias de ingresos y las especiales dificultades por las que atraviesa en general la financiación del sector público.

Esta configuración de la Hacienda Autónoma provoca dos cuestiones principales que fueron discutidas a lo largo de las sesiones de trabajo: la fijación de los criterios para la asignación de recursos a los territorios autónomos y, sobre todo, la determinación de las reglas para proceder al reparto de las cantidades transferidas entre las diferentes Comunidades. La polémica se centró en este segundo punto y, en particular, se trató del Fondo de Compensación Interterritorial previsto por la Constitución. Se puso de manifiesto una preocupación general en relación con los destinatarios de ese Fondo y con la dotación del mismo, exponiendo varios participantes su temor de que las operaciones efectuadas con cargo al mismo fuesen más nominales y aparentes que efectivas, en la medida en que se destinen a financiar proyectos de inversión regional que en cualquier caso hubiera ejecutado la Administración Central aún en ausencia del citado Fondo.

También fueron advertidas las fricciones que puede ocasionar la determinación del nivel mínimo de los servicios transferidos y de su costo, que el Estado se compromete a garantizar en todo el territorio nacional.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano de coordinación de la actividad de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado, ha sido objeto de una específica ponencia, en la que se ha tratado de perfilar sus funciones, analizando su regulación en el pro-

yecto de la LOFCA y las posibilidades de operatividad real de este organismo, que, en general, se ha considerado una pieza necesaria para la articulación de los diferentes niveles de actividad financiera.

La preocupación por garantizar la aplicación práctica del principio de solidaridad interterritorial ha sido reiteradamente manifestada durante las sesiones y condujo a frecuentes referencias a los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán, inspiradas por la idea de evitar las rivalidades regionales, los agravios comparativos y, en general, los obstáculos que se opongan al desarrollo equilibrado de todas las Comunidades. A este propósito se pusieron de manifiesto las profundas diferencias existentes entre la capacidad financiera de las distintas regiones. Se trató igualmente de la posible incidencia de las diferencias entre las vías de acceso a la autonomía consagradas por la Constitución sobre el sistema de financiación de cada Comunidad, siendo opinión general que debía evitarse a toda costa que se produjesen de hecho diferentes niveles de autonomía financiera en función del camino seguido por cada territorio para acceder al autogobierno. En este sentido se lamentó que la LOFCA hubiera sido precedida por los Estatutos de autonomía ya citados.

Respecto del poder impositivo reconocido a las Comunidades, se debatió su naturaleza jurídica, insistiéndose en los límites que le vienen impuestos por las propias funciones encomendadas al sistema financiero regional. En todo caso, quedó claro el carácter residual y subsidiario de los ingresos propios de las Comunidades, debido, de una parte, al mayor peso y trascendencia de los recursos estatales transferidos y, de otra, al escaso margen de maniobra con que podrá ejercitarse el poder tributario autónomo, como consecuencia de la inadmisibilidad de la doble imposición interna, o superposición de las diferentes esferas financieras, y de la prohibición de que las asambleas legislativas autonómicas aprueben medidas fiscales que trasciendan del ámbito territorial de cada Comunidad o que supongan la reaparición de barreras en el interior del territorio de la Nación.

Se pasó revista, en fin, a las divergencias existentes entre las funciones del sistema impositivo estatal y regional, atendiendo no sólo a la dimensión puramente fiscal o de cuantía de la recaudación, sino reparando también en su función extrafiscal como instrumento al servicio de determinados objetivos de política económica. En este punto se manifestaron una serie de reservas.

En definitiva, la conclusión general puede cifrarse en la necesidad de asegurar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas

como garantía de su misma autonomía política, sin lesionar las exigencias derivadas del principio de solidaridad, sobre el que debe gravitar la organización territorial del Estado, según mandato constitucional.

1.11. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Los Servicios Públicos en las Comunidades Autónomas".

A) Transporte.

1.º Política de Transporte de las Comunidades Autónomas.

1.1. Existen graves deficiencias en las transferencias de competencias en materia de transporte a los órganos Autonómicos y Preautonómicos. Es necesario que los medios respondan a las competencias transferidas, para que el servicio se preste de manera adecuada a todas las Comunidades. Es así mismo, preciso clasificar las necesidades de funcionamiento del sistema de Transportes, y especialmente, en lo que afecta al transporte por carretera.

1.2. Los órganos autonómicos y preautonómicos, corren el riesgo, en el actual estado de las autonomías, de no poder definir la política de Transporte tal como sería deseable, y convertirse en meros ejecutores de un proceso de descentralización administrativa.

1.3. Entendemos el Transporte, como sistema cívico en el contexto de una planificación general, que debe instrumentarse adecuadamente en las Comunidades Autónomas, siendo necesario, que los objetivos definitivos de la política de transporte de la Comunidad Autónoma, consideren no solo las necesidades internas, sino también las relaciones exteriores; de donde se deduce, que los Organos Autonómicos y preautonómicos, por medio de sus Consejerías, han de participar en la toma de decisiones.

1.4. Creación a nivel de cada Comunidad Autónoma de una autoridad única responsable de la planificación y organización de la ordenación del Territorio y de los Transportes. La composición institucional de ésta autoridad, debería asegurar la participación de responsables políticos de representantes de los sectores económicos más importantes, de las empresas de Transporte y de los usuarios, todos ellos de cada Comunidad.

1.5. Para desarrollar una política de Transporte, que recoja las peculiaridades de la Comunidad Autónoma, es imprescindible, dotarlas del soporte técnico previo de que dispone la Administración Central,

compartiendo la infraestructura técnica que debe estar al servicio de las necesidades de las Comunidades Autónomas.

1.6. La política de transporte, se considera un instrumento de desarrollo, debiendo por lo tanto contribuir a la disminución de los desequilibrios interregionales actualmente existentes.

2.º Modos de Transportes.

