

FRANCISCO MOCHON MORCILLO (\*)

*ASPECTOS FINANCIEROS  
DE LA PLANIFICACION REGIONAL (\*\*)*

---

## 1. INTRODUCCION

Aunque en algunos aspectos la política regional esté sumida en un cierto olvido, la situación actual de los desequilibrios territoriales entre las distintas regiones españolas hace aconsejable que la perspectiva regional no se pierda a la hora de elaborar y diseñar la política económica española.

El estado de las autonomías ha supuesto un importante cambio del escenario para la instrumentalización de la planificación regional. La existencia de un ámbito "central" en el que diseñar la política regional y otro "autonómico" debe no solo de exigir una necesaria coordinación entre ambos, sino también una evaluación global de sus resultados. Aunque la experiencia aún es muy limitada, el análisis de los resultados y de las posibilidades de la nueva política regional evidencia la existencia de serias limitaciones, al menos en sus aspectos financieros. En particular la capacidad financiera de los gobiernos autónomos para llevar a cabo una promoción industrial eficaz, especialmente necesaria dadas las características de la crisis internacional parece bastante limitada.

El trabajo se ha estructurado en cinco apartados. En el primero, se analiza la oportunidad de llevar a cabo una planificación regional, dado el Contexto actual de la economía española. El siguiente apartado, se dedica a analizar el doble ámbito en el que actualmente se debe diseñar la política regional. El apartado cuarto se ha destinado al estudio de las posibilidades financieras

---

(\*) Director General de Política Financiera de la Junta de Andalucía.

(\*\*) Ponencia presentada en las *Jornadas de Planificación Económica en el Estado de las Autonomías*. Madrid 8 y 9 de Junio de 1.984.

de las políticas regionales autónomas, prestando una especial atención al marco legal vigente. En el apartado siguiente, se analiza la actividad desarrollada por los gobiernos autónomos en temas financieros. El trabajo se cierra con unos breves comentarios sobre la actividad financiera desarrollada por el Gobierno Andaluz.

## **2. OPORTUNIDAD DE LA PLANIFICACION REGIONAL**

Desde un punto de vista general conviene recordar que la planificación, como elemento ordenador de la política económica y dinamizador de los resortes anquilosados del sistema económico es especialmente necesaria en épocas de crisis. Como instrumento de la política económica, planificar es tan necesario como presupuestar.

La planificación desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones por parte de las autoridades económicas en su tarea de ordenación y dirección de la actividad económica. La planificación permite que los responsables de la política económica evalúen en qué medida se pueden alcanzar los objetivos fijados y cuáles serán las estrategias apropiadas para ajustarse a tales objetivos.

Desde una perspectiva regional la planificación también se ha utilizado, como un instrumento de política económica. Para tratar de contestar a preguntas tales como: ¿Por qué unas regiones prosperan mientras otras, a pesar de sus recursos potenciales, quedan estancadas? la política regional ha analizado un amplio conjunto de variables y ha utilizado las técnicas propias de la planificación. Precisamente a nivel regional ha sido en una de las esferas en las que la planificación se ha utilizado con más intensidad debido en buena medida a que el crecimiento económico suele ser, por su propia naturaleza una fuente de desequilibrios regionales.

No es el momento de tratar ni de las teorías del desarrollo regional ni de las causas de los desequilibrios; pero si cabe señalar que éstos suelen deberse a los procesos acumulativos asociados a todo crecimiento económico. Es un hecho que las innovaciones y el progreso técnico no se difunden por igual en el espacio sino que se suelen concentrar en las regiones más prósperas. Entre los factores que influyen en este proceso cabe señalar los mayores gastos de investigación y desarrollo de las regiones más avanzadas, la existencia de contactos más intensos con otros

países, y la existencia de una mayor concentración empresarial en dichas áreas, lo que facilita la interrelación entre los distintos departamentos de investigación de las empresas.

Junto al papel de la innovación y desde una perspectiva más global se ha destacado también el juego de las economías externas, la centralización del sistema financiero, la capacidad de las regiones ricas para generar investigación e inversiones en infraestructura y ofrecer servicios, así como la mayor capacidad de ahorro de las zonas desarrolladas.

Estos son algunos de los factores que al alentar los citados procesos de polarización han impulsado la puesta en práctica de políticas regionales. En una perspectiva histórica, sin embargo, el balance de los resultados de las mismas es bastante poco esperanzador.

Es un hecho generalmente admitido entre los estudiosos de la economía regional que los resultados de las políticas regionales han sido pobres y en algunos casos contraproducentes en relación con los indicadores objetivos del nivel de vida material. Las disparidades regionales no han disminuido en la mayoría de los países y como señala Myrdal el balance casi siempre es negativo para las zonas pobres.

Esta parquedad en los resultados y lo acuciante de los problemas derivados de la crisis internacional son elementos que pueden contribuir a explicar el relativo ocaso de la política regional. Esta tendencia generalizada también es observable en el caso de la economía española.

