

La Constitución de 1978 y la homogeneidad económica de España

por el Académico de Número

EXCMO. SR. D. JUAN VELARDE FUERTES (*)

Señor Presidente, señores Académicos:

Hemos escuchado hasta ahora, en este salón, lúcidas y me atrevería a decir que muchas veces sobrecogedoras intervenciones sobre lo que subyace en la Constitución Española de 1978. Por mi especialidad he escogido hoy el efectuar unas reflexiones sobre su papel en torno a lo que podríamos llamar unidad económica de España (1).

He de partir de un hecho que conviene puntualizar bien: nuestra Nación no constituye una entidad absolutamente uniforme en lo económico. No me refiero sólo al tema del nivel de desarrollo de las diversas provincias españolas, sobre el que volveré en esta misma

(*) Disertación en Junta de 20 de enero de 1981.

(1) Preparadas para el pasado 13 de enero, en que se levantó la sesión en señal de duelo por el fallecimiento de nuestro querido compañero José Antonio García-Trevijano y Fos (q. e. p. d.), he visto, sólo en unas semanas, la interesante encuesta "¿Se puede romper la unidad económica de España?", en *Cinco Días*, 14 de enero de 1981; el "Informe-denuncia de fusiones para abandonar la lengua y cultura castellanas en Cataluña", preparado por Fere-UGT, Aspe-Fespi y Colectivo de Funcionarios de la Enseñanza, y publicado extensamente en *Ya* el 16 de enero de 1981, y el artículo de Fernando Espiau Seoane, presidente de la Confederación Catalana de la Construcción, "Reflexiones de un empresario sobre la economía de las autonomías", en *El País*, 17 de enero de 1981. Creo que esto indica que el tema está, no sólo en el ánimo de los estudiosos, sin en la preocupación de los españoles.

intervención. Debido al dispar régimen arancelario de Ceuta, Melilla, las islas Canarias y la Península y Baleares, España no es homogénea aduaneramente. En realidad es un área de comercio libre. Por otro lado, el régimen fiscal tenía, hasta 1980, que dividir al conjunto español en el subconjunto de provincias de régimen fiscal normal, y los casos esenciales, y diferentes, de Navarra —a causa de su Ley paccionada— y de Alava.

Sin embargo, este sistema se complica con la existencia de ciertos regímenes de acción especial en lo económico, que se centraron en los tres únicos Planes de desarrollo económico y social que han existido en España. La visión adecuada de esto la expone en su excelente libro *Las antítesis del desarrollo. Constitución, desarrollo y planificación* (1976), nuestro compañero Luis Sánchez Agesta. Nada más debo decir por ello.

En resumidas cuentas que, si se restan Canarias, Ceuta, Melilla, Alava y Navarra, quedaba el 31 de diciembre de 1978 un territorio económicamente bastante homogéneo, de 483.999 Km² y con 36 millones de habitantes. Téngase en cuenta que está entre las superficies de Tejas y California, en los Estados Unidos, o entre las de Francia e Italia, dentro de las Comunidades Europeas, con una población no situada entre las más densas de Europa. Romper más esta unidad, por tanto, puede ser peligroso, sobre todo si tenemos en cuenta que la actividad económica que en él se efectúa tiene un considerable grado de autarquía. Esto es, desde el siglo XIX la política económica española ha pretendido la expansión atendiendo sobre todo al mercado interior, no proyectándose hacia amplios espacios internacionales. No voy ahora a hablar aquí de la polémica entre proteccionistas y librecomerciantes, o cómo el mercado interior resulta fundamental para explicar, como hizo genialmente en 1935 Román Perpiñá Grau, el equilibrio económico. Son cosas bien conocidas. Pero conviene destacar la importancia que tiene el que el mercado interior no se recorte, porque, como ha dicho el citado Perpiñá Grau en un párrafo que se ha hecho clásico, “la industria española tiene su factor principal, determinante, en su corta trayectoria de progreso o desarrollo, en la pequeñez del mercado español: porque el mercado español es pequeño, los costes industriales son altos; porque es pequeño, no puede maquinizarse ni racionalizarse; porque es pequeño, los transportes son poco utilizados y caros; porque es pequeño, las industrias han de nacer con protección y desarrollarse aumentando esa protección; porque

es pequeño, la industria perfeccionada no puede tener arraigo; porque es pequeño, la industria trabaja en condiciones de crédito malas”.