2.1. La Constitución asegura la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de los planes generales de Transporte de ámbito estatal. Para que esa planificación sea efectiva, es preciso, que las Comunidades, participen en el desarrollo posterior de la planificación sectorial (infraestructura, material, y servicios), colaborando con las empresas y organismos nacionales en las tomas de decisión.

2.2. El desarrollo de un Plan General de Ferrocarriles, puede ayudar a resolver muchos de los problemas y desequilibrios intra e interregionales, por lo que debe potenciarse la colaboración de R.E.N.F.E. con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de dicho Plan, especialmente en la resolución de los problemas de carácter metropolitano y en la definición y análisis de alternativas de trazado de nuevas infraestructuras.

2.3. Es necesario elaborar un Plan Nacional de Puertos que contemplan el ámbito y especialización de los mismos y los estructure en los niveles local, Regional y Nacional. Definido el carácter de cada uno de los puertos españoles, sería deseable la asignación de responsabilidades a las Comunidades Autónomas sobre los puertos de carácter regional, y a los municipios sobre los de carácter local, si bien, estos, deberán contar con el apoyo técnico de las Comunidades Autónomas.

2.4. Se considera necesario, sustituir el concepto de aeropuerto ciudad, por el de aeropuerto regional o subregional, integrándolo con las infraestructuras y los servicios de los Transportes Terrestres.

Por razones de superficie (Andalucía), o estructurales (Baleares y Canarias, podrían hacerse necesarias relaciones aéreas de otra categoría con recursos limitados, en tanto no exista una red de Transportes alternativos.

3.º Transporte Urbano.

3.1. La existencia general de un déficit en la prestación del servicio de transporte urbano, es explicable, por la forma de imputación actual de costes, improvisándose la clarificación de los costes y beneficios para toda la sociedad.

La financiación de este déficit, debe basarse en criterios objetivos lo cual, es posible en cuanto que existen criterios técnicos o cuantificables para la valoración de los costes sociales.

Igualmente la cuantía en que cada una de las diferentes Administraciones (Nacional, Autonómico, Local), han de contribuir a esa financiación, debe ser consecuencia de la fijación de criterios objetivos que eviten el trato discriminatorio a las distintas ciudades. Para la importancia del problema en espera de una solución estable e institucionalizada, se deben arbitrar medios provisionales de solución.

3.2. El ámbito geográfico de competencia local, para los Transportes urbanos deberá basarse, más en criterios funcionales que en los rígidos criterios físicos actuales, proponiéndose el término municipal como espacio óptimo en pequeñas y medianas ciudades y la creación de entidades metropolitanas con unos órganos específicos que unifiquen la gestión del Transporte en las grandes ciudades.

3.3. Deberán adoptarse todos los medios necesarios que aseguren adecuada coordinación entre el transporte urbano e interurbano de viajeros y mercancías, facilitando su transbordo mediante estaciones de autobuses, apeadero urbanos, centros de distribución y control de mercancías, etc.

3.4. Es necesaria una potenciación de los transportes colectivos a todos los niveles, y más ahora que nos enfrentamos con una grave crisis energética.

3.5. Para una efectiva organización de la red de transportes interurbanos por carretera, es preciso que con carácter general, las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sobre las concesiones que discurran mayoritariamente por el interior de un Territorio.

En el caso del transporte regular en el ámbito rural, la coordinación de las Administraciones Central y Autonómica, en la organización de los servicios de su competencia, mediante concesiones simultáneas,

puede ser el único camino para evitar el déficit de las explotaciones y las subvenciones o las supresiones del servicio.

B) *Sanidad.*

1.º Las autonomías, en el campo de la sanidad, se configuran de acuerdo con la Constitución, con capacidad legislativa y/o técnica para remodelar, dirigir y estructurar sus propios recursos sanitarios.

La gestión de la sanidad dentro de las Comunidades Autónomas se entiende descentralizada a través de los municipios, solos o agrupados mancomunadamente, o en comarcas.

2.º Para iniciar una buena gestión de la sanidad en cada comunidad autónoma es indispensable contar con un conocimiento exacto de la realidad a través del Mapa Sanitario. Este comprende inventario de recursos humanos y físicos, ordenación de territorio en áreas de salud autosuficientes y propuestas de actuación. Su contenido y objetivos no se pueden identificar con los del Decreto 2221/1978 que ordenaba su confección. Los ponentes creen adecuado distinguir sólo dos niveles asistenciales.

3. El área sanitaria vendrá definida por su demografía, vías de comunicación y transporte, aspectos económicos y otros.

El área sanitaria es marco de planificación de recursos y se debe considerar autosuficiente en los aspectos de sanidad extrahospitalaria, sanidad hospitalaria, veterinaria, farmacéutica y sanidad ambiental. Los hospitales pueden superar el ámbito territorial de un área, así como los aspectos de sanidad ambiental (cuencas de ríos).

4.º El sistema sanitario autónomo comprenderá no sólo las competencias de salud pública sino también toda la asistencia con sus recursos, sean de AISNA, INSALUD y otras entidades u organismos. Respecto de ellas tendrá las comunidades autónomas las mismas competencias que actualmente tiene la Administración del Estado, de conformidad con la Constitución y los Estatutos. Las dificultades legales pueden quedar solventadas a través de las facultades que al Gobierno atribuye el R.D. Ley 36/1978 sobre extinción del I.N.P.

5.º Las Comunidades Autónomas deben preocuparse de que las funciones transferidas vayan acompañadas de los necesarios recursos humanos, materiales y presupuestarios que posibiliten la correcta reali-

zación de las mismas. A medio plazo se comprobará que las mejoras cualitativas en materia de sanidad son el resultado de una administración autonómica.

6.º Se comprueba, al hacer estudios comparados, que efectivamente existen francas desigualdades de los recursos sanitarios, entre las diferentes Comunidades autónomas y preautonómicas.

No existe un estudio real de los recursos y dotaciones en materia sanitaria de estos entes, lo que lleva a no poder planificar la distribución lógica de ellos.

Han de realizarse, por tanto, exhaustivos estudios de la realidad sanitaria de las distintas Comunidades Autónomas utilizando como elemento de trabajo el Mapa Sanitario, mediante su actualización permanente.