La intensidad de la crisis y la preocupante dinámica del déficit público son hechos que en cierto modo explican este relativo olvido de los desequilibrios regionales en España. Por otro lado, los problemas económicos y sociales derivados de la crisis industrial, especialmente graves precisamente en las zonas más desarrolladas del país son hechos que tampoco favorecen la puesta en práctica de políticas de índole regional. En este sentido cabe incluso que las acciones públicas tiendan a intensificar los desequilibrios territoriales, ya que los planes de reconversión industrial preferentemente se desarrollarán en las zonas más avanzadas pues es donde existe una mayor concentración de empresas abocadas a la reestructuración. En cualquier caso habría que señalar que ésto no es una novedad ya que tradicionalmente la

política sectorial que se ha seguido en España ha tenido efectos territorialmente desequilibradores ya que las inversiones públicas mayoritariamente se han canalizado hacia las regiones más desarrolladas.

A este respecto cabría señalar, que si bien es lícito que preocupen los problemas económicos y sociales que puedan presentarse en determinadas zonas especialmente afectadas por la reconversión industrial no por ello deben olvidarse los problemas de aquellas otras regiones, que corren el peligro de ver desaparecer las pocas industrias que tienen. La creación y consolidación de un tejido industrial mínimo es algo difícil de lograr y muy fácil de perder si no se le presta la debida atención. Para no perder de vista este tipo de consideraciones la presencia de ciertos componentes de política regional a la hora de diseñar el marco global de la planificación económica del Estado pueden ser convenientes. Aunque claramente prime la política sectorial sobre la política regional, no deben olvidarse los efectos territoriales de la política sectorial ya que toda política sectorial tiene efectos territoriales y éstos generalmente no han sido ni parece que serán equilibradores. La conveniencia de no olvidar la perspectiva regional en época de crisis resulta especialmente adecuado cuando ésta se produce por el lado de la oferta. La política regional puede y debe orientarse hacia la oferta en el sentido de mejorar las condiciones en la que tiene lugar la articulación de los distintos sectores productivos y la asignación regional de los recursos. La crisis actual se caracteriza porque buena parte de los problemas se plantean a nivel "micro económico" de forma que se exigen estudios y soluciones detalladas. Por estas razones en época de crisis la política regional no es incompatible, sino todo lo contrario. La implantación en España del Estado de las Autonomías ha sido otro factor que al margen de la problemática derivada de la crisis internacional si no ha contribuido a la postergación de la política regional si ha implicado un cambio importante en el planteamiento de la misma. Esta relativa postergación de los temas regionales se ha podido ver motivada por creer falsamente que al ocuparse de los problemas derivados del estado de las autonomías se está haciendo política regional. A este respecto cabe señalar que una cosa es el tratamiento de la distribución de poderes políticos a nivel de administración Central o Autónoma y otro distinto es la puesta en práctica de una política económica regional.

### **3. PLANIFICACION REGIONAL: AMBITO CENTRAL Y AUTONOMICICO**

La instauración del Estado de las autonomías ha supuesto un cambio importante en el escenario de la política regional en España. La configuración del mapa autonómico con los correspondientes Gobiernos Autónomos, necesariamente ha influido en la forma de concebir e instrumentalizar la política regional tanto mas cuanto el punto de partida era un Estado fuertemente centralizado. Lo que antes era única responsabilidad del Estado Central ahora es algo obligadamente compartido, de forma que para evitar ciertas disfuncionalidades las actuaciones han de ser coordinadas.

#### **3.1. Ambito de la Administración Central.**

En la propia configuración del estado autonómico se ha tenido en cuenta la existencia de fuertes diferencias regionales en renta y riqueza. Precisamente uno de los principios que orientan el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el de "Solidaridad Financiera". Al aceptar este principio se decide incorporar determinados mecanismos que permitan disminuir las diferencias regionales de renta y riqueza. A tal efecto los instrumentos previstos legalmente son dos: el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) y las Asignaciones Presupuestarias para Garantizar el nivel Mínimo de los Servicios Públicos fundamentales (1).

Los recursos provenientes del F.C.I. han de destinarse necesariamente a la realización de gastos de inversión. Los proyectos en que ha de materializarse el Fondo se refieren a materias, y a un ámbito geográfico que son básicamente competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que los recursos canalizados a través del Fondo pueden constituir una pieza importante de la política regional.

El F.C.I. se dota cada año con el 40% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aportada en los Presupuestos Generales del Estado. En particular la base de cálculo está formada por la inversión real del Estado y de los Organismos Autónomos, las transferencias de capital a las Corporaciones Locales, excluidos los gastos de defensa y los de conservación, mejora y sustitución.

---

(1) Estos instrumentos legales están regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El Fondo se elabora paralelamente con el Programa de Inversiones Públicas de cada ejercicio a partir de la información suministrada por los Ministerios afectados y las Comunidades Autónomas. La selección de los proyectos se realiza de mutuo acuerdo entre la Administración Central y las Autonómicas. La ejecución de los proyectos suele estar a cargo de la Administración que sea competente en la materia.

A pesar de las posibilidades que en un principio el F.C.I. ofrece como instrumento de política regional su eficacia como mecanismo para reducir los desequilibrios territoriales de renta ha sido criticado. Se ha señalado que sólo es una parte, y no la más importante, de la inversión pública por lo que puede tener lugar un reparto regional compensatorio del resto de la inversión que neutralice el efecto redistributivo del Fondo (2).