Conviene también recordar que el mercado es de bienes de consumo, pero también de mano de obra, de capitales e incluso de tierra o de empresarios. El que éste se abra tiene inmediatas consecuencias en favor de una más racional asignación de los recursos, cuestión no baladí cuando se trata de una economía sin muy altos niveles productivos y, como acabamos de decir, con dificultades para competir en los mercados internacionales. El problema de la más correcta asignación de recursos pasa, además, a tener una especial significación contemplado desde una situación nacional como la presente, en la que conmueve a toda nuestra economía desde 1974, una crisis de oferta especialmente importante.

Además de todo esto ha de tenerse en cuenta que la actividad española, estudiada regionalmente, no se distribuye precisamente con homogeneidad en el mapa nacional. Visiblemente existen dos Españas.

Para que se comprenda la importancia de esta disparidad económica, he trazado una frontera que engloba a Asturias, Santander, Vascongadas, Navarra, Aragón, Cataluña, el reino de Valencia, Castilla la Vieja, menos Avila, y las provincias de León, Palencia, Valladolid, Madrid, Cuenca y Guadalajara. Es el bloque que resulta de coger todas las provincias de la Península que tienen toda, o la mayor parte, de su superficie al Nordeste de una línea recta que une el cabo de Palos con el Cabo Ortegal. La España del N. E. pasa a tener, incluidas las Baleares, 250.938 Km², mientras la España del S. O., incluidas Canarias, tiene 253.812 Km². No he encontrado otra línea recta que divida más equitativamente a la superficie nacional. Al N. E. está el 49,7 por 100 de la superficie y al S. O. el 50,3 por 100. Pues bien, al N. E. de esta línea de equidistribución superficial viven, en 1977, 22.340.725 españoles, lo que supone un 61,1 por 100 del total; o sea, que al S. O. lo hacían, en 1977, sólo 14.225.443, el 38,9 por 100. En 1955 el reparto era el 52,5 por 100 de la población en el N. E. y del 47,5 por 100 en el S. O. La claridad de los fenómenos migratorios es nítida.

Conviene observar lo que sucede en la producción. En 1977, en la España del N. E. estaba el 70,62 por 100 del Producto Neto Interior al coste de los factores, y claro es, en el S. O., el 29,38 por 100. En 1955 los porcentajes eran del 67,99 por 100 y del 32,01 por 100, respectivamente.

Igual superficie, cada vez más población y cada vez más producción es la característica de la España del N. E. A todo político mínimamente preocupado por la suerte de nuestra Patria tiene que obsesionarle que sea en el N. E. donde con terquedad se concentren renta y población. Por una parte, se engendran tensiones interiores, resquemores; por otra, la población y la riqueza se acumulan, entre otras, en zonas que han planteado cuestiones secesionistas significativas en los siglos XIX y XX. Aún más importante debe ser esta preocupación cuando se comprueba que, a través de los mecanismos proteccionistas, directos e indirectos, ha crecido la renta regional, entre 1955 y 1975, de modo tal que, en renta *per cápita* para 1955, ocupaba el puesto 1 la región vasco-anavarra, el 2 correspondía a Madrid —existen aquí, además, evidentes razones político-administrativas— y el 3 a Cataluña, y para 1975, las tres regiones en cabeza eran las mismas, con una ligerísima alteración en su orden: el puesto 1 corresponde a Madrid, el 2 a la región vasco-navarra y el 3 a Cataluña. Estas tres regiones, además, ocupan sólidamente la cabeza. Si se da el valor 100 a Cataluña, en 1955 Madrid tendría el índice 111,4 y la región vasco-navarra el índice 116,7; en 1975 a Madrid le correspondía el índice 107,0 y a la región vasco-navarra 103,6. La región que ocupa el puesto cuarto en renta *per cápita* era, en 1955, Asturias, con un índice respecto al 100 de Cataluña, de 78,7, y en 1975 este lugar está ocupado por Valencia, con un índice de 78,5. Asturias pasa, en 1975, al índice 77,3, y Valencia tenía el índice 69,7 en 1955. Esto es; en cabeza de ingresos por habitante, en España, están tres regiones — Cataluña, región vasco-navarra y Madrid— con cifras muy próximas entre sí. A notablemente mucha mayor distancia tenemos al resto de las regiones, que con fluidez alternan su clasificación interna. La cristalización del fuerte desarrollo económico de estas tres zonas españolas, muy dispares de las demás, parece, pues, fuera de duda.