Partiendo de este conocimiento de la realidad, tanto el Gobierno Central como los Autonómicos, pueden proceder a una más justa y equitativa distribución de inversiones y dotaciones, de tal manera que vayan aminorando progresivamente los desequilibrios actuales.

Cada Comunidad Autónoma distribuirá los recursos de acuerdo con las prioridades y necesidades que establezca.

7.º Los profesionales de la salud pública (médicos, farmacéuticos, veterinarios y A.T.S. titulares) serán la base de una acción sanitaria en toda la comunidad poniendo a su disposición los recursos necesarios para su acción profesional, como los laboratorios de salud.

En este sentido se destacará la veterinaria de salud pública, farmacia y medicina, como factor positivo en la promoción y protección de la salud. La función de estos profesionales queda actualmente infravalorada en su trascendencia para el mantenimiento de una calidad de vida aceptable. La potenciación de su función se obtendrá además poniendo a su disposición recursos analíticos e instrumentales y asegurando su adecuada retribución, exclusivamente de los poderes públicos, garantía de su independencia técnica y libertad de acción.

Dentro de esta misma línea, las Comunidades Autónomas deberán poner especial interés en la educación en materia de alimentación a todos los niveles, y en la promoción de servicios eficientes de control de alimentos, en orden a conseguir un desarrollo integrado de la población.

8.º Las Comunidades Autónomas pondrán al alcance de la población servicios integrados de salud en forma descentralizada y controlada.

9.º La financiación del sistema sanitario deberá hacerse de forma gradual a cargo de los presupuestos generales del Estado, a nivel central y a nivel de las Comunidades Autónomas, en consonancia con las propuestas de financiación de la Seguridad Social elaboradas en la Universidad de Lovaina ("Un modelo europeo de Seguridad Social. El proyecto de Código de Lovaina" M. de S. y S.S., 1978).

C) *Otros Servicios Públicos.*

1.º Las responsabilidades municipales en materia de servicios públicos (TRANSPORTES, ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUA, SANIDAD, RESIDUOS SOLIDOS, ETC.), desbordan en general los medios técnicos y económicos disponibles y la capacidad de gestión municipal, que necesita ser más ágil y eficaz.

2.º En general, para muchos de éstos Servicios se hace necesario, planteamientos comunitarios más amplios que el estrictamente municipal y tendiendo a que la prestación se gestione preferentemente al nivel más próximo al usuario y con formas de participación de éste en su control.

3.º Las naturales dificultades en el paso de un Estado centralista a un Estado autonomista, requieren un esfuerzo de imaginación y de comprensión por parte de todos para su superación.

1.12. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Comercio Exterior Regionalizado".

Bajo la presidencia de D. Angel Viñas y actuando como secretaria Cristina Narbona, se constituyó a las 4.30 del día 16 el grupo "Comercio exterior regionalizado", decidiéndose iniciar la presentación de las ponencias correspondientes al mismo una vez escuchadas las del grupo 1.13, habida cuenta de la complementariedad existente entre muchas de ambos.

El desarrollo de las ponencias se inició, en consecuencia, el viernes 18 a las 10 de la mañana con la presentada por D. Alfonso Lasso de la Vega, funcionario del Banco Exterior de España y ex funcionario de la

UNCTAD, titulada "Algunas consideraciones sobre los efectos de la política comercial en las regiones españolas". Seguidamente la profesora Alicia Arrufat, de la Universidad central de Barcelona, expuso su ponencia titulada "Comercio exterior de Cataluña 1964-1978", tras la cual se abrió un debate amplio en el que intervinieron todos los participantes en la sesión sobre el contenido y metodología de las mismas. Tras una breve interrupción, el profesor Ismael Fernández, de la universidad de Valencia, expuso su ponencia titulada "Una aproximación a la dinámica de la exportación valenciana", cerrándose la sesión de la mañana con la intervención del profesor D. Antonio Rallo, de la universidad de Sevilla, sobre "El comercio de exportación andaluz: un perfil". Por decisión de los participantes se acordó postergar para la sesión de la tarde el debate sobre estas dos ponencias, habida cuenta de lo avanzado de la hora.

A las cinco de la tarde se inició la segunda sesión del grupo de trabajo, con el debate mencionado anteriormente que se extendió también al resto de las ponencias presentadas en la mañana, en virtud de la obvia interrelación de la temática común a todas ellas. Seguidamente, el profesor Benito Ponce, de la Universidad Complutense de Madrid presentó su trabajo titulado "Esfuerzo de solidaridad en una región deprimida de las Comunidades Europeas", y la profesora Cristina Narbona, de la universidad de Sevilla, expuso "La problemática de la comercialización de los vinos de Jerez: perspectivas cara a la integración en la CEE", anudándose a continuación un amplio debate sobre estas intervenciones.

En el grupo de trabajo participó una buena muestra de los economistas españoles que han escrito sobre comercio exterior regionalizado en España, constatándose reiteradamente las importantes dificultades metodológicas y de información que han tenido como consecuencia el relativo atraso de este tipo de estudios, dentro de la literatura económica española, que, en general, ha prestado mayor atención al análisis del comercio y de la política comercial a nivel global.

El tono general de las ponencias presentadas ha oscilado entre dos extremos: por un lado, se ha analizado la experiencia histórica del comercio exterior regional en los casos presentados y por otro se han expuesto las facetas presumiblemente derivables sobre dicho comercio de la futura integración en la CEE. Los participantes reconocieron que la política comercial exterior española seguida en las últimas décadas ha sido uno de los mecanismos, aunque no el único, que ha promovido el creciente desequilibrio interregional español. Así, por ejemplo, el mantenimiento de elevadísimos niveles de protección arancelaria, tan-

to nominal como efectiva, la aplicación de una variada gama de medidas extraarancelarias y la sobrevaloración de la peseta no ha configurado una política racional de fomento de la exportación, aunque si ha servido para promover la de productos industriales originados en las regiones ricas, facilitando trasvases de recursos hacia las mismas no compensados por una política consciente de atajamiento de los desequilibrios territoriales.