Respecto al otro mecanismo señalado, éste es, las Asignaciones Presupuestarias para Garantizar un nivel Mínimo de Servicios Públicos Fundamentales, cabe destacar en primer lugar que su objetivo, tal como su propio nombre indica, consiste en garantizar la prestación por parte de las Comunidades del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales que sean de su competencia. Como instrumento equilibrador, si bien aún no se ha puesto en práctica su aplicación puede plantear ciertos problemas, pues en la LOFCA se equipara el nivel mínimo de prestación de un servicio público fundamental, con el nivel medio en el territorio nacional, por lo que para cada servicio habrá un número considerable de Comunidades que estarán por definición debajo del citado mínimo. Al ser numerosas las Comunidades potencialmente beneficiadas de este instrumento, los efectos del mismo difícilmente serán significativamente equilibradores.

### **3.2. Ambito Autonómico**

Resulta pues que los dos instrumentos de política regional legalmente previstos a nivel estatal parecen tener unos efectos equilibradores limitados. Por ello puede resultar interesante analizar las posibilidades de una política regional a nivel autonómico. Una política regional autónoma puede plantearse desde una doble perspectiva: 1) procurando un desarrollo regional autónomo mediante la promoción del potencial regional y la máxima explotación de los recursos propios y 2) tratando de alcanzar un desarro-

---

(2) J. Viñuela. 1.984, pág. 20.

llo regional basado en los impulsos del exterior, vía potenciación de la capacidad exportadora de la región y aprovechando sus efectos multiplicadores. Normalmente se optará por una política que “mezcle” de forma apropiada ambos aspectos.

Al margen de la coordinación de las distintas políticas regionales de cada Comunidad Autónoma y su encaje y armonización con los objetivos y la política global del país, lo relevante desde el punto de vista de este trabajo es analizar las posibles líneas de actuación de las distintas Comunidades y su viabilidad financiera.

Este análisis posibilista de la política regional autónoma se puede llevar a cabo desde una doble perspectiva: por un lado, desde una óptica operacional, ésto es, estudiando la idoneidad de las posibles actuaciones sobre el sistema económico-productivo, y por otro lado, desde una óptica normativo-financiera, es decir a la luz de los posibles recursos financieros que en el actual contexto normativo las Comunidades Autónomas pueden utilizar para llevar a cabo su política económica. En el siguiente apartado se van a considerar ambas perspectivas dejando para más adelante el estudio de las actuaciones llevadas a cabo por las distintas Comunidades.

#### **4. LA FINANCIACION DE LAS POLITICAS REGIONALES AUTONOMAS**

Desde una perspectiva operativa las Comunidades Autónomas ante la intensidad de la crisis y el comportamiento de la mayoría de las instituciones financieras, en el sentido de limitarse cada vez más a una pura labor intermediadora, se han visto abocadas a dirigir buena parte de sus iniciativas en apoyo de la actividad empresarial y en particular de la industria. En este sentido son diversas las Comunidades que se han ocupado de forma directa de la promoción industrial en unos casos creando entidades de desarrollo regional y en otros canalizando recursos financieros a la generación de nuevas empresas y a la potenciación de determinadas inversiones, como por ejemplo en investigación y desarrollo, que si bien conllevan un fuerte riesgo son consideradas prioritarias como elementos dinamizadores del desarrollo económico.

Recuerdese que precisamente una de las características más significativas de la crisis económica actual es que ésta tiene un fuerte componente de crisis de innovación tecnológica de forma que la salida de la misma depende en buena medida de la

capacidad de innovar. Ante esta situación resulta necesaria una nueva actitud financiera para el desarrollo de la cual el papel de las Comunidades Autónomas puede ser importante. En la presente situación el mundo financiero ha de aceptar proyectos de alto riesgo y nuevos conceptos como por ejemplo el de "dinero paciente", por el que el inversor está dispuesto a esperar el tiempo necesario hasta que se obtengan los resultados adecuados.

Junto a este tipo de necesidades asociadas con la crisis, en las regiones menos desarrolladas no debe olvidarse, la importancia de las inversiones en infraestructura y equipamiento ya que una oferta adecuada de servicios y la existencia de una articulación territorial apropiada son condicionantes básicos del desarrollo económico.

Ante la posibilidad de actuaciones esbozadas cabe preguntarse por el marco normativo que en materia financiera orienta el comportamiento de las Comunidades Autónomas.

#### **4.1. El marco legal en materia financiera.**

El marco legal dibujado por la Constitución Española en sus artículos 148 y 149 es bastante ambiguo y sólo parcialmente ha sido clarificado por los Estatutos de Autonomía. Centrándose en el aspecto financiero, las competencias autonómicas son, en un principio de tres tipos: de carácter "exclusivo", de desarrollo legislativo de la norma "básica" y de ejecución y de mera gestión. En cualquier caso, sin embargo los términos "competencia exclusiva" y "base" que aparecen tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas son engañosos. El primero se asemeja bastante al de competencia compartida, al menos en un buen número de los casos, y el significado del segundo es confuso y en su interpretación suele haber discrepancias entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Las Comunidades Autónomas se atribuyen unas competencias exclusivas sobre determinadas materias; pero de hecho tales competencias exclusivas se ven limitadas por una serie de elementos. En primer lugar las competencias de las Comunidades Autónomas están condicionadas por las bases y la ordenación económica general del Estado. Así las bases de la ordenación monetaria del Estado condicionan la competencia exclusiva de la materia económica-financiera de las Comunidades Autónomas, tal como se