Debido a que son las únicas que han sido dotadas hasta ahora de Estatuto autonómico a causa de la Constitución, veamos más especialmente el caso de Cataluña y de Vascongadas. La primera tiene el 6,3 por 100 de la superficie nacional. Del 12,2 por 100 de la población española que acumula en 1955, pasa en 1977 a tener el 16,1 por 100. En cuanto al porcentaje de la producción interior neta, sube del 19,2 por 100 en 1955 al 20 por 100 en 1977. Por lo que se refiere a las tres provincias vascas, la superficie es el 1,4 por 100 de la española; la po-

blación crece del 4,1 por 100 al 5,8 por 100 de 1955 a 1977; en cuanto al Producto Interior Neto, baja ligeramente del 7,7 por 100 al 7,3 por 100 en el mismo período de tiempo, aunque hay que tener en cuenta que de 1975 a 1977 es cuando disminuye este porcentaje respecto al total nacional.

Estos dos núcleos del N. E., que son, junto con Madrid, los más ricos precisamente de toda esta mitad española, acumulan, pues, en 1977, en el 7,7 por 100 de la superficie el 21,9 por 100 de la población y el 27,3 por 100 del Producto Interior Neto, o sea más de la cuarta parte.

Aunque comprendo lo enfadoso que es el seguir este alud de cifras y cifras, debo rogar de su benevolencia que me permitan ampliar brevemente esta relación de datos, porque se me puede argumentar con las cuestiones eternas de la diferencia entre renta y bienestar y demás. Dejo a un lado estas discusiones y me refugio en la ingeniosa publicación del profesor Pena Trapero, *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al caso español* (1977). Sabido es que en ella reúne hasta 25 variables o componentes para elaborar el índice español de bienestar. Como se ofrecen por Pena datos para 1964 y 1974, me encuentro con que, tanto en 1964 como en 1974, las seis provincias con mayores indicadores de bienestar son vasco-navarras, catalanas o Madrid. Utilizando la agrupación regional de Del Hoyo Sainz, como hace Pena Trapero, los indicadores de bienestar, tanto en 1964 como en 1974, señalan el puesto 1 para Madrid, el 2 para la región vasca —Alava, Guipúzcoa y Vizcaya— y el 3 para Cataluña. Evidentemente se confirma, como no podía dejar de ocurrir, lo que nos indican los datos de renta por habitante.

Surge inmediatamente la interrogación de si el conjunto nacional es más o menos homogéneo al comienzo o al final de los períodos estudiados. El que el coeficiente de variación en los indicadores de bienestar baje de 20,84 en 1964 a 16,68 en 1974, parece señalar que existe una ligera tendencia a la homogeneidad en el bienestar de las provincias. Esto se liga con el descenso en el índice de Gini de los ingresos por habitante de 0,19774 en 1964 a 0,15449 en 1973 y 0,14702 en 1975, significación que se amplía si se tiene en cuenta que el índice de Gini de la renta familiar disponible —con lo que entran en juego desde las transferencias de los emigrantes a las prestaciones de la seguridad social, con especial impacto en el campo— baja de 0,16329

en 1967 a 0,11427 en 1975. Todo esto, naturalmente, no debe llevarnos a entonar precisamente himnos de júbilo, porque el índice de Gini que mide la concentración de la producción por Km² de territorio nacional sube implacablemente de 0,55277 en 1955 a 0,61581 en 1975. O lo que es lo mismo, que la desertización económica avanza en España y en favor de las regiones señaladas antes, con la simple compensación de que la emigración provoca mejores cifras de renta por habitante.