Los participantes han reconocido la lógica implicada en la asunción por parte del gobierno central de las competencias en materia de política comercial exterior, consagrada en el texto de la Constitución española, pero ha florecido en las discusiones la tesis de que en la articulación de la política comercial del futuro se tengan en cuenta principios inspirados en la necesidad de impedir la expansión de tales desequilibrios.

Reiteradamente se ha puesto de manifiesto, tanto en las ponencias como en los debates, la influencia que la penetración del capital extranjero en la economía española ejerce sobre la dinámica exportadora de la misma, habiéndose dibujado un escenario en el cual aún sin integración en la CEE, el peso fuerte de la moderna exportación del estado, está inserto en los espacios económicos definidos por empresas transnacionales.

En este contexto general se ha resaltado la específica problemática del comercio exterior andaluz, caracterizado como el propio de una economía subdesarrollada y desarticulada, inserto en una red de relaciones interregionales e internacionales que facilitan el trasvase de recursos de Andalucía en favor de áreas más desarrolladas externas a la misma.

1.13. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Integraciones Económicas Supranacionales: su incidencia en las Areas Subdesarrolladas".

A lo largo del desarrollo de las Jornadas tratando diferentes aspectos de la integración europea, al proceso de negociación para la adhesión de España, el proceso de ajuste que han sufrido las economías europeas durante los últimos años, y diferentes facetas de la política regional comunitaria se han suscitado una serie de temas que dan lugar a las siguientes conclusiones:

1.º La integración de una región como Andalucía a la economía europea cuando España sea miembro de la CEE dará lugar a toda una

serie de procesos de ajuste que han podido ser estudiados con bastante precisión en sus aspectos cualitativos, pero que no han podido ser determinados con precisión por la, a todas luces, insuficiente información estadística disponible en la que se refiere a producciones, niveles de consumo, comercio de Andalucía con otras zonas de España y comercio con el extranjero. Las autoridades regionales deberían procurar una mejor información en estos campos.

2.º La política regional aparece como un subtítulo a los instrumentos de restablecimiento de los equilibrios en las economías integradas en la C.E.E. Sin embargo, para el aprovechamiento de los mecanismos de intervención que la Comunidad tiene establecidos, y que pueden beneficiar en gran medida a Andalucía por su carácter de región con niveles de renta inferiores a la media española, es necesario instar al Gobierno central la instrumentación de programas de desarrollo regional y procurar que las diferentes autoridades locales y regionales preparen propuestas de acción regional de contenido específico.

3.º Para aprovechar las posibilidades que le brinda a la región la integración en la CEE, se hace preciso que los operadores económicos conozcan con precisión los instrumentos comunitarios y los parámetros en los que se desenvolverá su actividad exportadora e importadora. En este sentido, el desarrollo de las sesiones de trabajo evidencia la necesidad de potenciar, con el concurso de los diferentes estamentos de la Administración y de los organismos empresariales, sindicales, el caudal de información disponible respecto a estos temas y las vías de acceso a la misma.

4.º Podríamos decir que el efecto estático de la integración liberará, para la economía andaluza, una serie de recursos utilizados en la importación de productos industriales procedentes de otras regiones españolas a precios más elevados y generará un mayor excedente por el concurso de los precios agrícolas comunitarios de que se beneficiarán determinadas producciones andaluzas y de los mecanismos de ayuda regional y otros instrumentos financieros comunitarios y del Estado español, que deberán aplicarse tras la adhesión de España a la CEE. En esta situación, Andalucía debe evitar el mimetismo de seguir líneas de industrialización como las seguidas por otras áreas españolas en el pasado y tratar de encontrar caminos de desarrollo que permitan el aprovechamiento máximo de sus recursos internos disponibles y de los nuevos que se generarán en la nueva circunstancia.

1.14. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Turismo y tiempo libre en un contexto económico regionalizado".

Los ponentes, comunicantes y asistentes a este grupo de trabajo queremos poner de manifiesto nuestro asombro por la incomparescencia en este grupo de las organizaciones públicas (tan sólo ha asistido una central sindical y una diputación andaluza) y entidades regionales (solamente estuvo presente la Generalitat de Catalunya) y estatales relacionadas con el turismo, actividad ésta de una importancia evidente en cuanto a generación de empleo, renta y divisas para la economía española en general y andaluza en particular.

Durante las sesiones de trabajo y tras los correspondientes debates se ha logrado llegar a las siguientes conclusiones principales:

1.º La política turística ha desempeñado en la estrategia de crecimiento español un papel ajeno a los intereses de propio sector y de las regiones o zonas donde el fenómeno se ha desarrollado, sirviendo fundamentalmente para la financiación del proceso de crecimiento acelerado.

2.º Los cambios de nuestra economía en su estructura interna, la crisis económica internacional y el proceso autonómico hacen insostenible la continuidad de esta situación teniendo que cambiar radicalmente la orientación de la política turística en España.

3.º La política turística y de tiempo libre, tanto por las previsiones constitucionales como por su propio ámbito de desarrollo, es especialmente apta para ser materia de competencia de las Comunidades Autónomas, teniendo el Estado Central una función coordinadora de las mismas.

4.º Para ello es necesario agilizar las transferencias precisas y dotar a las Comunidades Autónomas de los correspondientes medios para su desarrollo.

5.º Deberá crearse al mismo tiempo un órgano técnico colegiado para la coordinación e intercambios de experiencias en materia turística de las distintas Comunidades Autónomas. Este órgano deberá estar asistido en los aspectos que se crean necesarios por la Administración Central.

6.º La política turística de las Comunidades Autónomas deberá tener entre sus objetivos el de racionalizar la oferta turística con la apli-

cación de procedimientos y técnicas que disminuyan costes, aumenten la productividad y, en definitiva, hagan más competitivo el producto turístico final.