desprende del artículo 149 de la Constitución. La propia Constitución y la aceptación del principio de unidad determinan que el propio Tribunal Constitucional señale que más que de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas habría que hablar de competencias concurrentes. Aunque la opinión del Tribunal Constitucional pueda objetarse (3) a la vista de la normativa vigente no deja de tener sentido hablar de competencias compartidas o concurrentes tal como hace el propio Tribunal Constitucional. En este sentido la prioridad vertical en materia de planificación de la actividad económica en todo el ámbito nacional correspondería al Estado y después, con la obligación de someterse a aquella coordinación, habría de situarse la correspondiente competencia de las Comunidades Autónomas respectivas. Por otro lado buena parte de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149, 1 de la Constitución española, tampoco deben en realidad calificarse de "exclusivas" sino de "compartidas", pues al Estado sólo le corresponde establecer las bases; pero es competencia de los Gobiernos Autonómicos el desarrollo y ejecución de las mismas.

El origen de las confusiones en el tema de distribución de competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se deriva también de la ausencia de un criterio unívocamente aceptado respecto a lo que se entiende por "base" del ordenamiento económico-financiero. Según la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Enero de 1.982, las bases se pueden concretar siguiendo el contenido de los artículos de la Constitución de los que se infiere el principio de unidad económica, artículos de los que sin embargo sólo pueden inferirse unos criterios muy generales.

Al tratar de precisar el concepto de normativa básica el Tribunal Constitucional señala que las normas básicas no lo son por el mero hecho de estar contenidas en una ley, sino que lo esencial del concepto de base es su contenido. Concretando más, se señala que si bien las Cortes son las que deben de establecer qué ha de entenderse por básico, en caso necesario será el Tribunal Constitucional el competente para decirlo. Cabe señalar, sin embargo, que esta última afirmación del Tribunal Constitucional puede resultar polémica pues el citado Tribunal sólo puede imponer al legislador conceptos que resulten perfectamente determinados pero difícil-

---

(3) ISORLA ARTINE. "Autonomía y Sistemas Financieros. Una Reflexión". ICE n° 602. Octubre, 1.983.

mente puede judicializar aquellos aspectos de configuración política.

No debe olvidarse que la política económica y en particular la política monetaria, no es algo perfectamente definido sino un conjunto de criterios y medidas cuya eficiencia e idoneidad resulta en muchas ocasiones discutible, por lo que no cabe pensar en disfuncionalidades atribuibles a priori al sistema de gestión económico-financiera según sea éste, centralizado o descentralizado.

Como prueba de lo ambiguo de la situación en materia de competencias financieras ha de señalarse que han surgido tres recursos de inconstitucionalidad en temas económico-financieros. El primero fue interpuesto por el Gobierno Autónomo Vasco al Estado, a propósito de la publicación del Decreto sobre prioridades en los coeficientes y los otros dos recursos los ha interpuesto el Estado a normas emanadas del Gobierno Autónomo Vasco, la primera referida al Decreto de Cajas de Ahorros y la segunda ante la publicación de la ley de Cooperación del país Vasco.

Al margen de lo ambiguo que hayan podido resultar la delimitación de algunas competencias en materia financiera el hecho es que el marco legal comentado es el sistema vigente y con él se ha empezado a funcionar. Es más, en algunas parcelas, en especial en lo referente a Cajas de Ahorros, la realidad es que una vez superados los obstáculos iniciales la labor desarrollada ha sido considerable y en buena medida el marco de competencias está, al menos en algunos aspectos, aceptablemente definido.

Una vez comentado el marco legal y sus limitaciones puede iniciarse el estudio de los recursos con que disponen los Gobiernos Autónomos para poder llevar a cabo su política económica propia.

#### **4.2. Los recursos financieros de los gobiernos autónomos.**

Según la naturaleza de los recursos que una Comunidad dispone a la hora de establecer su política económica, éstos se pueden agrupar en cuatro categorías. Por un lado están los recursos que pueden calificarse como "propios" de la Comunidad pues son los derivados de los ingresos propios, del endeudamiento y del ahorro de la Comunidad en cuestión. Otra fuente de financiación es la recibida a través del Fondo de Compensación Territorial y la ligada a los servicios transferidos por la Administración Central,

por lo que pueden denominarse recursos "*transferidos*". Dado que en este estudio el interés está centrado en analizar la posibilidad de llevar a cabo una política regional autónoma junto a las fuentes de financiación citadas cabe añadir los recursos destinados por las Corporaciones Locales de la Comunidad a inversiones, que se podría denominar recursos "*coordinables*" en tanto que la Comunidad tiene reconocida la capacidad de coordinar las inversiones de las citadas administraciones. Adicionalmente se podrían considerar las inversiones llevadas a cabo por la Administración Central y Organismos Autónomos no transferidos, pero en este caso sólo cabría hablar de recursos "*negociables*" en tanto que sobre los mismos sólo se tiene reconocida la citada facultad de negociación.

De los cuatro tipos de recursos financieros de los que una Comunidad Autónoma puede contar a la hora de desarrollar su política económica: "propios", "transferidos", "coordinables" y "negociables" es obvio que es sobre el primer tipo sobre el que cabe un mayor margen de maniobra, si bien los recursos "transferidos" también son en buena medida controlables. Como ya se ha señalado estos tipos de recursos son el resultado de los ingresos propios y del endeudamiento de la Comunidad.