Todo esto procura, sin embargo, olvidarse en la etapa de la Transición, y ante el asombro de los economistas comienzan a oírse las que podríamos denominar *quejas económicas* vascas y catalanas para justificar un mayor apoyo a sus propios problemas económicos. Basta abrir las colecciones de revistas y diarios vinculados a los nacionalismos vasco y catalán para encontrar estos argumentos en favor de sus posturas reivindicatorias. Centrémolas en cuatro epígrafes:

1. *Se habla del proteccionismo industrial, pero lo cierto en España es que ha existido también, dentro del famoso proteccionismo integral, un fuerte proteccionismo agrario.*

Los hechos demuestran que nada de esto ocurre. El arancel de 1906, efectivamente, señalaba que los productos agrarios se podían gravar hasta el 20 por 100 de su valor, y en el Arancel Cambó aparentemente aparecieron altos niveles de protección agraria. Pero éstos eran los *derechos de las coplas de Calainos* de que hablaba Flores de Lemus, o la protección a productos “que, como decía Mariano Matesanz, ningún agricultor pide ni a la agricultura le interesa”: Porque el juego de los altos aranceles favorece para siempre a la industria. Con su talante fatalista habitual, lo recogía así Cánovas del Castillo en uno de sus estudios sobre los problemas arancelarios: “La industria española, principalmente en Cataluña, siempre ha sido más vehemente y resuelta en sus reclamaciones que la agricultura, por excelencia castellana, hija de un país acostumbrado a soportar en silencio sus males y su pobreza tradicional”. Quien percibió clarísimamente esta situación, por cierto, fue un gran literato español —uno de los menores, relativamente claro, de la generación del 98— que se dedicó a trabajar el tema, Francisco Grandmontagne. En un folleto que tituló *El ultraproteccionismo*, impreso en Haro en 1908, recoge tres conferencias dadas en Haro, Logroño y Valladolid los días 19, 20 y 27 de septiembre de ese año. En la de Haro indica:

“El proteccionismo abusivo, corruptor, parasitario, acordado a unos cuantos manufactureros que de sobra conocéis, excluye de los mercados exteriores, por falta de reciprocidad, los productos de trabajo agrario, devorado simultáneamente por dos colmillos: el del Fisco y el de la industria”. Por el lugar donde pronuncia las conferencias de la Rioja habla Grandmontagne con especial atención del impacto negativo de dos proteccionismos industriales en la agricultura: el de la hojalata y el del azúcar.

La creencia de que esta protección se centra, sobre todo, en beneficio de Vizcaya y de Barcelona, es además antiguo. En un, por cierto, muy buen informe que en 1907 —como consecuencia de las decisiones protectoras implantadas por el Gobierno largo Maura— prepararon conjuntamente la Unión de Fabricantes de Conservas de la Ría de Vigo y la Unión de Fabricantes de Conservas Vegetales de Zaragoza se señalaba: “El Estado ha cedido gratuitamente a la Liga Vizcaína de Productores y al Fomento del Trabajo Nacional de Barcelona su soberanía y ellos pueden, por tanto, imponer tributos extraordinarios a los españoles”. Y al ser esto así, se produce una fuerte desviación de la acción empresarial. Desde el siglo XIX se observa que en España, primero y destacadamente los industriales catalanes, y después los industriales vascos, aunque con evidente retraso a causa del ruralismo inmerso en la concepción del Partido Nacionalista Vasco por Sabino Arana, que sólo enmendó parcialmente Ramón de la Sota, no aplican sus energías a la fábrica, al taller. Por el contrario, actúan sobre todo en política, porque de ella se derivan fundamentalmente sus ganancias. Tal sucedió con la relación entre el catalanismo y el Ministerio de Ultramar, para imponer a la fuerza nuestros productos protegidos en Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Sagasta, por ejemplo, echó sobre el Fomento del Trabajo Nacional y sobre las exportaciones crecientes de productos algodoneros de 1891 a 1893 —en Cuba las compras a la Península subieron en estos dos años de 11,5 a 31 millones de pesetas— gran parte de la culpa de la guerra de Cuba y sus desastres. Por eso el presidente de la Unión Mercantil de Madrid, Constantino Rodríguez, pudo decir que “el arancel (de guerra) de 1891 fue causa eficiente de los tremendos desastres de 1898”. Cuando uno recuerda que Romero Robledo clamaba en el Parlamento, refiriéndose a nuestras Antillas, con aquello de que “las colonias se han hecho para explotarlas”, al mismo tiempo que, por vía de exportaciones —con el fuerte gravamen