7.º Igualmente esta política turística buscará una promoción propia (aunque coordinada con las del resto del Estado Español) en un mercado segmentado que diferencie el producto según los recursos y posibilidades de cada región y zona y los ponga en relación con sus demandantes potenciales.

8.º La política económica turística de las Comunidades Autónomas ha de prestar un especial interés a la promoción del turismo interior por lo que el mismo puede suponer de complementariedad de la actividad turística exterior, de promoción de las áreas deprimidas, de ocupación activa del tiempo libre del ciudadano y de aumento de la identidad y solidaridad regional.

9.º Para el desarrollo de todas estas políticas será necesario el apoyo del Crédito Oficial en cuya orientación deberán intervenir las Comunidades Autónomas junto con los organismos competentes de la Administración Central y cuya cuantía deberá aumentarse considerablemente.

10.º De no cumplirse las anteriores condiciones el sector turístico español está llamado a un progresivo deterioro y a una final bancarota cuyo resultado, de no existir cambios endógenos en los próximos años, será el cierre de 600.000 plazas en toda España, producto de la desviación de las corrientes turísticas por parte de los turoperadores hacia las áreas más competitivas.

11.º Las Comunidades Autónomas deberán tener una política de tiempo libre y crear un órgano específico para la misma que coordine sus múltiples aspectos (turismo interior, deporte, cultura, etc...).

12.º La política turística de las Comunidades Autónomas deberá estar coordinada con las de ordenación del territorio (ocupación del suelo especialmente) y desarrollo regional (áreas deprimidas en particular).

II. AREA SOCIOCULTURAL.

2.1. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Autonomías y estructuras sociopolíticas".

A. — "La planificación regional en el Estado de Autonomías definido por la Constitución Española", presentada por: Foro del Pensamiento Político.

1.º Necesidad inmediata de una Ley que planifique la actividad económica equilibrándola con el desarrollo regional y sectorial.

2.º Los proyectos de Planificación que elabore el Gobierno deberá realizarlos de acuerdo con las prevenciones que le suministren las Comunidades Autónomas y Pre-autonómicas y la colaboración de Centrales Sindicales, Organizaciones Profesionales, Empresariales y Económicas, de los Municipios y del Defensor del Pueblo, en representación de usuarios y consumidores.

3.º Creación del Consejo de Planificación, completando la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la que se defina la forma de financiación de la Planificación, económico-social, en conexión con el Fondo de Compensación Interterritorial.

Las competencias del citado Consejo habrán de ser de estudio, propuesta y dictamen de los proyectos de leyes generales de planificación, así como los de carácter económico, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

B) "Notas para la Autonomía: Administración Electoral Permanente" presentada por D. José Luis Romero.

1.º Incluir en la futura Ley Orgánica para el Régimen Electoral General, que contempla la Constitución, para los procesos electorales locales y autonómicos, que en lugar de la Junta Electoral Central, sea sustituida por una Junta Electoral Autonómica, manteniéndose las Provinciales y de Zona. Para los procesos electorales y consultas populares generales, se mantendrá la Junta Electoral Central.

2.º En dicha Ley Orgánica debe incluirse un título que constituya un Reglamento de Sesiones de las Juntas.

3.º Constituir un cuerpo profesional técnico y auxiliar, que se encargará del asesoramiento a las Juntas y candidaturas, vigilancia,

actualización y administración del Censo, etc., dependiente de la Junta Electoral Central, durante las Campañas electorales, y organizativamente encuadrado en el Ministerio del Interior, siendo sus técnicos los que integrarían, como Secretarios sin voto las Juntas Electorales.

4.º En la composición de todas las Juntas debería disminuir la mayoritaria participación actual de la Judicatura y en su lugar reforzarse la participación ciudadana y contemplarse una representación de Diputados y Senadores, en proporción a los distintos Grupos de las Cámaras.

C. — “Razones para una Reforma Federal del Título VIII de la Constitución” presentada por D. José Elizalde Pérez.

1.º La misma Constitución abre posibilidades suficientes para llevar a sus consecuencias federales la imprescindible descentralización territorial del Estatuto español, como vía de apoyo político administrativo para la consecución de una profundización de la Democracia en España, una vez establecidas todas las autonomías, dentro de un contexto de solidaridad y sin que el proceso implique diferencia de competencias ni agravios territoriales.

D. — “La Administración Local y sus relaciones con otras administraciones Públicas: Presente y Futuro”, presentada por D. José Luis Romero.

1.º Pronta presentación de un proyecto de Ley de Régimen Local, que englobe toda la actividad administrativa local y no un proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración Local.

2.º La reglamentación específica de esa Ley, en lugar de al Gobierno debe corresponder a los Parlamentos de las respectivas Comunidades Autónomas.

3.º El control Jurídico-legal de los actos administrándose las Corporaciones Locales debe corresponder al Gobierno Autónomo y los recursos que contra dichos actos de control se sustancien deben tener su última instancia dentro de los Organos de Justicia de las Comunidades.

4.º El Gobierno no debe reglamentar por Decreto ninguna actividad administrativa local, fuera de lo concerniente, exclusivamente, al Estado en relación con la vida local.

5.º Contemplación, dentro de la actividad legislativa autonómica, de la creación de un Consejo General de Municipios para cada Comunidad Autónoma como coordinador de los intereses de los Municipios y asesoramiento en sus problemas a los órganos de la Comunidad.

6.º Las Comunidades Autónomas garantizarán la formación de los funcionarios locales y de ellas dependerán las admisiones, convocatoria de Oposiciones y concursos de adjudicación de plazas funcionariales, excepto en situaciones comunitarias, que corresponderá al Estado.

7.º El hecho insular (Canarias y Baleares), debe ser contemplado administrativamente desde el punto de vista de una potenciación de funciones y recursos de Cabildos y Consejos Insulares.

2.2. Conclusiones de los Grupos de Trabajo: "Situaciones cross-culturales: Efectos en las áreas de origen y residencia". "Identidad cultural: Definiciones sociales y estereotipos".