Los ingresos propios de la Comunidad vienen claramente determinados en la LOFCA, que en su artículo cuarto, apartado uno señala:

"De conformidad con el apartado uno del artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia."

Se establece asimismo, en el citado artículo cuarto, apartado segundo que las Comunidades Autónomas podrán obtener ingresos por dos vías adicionales, ésto es, las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Finalmente en el artículo decimocuarto de la citada Ley, se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen operaciones de tesorería, así como operaciones de crédito por plazo superior a 1 año, siempre que en este último caso se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el importe total del crédito sea destinado a la realización de gastos de inversión.
- b) El importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de las Comunidades Autónomas.

En el apartado tercero del mismo artículo, se reconoce asimismo la posibilidad de concertar operaciones de crédito en el extranjero, estableciéndose en este caso que las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado (4).

De entre las distintas fuentes de recursos la que resulta más flexible de cara a las Comunidades Autónomas es el recurso al endeudamiento. Además dadas las condiciones privilegiadas en que las Comunidades pueden endeudarse utilizando el tramo regional del coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorros y de las cajas Rurales, así como el posible acceso a otros tipos de financiación también privilegiada de dichas entidades, conviene hacer una serie de precisiones al respecto.

Aunque las Cajas de Ahorros han sido tradicionalmente unas instituciones con un acentuado matiz regional, se han visto obligadas a través de los coeficientes obligatorios a financiar inversiones de ámbito más amplio. Esta situación, se pretendió cambiar en el año 1.977 regulando la regionalización de sus inversiones (Real

---

(4) Se señala en este mismo artículo que las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberían coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado y que la deuda pública o títulos-valores de carácter equivalente emitidos por las Comunidades Autónomas, estarán sujetos a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública.

Decreto 2.291/77 de 27 de Agosto) e introduciendo en sus Organos de Gobierno una mayor representación de los intereses regionales.

El R.D. 2.291/77 fijó que al menos la mitad de sus inversiones en valores mobiliarios (excluidos los obligatorios en cédulas para inversiones) debían materializarse en valores regionales y al mismo tiempo, el 75% de sus restantes inversiones se deberían realizar en su región. Al mismo tiempo, esta regulación fijaba que los valores emitidos por el I.N.I., Compañías eléctricas y Compañía Telefónica se computarían como inversiones regionales, lo cual desvirtuaba en parte, el sentido regional que se pretendía dar a las inversiones de Cajas de Ahorros en beneficio de esas empresas que en gran medida tienen sus inversiones bastante concentradas regional y sectorialmente.

Posteriormente y ante la realidad del nuevo Estado de las Autonomías, el Real Decreto 2.869/1.980 de 30 de Diciembre fijó el orden de prioridades que las Cajas de Ahorros debían de respetar en la suscripción de valores computables en su coeficiente de Fondos Públicos. En primer lugar, figuran los títulos emitidos por las Comunidades Autónomas, en segundo los de Corporaciones Locales y siguen los calificados por las Comunidades Autónomas, INI y CTNE. Pero con ser importante, de cara a la financiación de las Comunidades Autónomas, el que esten situadas en primer lugar dentro de las prioridades establecidas, hay otro punto en este mismo Real Decreto que resulta de gran importancia de cara tanto a sus posibilidades de financiación como a la posibilidad de orientar las inversiones de las Cajas de Ahorros a financiar determinadas actividades que la Comunidad Autónoma considere prioritaria. El punto referido, es el que fija que dentro del 50% de inversiones en la región un 30% se destinará a inversiones en valores emitidos o calificados por la Comunidad Autónoma.

Posteriormente el Real Decreto 1.619/81 de 22 de Mayo fijó que el máximo que podrían alcanzar dichos títulos sería un 10% del coeficiente de fondos públicos, excluidas las cédulas para inversiones, lo cual vino a suponer un límite a las posibilidades antes abiertas (5).

---

(5) El marco legal descrito en los párrafos anteriores, se verá alterado con la futura ley de Coeficientes de inversión de los intermediarios financieros, en la que se fija previsiblemente que los títulos calificados por las Comunidades Autónomas no podrán superar el 20% de los activos de cobertura de las obligaciones de inversión excluidos los títulos emitidos por el Estado o el Tesoro.

Las posibilidades financieras abiertas a las Comunidades Autónomas por el Real Decreto 2.869 antes comentado, al poder utilizar el coeficiente de inversión obligatoria se ven complementadas por la posible calificación de proyectos de inversión para su inclusión en el tramo de Préstamos de Regulación Especial. Esta capacidad para calificar proyectos como de regulación especial puede utilizarse también como instrumento de política económica ya que permite orientar la inversión privada hacia aquellos sectores o actividades que se consideren prioritarios.

Así pues, la utilización por parte de las Comunidades de la financiación privilegiada de las Cajas de Ahorros, tanto para cubrir sus propias necesidades financieras como para canalizarla hacia determinadas actividades, quizás sea en la actualidad el instrumento de política regional más importante. Esta capacidad también se tiene respecto de las Cooperativas de Crédito, aunque en este caso la situación es menos clara por no disponer de una normativa tan desarrollada como en el caso de las Cajas de Ahorros. Además la firma por parte de la mayoría de estas entidades financieras de un Convenio con el Banco de Crédito Agrícola hace algo más compleja esta alternativa.