1.º Análisis general.

1.1. En la formación de los nacionalismos, se dan elementos existenciales y esenciales. El grupo de trabajo considera que los primeros son los determinantes en última instancia.

1.2. Los elementos existenciales constituyen un proceso histórico que engloba y sintetiza, en cada momento, a los que se consideran elementos identificadores del grupo.

1.3. Este planteamiento comienza a prevalecer entre los investigadores, independientemente del campo ideológico del que se parta, y ha surgido como necesidad de responder a la problemática real de la actual eclosión de los nacionalismos.

1.4. Por otra parte, se advierte que en la acentuación del fenómeno de la identificación de los pueblos, en la etapa actual del capitalismo, surge también como una respuesta de resistencia frente a la tendencia hacia la centralización a escala universal de las decisiones económicas y políticas, y a la uniformización standarizadora en lo cultural.

1.5. Los efectos de esta situación son particularmente crudos para los grupos de emigrantes que viven circunstancias cross-culturales,

sobre todo en los casos en que estos grupos hacen función práctica de clase subordinada.

2. Análisis del nacionalismo andaluz:

2.1. La Andalucía actual ha sido generada por el mismo proceso que ha consolidado el capitalismo en España y en el mundo en los últimos dos siglos quedando definida como parte de la base dependiente del sistema.

2.2. Esta situación genera una creciente toma de conciencia de identidad como respuesta a los condicionamientos del sistema.

2.3. La emigración masiva de los años sesenta ha constituido el último factor desencadenante de la toma de conciencia colectiva acerca de la contradicción entre potencialidades y realidades de Andalucía, así como de la autoidentificación como pueblo.

2.4. En este contexto, los elementos tradicionales de la cultura popular andaluza adquieren especial relieve y coherencia como símbolos de esta misma identificación.

2.5. Ante esta situación, que resulta disfuncional y amenazante para el funcionamiento del sistema, este ha reaccionado defensivamente, generando distintas respuestas que tratan de paralizar o integrar la reivindicación nacionalista.

2.6. La primera de estas respuestas ha sido negar la identidad nacional andaluza argumentando la presunta falta de "rasgos nacionales", a tenor de los esquemas tradicionales académicos. En segundo lugar, fomentando también un tipo de regionalismo y hasta de "nacionalismo" dirigido por las clases aliadas al sistema dentro de la misma Andalucía, desvirtuando así el contenido y objetivos del nacionalismo andaluz. En tercer lugar, fomentando entre los andaluces un recelo frente a las reivindicaciones nacionalistas de otros pueblos, así como una falsa identificación de lo andaluz con lo español. Por último, el sistema plantea una equívoca política asistencial incapaz de resolver los problemas estructurales.

2.7. La situación descrita plantea un reto a los intelectuales españoles y de modo especial a los andaluces, en el sentido de asumir un compromiso de vanguardia para con el pueblo andaluz.

2.3. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Sociolingüística".

Debido a la función de otros grupos afines (2.2; y 2.5), las ponencias dedicadas a sociolingüística se debatieron en la tarde del Jueves 17. Comenzó el profesor Marsá la titulada "Situación Lingüística de Cataluña", la atención sobre el peligro de usar con ligereza términos como *bilingüismo*, *diglosis*, *español*, *atalán inmigrantes*, *autóctonos*, mucho más complejos y susceptibles de matices de lo que a menudo se cree. Presentó la situación de Cataluña como la de una Comunidad en la que para lo que aquí importa conviven dos lenguas:

1.º La primera es el *atalán*. Curiosamente, tal lengua se ha visto coartada en su desarrollo espontáneo en dos direcciones opuestas: o se la ha frenado o se la ha promocionado. Esto último es lo que actualmente ocurre, en un intento de "mimarle" frente al español. Se pregunta, sin embargo, el Dr. Marsá, si ante la unificación del *atalán* que, tomando como modelo el del área de Barcelona capital, ahora está en marcha, no podría alguien también pensar en una imposición diagnóstica que, pese a todo, el *atalán* está muy vivo y no es de temer por su salud en un futuro inmediato.

2.º Por otro lado, en Cataluña se hallan *variedades del español* y aquí está el problema más delicado. Hay gentes procedentes de regiones como León o Aragón que generalmente no sienten ningún interés por aprender *atalán*. Este interés, en cambio, quedó patente primero en los murcianos llegados a Cataluña y después en los andaluces y extremeños. ¿Por qué éste interés? Porque sus variedades meridionales los identificaban como gentes de baja categoría social, cosa que no ocurría con individuos que, llegados de otras regiones, tenían un nivel cultural y profesional más elevado. Es decir, lo que hay en el fondo no es una repugnancia a la variedad lingüística en sí, sino en cuanto está delatando un estatus no deseable.

Que lo que subyace al problema lingüístico es un fenómeno económico y de clase lo piensan también los autores de la segunda ponencia ("Los conflictos socio-lingüísticos en el Estado español y su interrelación con la lucha de clases. Con un apunte proyectivo", defendida por Margarita Ayestaran Aranaz y Justo de la Cueva Alonso). Ello lo apoyan en datos referidos a la Ría de Arosa, la comarca asturiana de Navia y la provincia y capital de Tarragona. Para ésta última zona apuntan una doble diglosia: el *atalán* funciona como lengua A en ciertos aspectos y como lengua B, en otros, lo que convierte a la situación catalana en algo muy peculiar.

A continuación, tuvo lugar un *coloquio* muy animado centrado en última instancia, y aunque no siempre se formulara explícitamente, en el papel de una lengua para la comunidad que la habla: mientras unos destacaban su papel como vehículo de una cultura y una cosmovisión propias, otros subrayan como predominante su función comunicativa. Atemperada las dos posiciones, se coincidió en la necesidad de potenciar todas sus lenguas existentes en cuanto signos de enriquecimiento cultural de los pueblos, al tiempo que mantener y vigorizar la posesión de un instrumento común de comunicación y solidaridad entre las Comunidades autónomas de España.

Y hay otra cosa que, a nuestro entender está clara, ante problemas lingüísticos como los que nuestro País tiene planteados, hay una tarea previa a la toma de posturas apasionadas: el estudio empírico y objetivo de la *situación real* de cada lengua en cada Comunidad. Y la situación real se desprende no sólo de las *opiniones* de los hablantes o implicados (por más que haya que tomarlas en cuenta), sino, sobre todo, de los hechos. Es decir, a veces no hablamos la lengua que creemos o decimos hablar, pero la distinción (clave en sociología y Sociolingüística) ante *creencias* y *hechos* no siempre se tiene en cuenta al abordar éstos problemas.

Señalemos finalmente una intervención condenatoria de los libros de texto que enseñan a los niños a considerar "viciosos" fenómenos tan arraigados en Andalucía e incluso, algunos de ellos, tan extendidos por todo el dominio hispánico como el ceceo, el seseo o el yeísmo.

2.4. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Autonomía y medios de comunicación de masas"

1.º El uso y la propia funcionalidad de los medios de Comunicación de Masas se encuentran siempre condicionados por el sistema de relaciones sociales en el que se encuentran, contituyéndose como instrumento de penetración ideológica al servicio de aquellos que los detentan. El carácter empresarial de su actividad, así mismo lo somete a las limitaciones derivadas del criterio de maximización del beneficio, en cuya función se dispone su uso.

Por ello el propio proceso de comunicación social resulta degradado en sus elementos estrictamente comunicativos primando la función de fijación de estereotipos y de mantenimientos y reproducción de pautas y actitudes frente a las de intercambio síquico de orden creativo y bilateral.

2.º Las relaciones informativas en el marco del Estado español, así como las mismas actividades de producción distribución y consumo informativo se encuentra condicionadas por los soportes infraestructurales que permiten el acceso de la población a cada medio.

Las comunidades de menos desarrollo socia-económico y cultural sufren un alto grado de dependencia respecto al centro, de forma que resulta espacialmente dificultoso en ellas, desarrollar estrategias tendentes a reforzar su sentimiento y personalidad regional o nacional (penetración de prensa central, producción radiofónica y televisión regional escasa, carencia de infraestructuras cinematográficas, teatrales o editoriales, etc.).

3.º La eliminación de estos factores disfuncionales requiere, a largo plazo, una estrategia alternativa que conforma un diferente contexto comunicacional, basado sobre las estructuras de acceso ampliamente implantadas en la comunidad y la mentalización de la dinámica de mercado favorecedora de los procesos de concentración y degradación del producto informativo.

4.º A corto y medio plazo, la posibilidad de instaurar un marco institucional democrático para los Medios de Comunicación de Masas, está basada en la profundización efectiva del proceso general de transformación democrática y, muy especialmente, en la consolidación de un marco autonómico garante del autogobierno de cada región o nacionalidad del Estado que permita efectivamente, el acercamiento del poder al pueblo.

5.º En concreto, este Grupo de Trabajo, a la vista de los anteriores criterios ha elaborado las siguientes propuestas de cara a que las Comunidades Autónomas puedan erigirse en cauce y garantía para un uso más democrático de los medios:

a) Ante la insostenible situación en que se encuentran los Medios de Comunicación del Estado (M.C.S.E.), las Comunidades Autónomas deben reclamar urgentemente una salida a la misma recogiendo competencias que eviten que frente al cada vez mayor deterioro de los M.C.S.E., se opte, como única salida, por la privación.

b) El continuo protagonismo que, sobre el conjunto de los medios adquiere la televisión y la influencia que podría tener como desencadenante de nuevas reacciones culturales, exige que las C.A. elaboren una estrategia de producción televisiva regional y nacional que sólo podrá llevarse a cabo sobre la base de la profunda descentralización del organismo RTVE y de su democratización efectiva.

c) Un nuevo modelo de comunicación exige menos comunicadores. Por ello, es necesario organizar y racionalizar las facultades universitarias y estudios en el campo de la comunicación de masas para que formen profesionales capaces de servir a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución. Esto pasa por una urgente descentralización a fondo de estos estudios, optando sus forma, su contenido y la ubicación de centros a cada Comunidad Autónoma.

Es necesario solicitar de los profesionales de los M.C.M. y, en conjunto, a todos medios que presten especial atención a los problemas de su propia Comunidad y que tiendan a presentar los problemas más generales-nacionales, supranacionales desde la óptica y perspectiva de cada C.A.

d) Para hacer efectiva la participación de la población en las tareas de Gobierno, C.A. debe potenciar y facilitar el establecimiento de oficinas de prensa e información en el seno de las Cooperaciones Locales, Diputaciones y organismos oficiales.

e) La enorme importancia que adquieren los M.C.M. no sólo en la creación de la conciencia de la comunidad sino los propios usos y la comunicación que indefectiblemente o sirven para la reproducción de estructuras de dominación o para propiciar el cambio, hace imprescindible que constituyan una permanente preocupación para cada institución Autonómica. Al igual que existen ya algunos ejemplos de consejos de investigación en urbanismo, turismo, comercio, etc., se propone la formación bajo el patrocinio de la C.A. de entes integrados por universitarios, profesionales de los medios, instituciones ciudadanas, etc. que abran una línea de investigación, de acción y de vigilancia en cada C.A.

2.5 Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Desarrollo Comunitario y Seguridad Social".

1.º El criterio político de participación, por una parte, y la exigencia de eficacia económica y técnica, por otra, postulan una ampliación de los principios constitucionales de descentralización y desconcentración, en los planos territorial e institucional, dentro del ámbito de los Servicios Sociales, para lo que se requiere un régimen de responsabilidad compartida y de distribución de funciones, de acuerdo con las tareas y la estructura asistencial de los distintos tipos de servicios.

2.º El principio constitucional de igualdad implica la exigencia de que la legislación básica en materia de Asistencia Social y Servicios

Sociales sea retenida a nivel estatal, situando el techo de competencias de las Comunidades Autónomas en el mismo nivel que el previsto para la Sanidad, la Educación y la Seguridad Social.