Del análisis presentado de las posibilidades financieras que la normativa vigente ofrece a las Comunidades Autónomas pueden obtenerse algunas conclusiones. Sin entrar en la evaluación de la suficiencia o insuficiencia de los recursos a obtener, de lo comentado se desprende que las mayores posibilidades se derivan de las prerrogativas de las Comunidades sobre la financiación privilegiada de las Cajas de Ahorros y en menor medida de las Cooperativas de Crédito. A este respecto, cabe señalar, que sin desdeñar la importancia que tales recursos puedan tener dada la propia naturaleza de las entidades sobre la que las Comunidades tienen competencias surgen algunas limitaciones. Por un lado no puede olvidarse que las Cajas de Ahorros por vocación e inercia destinan más del 50% de sus inversiones crediticias a la vivienda y al sector de la construcción. Si a esto se le añade su tradicional especialización en el negocio relacionado con las economías domésticas resulta que la capacidad para actuar en los ámbitos antes señalados como idóneos desde el punto de vista de la planificación regional, promoción industrial e inversiones en innovación tecnológica asociadas a empresas puntas, aparece bastante limitada. Asimismo no debe olvidarse que si bien los Gobiernos Autónomos tienen la capacidad de calificar proyectos para su inclusión en los coeficientes obligatorios de las Cajas, son éstas las que en última ins-

tancia prestan el dinero y siempre tendrán una lógica tendencia a prestárselos a sus clientes, que por lo general no son empresarios industriales. Aunque esta situación pueda en cierto modo paliarse haciendo que el proceso de calificación sea en cierto modo consensuado no cabe duda que de cara a la puesta en práctica de las políticas autonómicas no deja de suponer una limitación.

## **5. ANALISIS DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LOS GOBIERNOS AUTONOMOS EN TEMAS FINANCIEROS**

A pesar de que como ya se ha señalado el marco legal en materia de competencia financiera es bastante ambiguo, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado una actividad notable en temas financieros. Esta ha sido básicamente en forma de normas tendentes a procurar una descentralización administrativa. Únicamente las leyes de Cooperativas de los Gobiernos Vasco y Catalán, superan este ámbito. El esquema seguido por los Gobiernos Autónomos en el desarrollo de sus competencias en materia financiera ha sido bastante parecido y en general se puede concretar en las fases siguientes:

1º.- Publicación del correspondiente Decreto de asunción de competencias sobre Cajas de Ahorros.

2º.- Normativa asociada con la utilización de la financiación privilegiada ofrecida por las Cajas de Ahorros.

3º.- Normativa por la que se regula la participación en las Sociedades de Garantía Recíproca.

4º.- Establecimiento de Convenios de colaboración con entidades financieras, básicamente con las Cajas de Ahorros subvencionando o sin subvencionar tipos de intereses y generalmente destinados a facilitar financiación a PYMES y Corporaciones Locales.

5º.- Instrumentalización del otorgamiento de avales y en algún caso de segundo aval, para las Sociedades de Garantía Recíproca.

6º.- Normativa regulando algunos aspectos sobre competencias de Cajas de Ahorros.

7º.- Normativa respecto a Cooperativas de Crédito, en algunos casos País Vasco y Cataluña en el contexto de su propia ley de Cooperativas, y el otro caso Andalucía, mediante un Decreto por el que se asume las competencias sobre Cooperativas de Crédito.

Asimismo, algunas Comunidades Autónomas han creado Entidades de Desarrollo Regional. Estas adoptan la forma de Sociedades o Comisiones encaminadas a la promoción y/o reconversión industrial. Estas Entidades pueden participar en el capital de empresas, conceder préstamos o de avalar determinadas operaciones.

Una vez formulada esta enumeración de las actividades desarrolladas por las Comunidades Autónomas en materia financiera cabe hacer una referencia concreta del marco de relaciones entre los Gobiernos Autónomos y las dos entidades financieras con las que éstos tienen mayores posibilidades de actuación: las Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito.

#### — *Cajas de Ahorros*

Son diversas las Comunidades Autónomas que han dictado normas de desarrollo de las atribuciones estatutarias sobre Cajas de Ahorros. Como ya se ha apuntado éstas se han limitado a la descentralización administrativa, sin recurrir por lo tanto, a la facultad legislativa de los Parlamentos Autónomos para regular temas relacionados con las Cajas de Ahorros.

A través de las normas publicadas hasta la fecha las Consejerías de Economía respectivas asumen las competencias reservadas por el Decreto 2.290/77 del Ministerio de Economía. Los temas afectados básicamente han sido los siguientes: creación, fusión, disolución y liquidación de Cajas de Ahorros, Estatutos y Organos de Gobierno, Autorización de la distribución de los Resultados, computabilidad y regionalización de inversiones, información y facultades sancionadoras. Se han asumido asimismo, las facultades de control e inspección relacionadas con las citadas atribuciones, si bien, dado que en los mencionados Decretos se hace un reconocimiento expreso de las competencias del Banco de España, estas facultades de control e inspección han de ejercer en concurrencia con las del Banco de España. Ha de señalarse asimismo, que en cualquier caso se hace una mención al ordenamiento básico del Estado en especial los temas relacionados con los coeficientes de inversión y la distribución de excedentes.