3.º El proceso autonómico y descentralizador no puede perder de vista las desigualdades de partida existentes, y, en consecuencia, deben venir acompañada de los correspondientes mecanismos correctores de esas desigualdades, cuya responsabilidad recae en el poder central.

4.º El proceso autonómico debe facilitar la participación ciudadana, así como la participación de las diversas entidades locales de ámbito inferior ello requiere tanto una estrategia para la participación, como una articulación adecuada de los niveles e instrumentos de participación, que resulta esencial en la planificación y en la gestión de los Servicios Sociales, procurándose que esta participación se realice no con criterios de oportunismos partidistas, sino como respuesta a las necesidades reales sentidas por los ciudadanos.

5.º A través de las diversas comunicaciones presentadas se ha constatado la inexistencia de ideas claras sobre los Servicios Sociales la muy desigual distribución espacial y sectorial de los mismos, su excesiva burocratización e ineficacia así como la falta de una voluntad política para abordar de forma coherente y progresiva su reestructuración.

6.º Para una reestructuración de los Servicios Sociales es ineludible la existencia de equipos interdisciplinarios compuestos por profesionales adecuadamente capacitados para ello, siendo necesario consecuentemente esfuerzo importantes en la formación de especialistas en estas áreas.

7.º El sector público, en sus diferentes niveles territoriales, ha de asumir las funciones de formación y planificación con carácter exclusivo y de financiación en una amplia medida, y debe propiciar la participación en la gestión de entidades privadas sin fines lucrativos, sometidas a un régimen jurídico que asegure la función pública que es propia de estos Servicios Sociales.

8.º Se ha constatado con preocupación la ausencia de un contenido explícito y unitario a nivel institucional en el uso del concepto y práctica del desarrollo comunicatario, lo que hace por tanto necesario la reconceptualización de este proceso de actuación de desarrollo co-

munitario, adaptándolo a las demandas presentes y a los nuevos objetivos de política social.

9.º En el orden de aplicación se estima conveniente la potenciación de programas concretos de desarrollo comunitario que propicien la integración de los sectores de población marginados en el proceso de cambio actual produciéndose así una política de auténtica descentralización.

10.º Se ha examinado con particular interés la experiencia reciente de centros de orientación familiar, cuyos resultados permiten afirmar que el aseguramiento de unas garantías mínimas de buen funcionamiento y nivel de profesionalidad requiere la necesidad de equipos interdisciplinarios, que aseguren la marcha de estos centros, las dificultades existentes para la adecuada formación del personal necesario, y la necesaria coordinación en otros Servicios Sociales complementarios.

11.º Dentro del Grupo de Trabajo se ha presentado una comunicación sobre la influencia del proceso autonómico sobre la actividad deportiva, y como aquél puede, partiendo de una mentalización regional, mejorar el deplorable nivel de la educación física y del deporte en nuestro país. En particular se ha estimado que es conveniente que en la planificación de la materia deportiva, haya una decisiva intervención de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la participación de las entidades territoriales menores y de todas las organizaciones implicadas.

12.º El proceso autonómico emprendido debe ser la ocasión para superar la muy deficiente situación de los Servicios Sociales en España y la atención marginal que tradicionalmente y en la actualidad las fuerzas sociales y políticas han prestado y prestan al sector. Dentro de los entes autonómicos deben crearse órganos especializados que aseguren la coordinación, planificación y promoción de los diversos Servicios Sociales.

2.6. Conclusiones del Grupo de Trabajo: "Factores Sociales y Estratégicos para el desarrollo Autonómico".

Persiguiendo el objetivo principal del área, que es la identificación y análisis de los factores no estrictamente económicos susceptibles de ser considerados en una política de cambio desde un Estado centralizado a otro de Autonomías solidarias, se han considerado los siguientes:

1.º *LA EDUCACION.* Aparte como un elemento no estratégico y modificador de la sociedad, sino modificándose como consecuencia del cambio social.

2.º *LA JUVENTUD.* Representa un factor de gran potencia porque en gran parte ha llenado su previa falta de ideales con el ideal autonómico, en mayor proporción que los mayores. En este contexto el mayor peligro es el de su instrumentalización fanática.

3.º *LA RELACION DIALECTICA DE LAS CLASES SOCIALES.* Han sido reconocida como un factor poderosísimo de análisis e interpretación de la realidad, pero difícilmente influenciado de forma directa, salvo por un proceso revolucionario impensable en el contexto presente. No obstante, cabe ser influenciado indirectamente en la dirección apropiada mediante una revolución cultural.

4.º *LA CONCIENCIA AUTONOMICA.* Es un motor de primera fuerza en el proceso. Su exacerbación emotiva lleva a un camino sin salida, mientras que es evidente su utilidad objetiva en la tarea de disminuir paulatinamente las desigualdades interterritoriales y en la racionalización de la administración.

5.º *LA TECNOLOGIA.* No es mentira, sino que modela y configura al entorno social que la utiliza. Existen modelos tecnológicos alternativos, aunque el paso de uno a otro encierre enormes dificultades. Corresponde a la C.A. (Comunidades Autónomas) el establecimiento de organismos de control y redacción de proyectos, así como la investigación de las tecnologías adecuadas sus características y necesidades.

6.º *EL MARCO DE LAS REALIZACIONES LABORALES.* En la medida que los poderes públicos autonómicos respeten la independencia del movimiento sindical, e incluso la fomenten con todos los medios a su alcance, están en mejores condiciones para profundizar en la democracia económico-social.

7.º *LA SEGURIDAD JURIDICA.* La carencia de este requisito esencial en el campo de la regulación del Estado de las autonomías, que en la tesitura actual, sólo puede realizarse con la implementación de los Estatutos, obliga a la racionalización mediante la aceleración del proceso, porque la necesidad de seguridad jurídica prima sobre los inevitables costes socio-económicos de un cambio acelerado.