Resulta por lo tanto, que en lo relativo a Cajas de Ahorros parece definido el ámbito inicial de las competencias de las Comunidades Autónomas, y éstas son en última instancia lo suficientemente importantes como para haber permitido el desarrollo de la actividad financiera antes enumerada.

— *Cooperativas de Crédito*

De las Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva sobre Sociedades Cooperativas (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra) sólo dos, País Vasco y Cataluña han aprobado sendas leyes de Cooperativas, siendo Andalucía la única Comunidad que ha elaborado un Decreto regulando las Cooperativas de Crédito sin que previamente el Parlamento Autonómico haya discutido la ley de Cooperativas.

Los Decretos sobre régimen de dependencia de las Cooperativas de Crédito se han desarrollado en la misma línea de descentralización administrativa que en las Cajas de Ahorros. El grado de control que las Comunidades Autónomas tendrán sobre las Cooperativas de Crédito será muy similar en todas las Comunidades que tienen atribuidas facultades exclusivas, si bien aquellas que sólo le han atribuido facultades de desarrollo y ejecución de bases estatales serán algo menores. En cualquier caso, sin embargo, debe reiterarse que todo tipo de competencias están sometidas a lo establecido en el artículo 149, apartado 11 de la Constitución de forma que el Estado se reserva la exclusividad de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros.

En el actual marco jurídico los Gobiernos Autónomos pueden asumir en lo relativo al régimen de Cooperativas las competencias que tenía atribuidas el Ministerio de Trabajo. Por lo que respecta a las Cooperativas de Crédito y los Gobiernos Autónomos, podrán asimismo asumir las competencias de control y gestión que se contempla en el Real Decreto 2.860/1.973 de 3 de Noviembre y en la normativa complementaria que desarrolla el citado Decreto. Estas competencias se desarrollarán sin perjuicio de las gestiones que ejerzan el Banco de España, tal como antes se señaló al referirse a las Cajas de Ahorros. Resulta, por lo tanto, que las Comunidades Autónomas podrán gestionar temas tales como: la creación y transformación de las Cooperativas de Crédito, la expansión, la aplicación de resultados, los Estatutos sociales y Organos de Gobierno, la computabilidad de inversiones, el control de la actividad crediticia, la estadística e información y la facultad sancionadora.

En el tema de las Cooperativas de Crédito y en particular respecto a las Cajas Rurales se plantea una dificultad adicional ya que los Gobiernos Autónomos, no sólo tendrán que armonizar sus

actividades con las del Ministerio de Economía y del Banco de España sino también con las del Banco de Crédito Agrícola. El Convenio de asociación que la mayoría de las Cajas Rurales han firmado con el Banco de Crédito Agrícola introduce una nueva limitación en el ya complicado tema de armonización de competencia en temas financieros entre Administración Central y Administración Autónoma.

## **6. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL CASO ANDALUZ**

En el marco normativo antes comentado y siguiendo las líneas generales presentadas en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma Andaluza ha desarrollado una notable actividad en temas financieros tal como se desprende del análisis comparativo de la labor desarrollada por las distintas Comunidades Autónomas (Ver Cuadro 1).

Para comentar la actividad desarrollada por el Gobierno Andaluz cabe limitarse a enumerar y comentar las actuaciones llevadas a cabo básicamente por la Consejería de Economía en temas financieros, así como destacar algunas características de los dos organismos creados por la Comunidad Autónoma Andaluza para la promoción de la actividad económica de Andalucía, ésto es, la Sociedad de Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA) y el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA).

### **6.1. Actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Economía en temas financieros.**

Por el Decreto 25/1.983 de la Junta de Andalucía de 9 de Febrero se asumen competencias sobre las Cajas de Ahorros Andaluzas en materia de creación, fusión, liquidación de sus Estatutos y Organos de Gobierno, control de la actividad y computabilidad de inversiones, distribución de resultados, información, publicidad, inspección y facultades sancionadoras. En aplicación de tales competencias, se han llevado a cabo o están llevándose a cabo distintas actuaciones figurando las más significativas en los apartados siguientes.

Por el Decreto 158/1.983 de la Junta de Andalucía de 10 de Agosto se regula el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de Cooperativas de Crédito. Mediante este Decreto se regulan diversos temas de las Coopera-

tivas de Crédito, tales como la constitución, nombramientos y ceses de Altos Cargos, calificación de ciertas inversiones, autorizaciones para determinadas operaciones, etc.

Entre las órdenes elaboradas por esta Dirección, además de las relacionadas con los Convenios establecidos con instituciones financieras que se comentan más adelante es de señalar la Orden por la que se regula la expansión de las Cajas de Ahorros Andaluzas, y se fija la forma más adecuada para aprobar la capacidad de expansión de las Cajas y las posibles repercusiones (Orden de 12 de Enero de 1.984).

## **6.2. Actuaciones financieras mediante el establecimiento de convenios con las entidades financieras.**

Dentro del Plan Extraordinario de Inversión de 1.982 de la Junta de Andalucía se reservaron 1.650 millones de pesetas para proyectos de inversión privada a incluir en el coeficiente de inversión obligatorias de las Cajas de Ahorros Andaluzas (1.500 millones) y de Caja Postal (150 millones); previamente calificados por la Consejería de Economía. (Decretos 154/1.982 y 13/1.983, y resoluciones 20-4-83).

Convenios de apoyo financiero en materia de inversión de los Ayuntamientos, en infraestructuras o en proyectos de promoción industrial. El Convenio, firmado el 24 de Marzo de 1.983, fija un volumen total de préstamos de 3.000 millones de pesetas que podrán ser concedidos a los Ayuntamientos, dentro de un techo máximo de 3.000 ptas/ha. o 10.000 ptas./vivienda, a un tipo de interés comprendido entre el 15 y el 17%, con un plazo de amortización de 10 años y un plazo máximo de carencia de dos (Decreto 75/1.983 de la Junta de Andalucía).

De apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa: (entendida como tal la de capital inferior a los 200 millones de pesetas). Por el Decreto 149/1.983 de 13 de Julio se declara la posibilidad de computar en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorros Andaluzas en préstamos de regulación especial, determinados préstamos a PYME por un importe máximo total de 1.000 millones de pesetas. Los préstamos serán calificados previamente por la Consejería de Economía.

De refinanciación de deuda de Ayuntamientos, el Convenio se ha firmado con la Caja Postal (Decreto 241/1.983), por una cuantía

de 500 millones y en unas condiciones similares al Convenio con los Ayuntamientos.

### **6.3. Otras actividades de negociación.**

Negociación de un préstamo del Banco Europeo de Inversiones a la Junta de Andalucía, por importe de 2.100 millones de ptas., firmado el 29 de Junio de 1.983.

Colaboración con las Cajas de Ahorros Andaluzas y con la Banca para el aseguramiento y colocación de 6.750 millones de ptas., de deuda pública emitida por la Junta de Andalucía, computables en el coeficiente de fondos públicos.

Se propició un Convenio entre las Cajas de Ahorros Andaluzas y el Banco Hipotecario, firmado el día 2 de Agosto de 1.983, por el cual el Banco Hipotecario se comprometió a poner a disposición de las primeras un importe máximo de 7.500 millones de ptas., para hacer frente a solicitudes de préstamos para vivienda, cubriendo así el exceso de demanda actual.

Se ha regulado la participación de la Junta de Andalucía en las Sociedades de Garantía Recíproca, por el Decreto 142/1.982 de 3 de Noviembre, habiéndose ya consumado la participación en las Sociedades de Córdoba, Granada y en la fusionada de Sevilla, Cádiz y Huelva.

### **6.4. Entidades de promoción económica.**

El Gobierno Autónomo de Andalucía dada la escasa articulación del sistema productivo andaluz, así como la evidente necesidad de potenciar cualquier proyecto industrial en esta Comunidad ha creado dos entidades de promoción económica: la Sociedad de Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA, Ley 2/1.983 de 3 de Marzo).

El IPIA se ha concebido como un organismo especializado en la promoción industrial encargado fundamentalmente de buscar proyectos industriales con viabilidad demostrada. Este organismo se ha responsabilizado de procurar suficiente coordinación en el campo de la promoción industrial ofreciendo el asesoramiento oportuno a las iniciativas empresariales. Son numerosos los organismos y dependencias ministeriales, autonómicos y locales preocupados por la promoción industrial. El IPIA tiene como un

objetivo fundamental procurar armonizar estas distintas iniciativas procurando la suficiente coordinación en el ámbito andaluz.

Resulta obvio, sin embargo, que la búsqueda de proyectos viables no es suficiente si se pretende promover el desarrollo industrial. Para poder llevar a cabo una actuación beligerante aunando la búsqueda de proyectos y la puesta en práctica de los mismos, se ha creado SOPREA como entidad financiera que coadyuve a ofrecer los productos financieros apropiados.

SOPREA, como entidad financiera de desarrollo regional se preocupa tanto de la promoción industrial como de la reconversión económica y ha de actuar de forma complementaria con la Administración Central. Esta Sociedad puede conceder préstamos, participar en el capital de empresas, avalar y actuar de forma coordinada con el I.P.I.A.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CARCELEN CONESA, J. y MUELA MARTIN-BUITRAGO, M.: "La Nueva Regulación de las Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito en el Marco Constitucional" *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*. N° 12. 1.983, pág. 849-865.
- CUADRADO ROURA, J.R.: "La Región y los Problemas Regionales". *Enciclopedia Práctica de Economía*. Volumen IV. N° 58.
- FERNANDEZ FONTECHA, M.: "Financiación de las Comunidades Autónomas y Descentralización Financiera". *Información Comercial Española*. n° 1.983, pág. 83-96.
- FERNANDEZ NAVARRETA, D.: "La Financiación de las Comunidades Autónomas". *Información Comercial Española*. n° 1.983, pág. 19-22.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Vol. II. Civitas 1984.
- ISORNA ARTINE, E.: "Autonomía y Sistemas Financieros: Una Reflexión". *Información Comercial Española*. n° 602, octubre 1.983, pág. 66-75.
- ORTEGA FERNANDEZ, R.: "La Política Monetaria en la Distribución de Competencias Económicas Definida en la Constitución Española de 1.978". *Lecturas de Economía Española e Internacional, 50 Aniversario del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado*. Ministerio de Economía. 1.981.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "La Planificación Regional: su Aplicación en Andalucía". *Cuadernos de Economía del PSOE*. N° 3. Abril 84, pág. 27-33.
- VIÑUELA DIAZ, J.: "La Financiación de las Comunidades Autónomas". *Ponencia presentada en el Simposio sobre la Economía y las Administraciones Territoriales*. 1.984