sobre el azúcar— e importaciones —al imponer los textiles catalanes y la maquinaria vasca— se empeoraba extraordinariamente su relación real de intercambio, parece claro que en ambas regiones se jugaba claramente a la política en beneficio de los negocios. Y cuando todo se alteró en 1898 se observó que también se alteraba el catalanismo. Este estaba profundamente dormido. En 1848 las escrituras públicas dejaron de redactarse en catalán. Nadie protestó, ni notarios ni el pueblo. La reforma radical de la Ley Hipotecaria de 1860, que hería algunos puntos del derecho de propiedad catalán, se aceptó de buen grado. Lo mismo sucedió cuando la Revolución Gloriosa confirió en Cataluña la patria potestad a la mujer. Sólo protestó la Iglesia catalana, porque le afectaba en sus ingresos, pero no el pueblo. En 1863, los Jocs Florals de Barcelona eran presididos por un aragonés, Braulio Fox. Y sin que nadie protestase, fue corriente que presidiesen esta fiesta los gobernadores civiles. Valentín Almirall percibió claramente esto cuando en 1866, en *Lo Catalanisme: motius que el legitimen, fonaments científics, solucions pràctiques* lo denunciaba así (pág. 108): “Las cien comisiones que van de Barcelona a Madrid no tienen ningún reparo en someterse a toda suerte de bajezas ante los ministros y otros poderosos. Para conservar un monopolio y obtener una concesión, casi nunca se va por las vías francas y leales, sino por las tortuosas... Transigimos con todo; dejamos abandonada la vida pública; permitimos que nuestros distritos electorales sean presa del cunerismo; hacemos gala de no tener opiniones ni convicciones, o de cambiarlas tantas veces como de camisa, a cambio de que las oligarquías madrileñas nos den como limosna la conservación de algunos céntimos en los aranceles de ciertas industrias, o bien autoricen alguna empresa de moralidad dudosa”.

Desde el mismo 1899 —desde luego ya con el virulento *entacament de caixes*— la operación económica de Cataluña se llena de sentido político. Se ha visto clarísimo en la formidable y conocida ofensiva de Cambó contra Santiago Alba.

Derrotado Alba, el auge de Cambó se consagra con el Arancel de 1922. En la, por otro lado, maravillosamente escrita biografía, que hace de éste su correligionario Josep Pla, se dice abiertamente que la preocupación de Cambó y, por supuesto, de la Lliga Regionalista de Cataluña y del Fomento, no era tanto controlar todo el Ministerio de Hacienda, como conseguir el dominio de alguna Dirección General, y sobre todo de la de Aduanas. Unamuno, uno de los más

agudos conocedores del proceso económico español y de las circunstancias de su equilibrio, apostrofó así a los catalanes: “Habéis vendido vuestra alma por un arancel”.

Unas veces fue por el arancel; otras, por un acuerdo comercial; otras, por un tipo impositivo; muchas, por una Acción Concertada; en el caso vasco, también por el mantenimiento o el restablecimiento de los conciertos económicos; siempre con un ambiguo regionalismo-nacionalismo que unas veces se denominó Lliga y otras Esquerra y ahora Convergencia i Unió, o Convergencia Democrática, en Cataluña, y que en Vascongadas se vincula siempre al fortalecimiento de ese confuso movimiento populista que recibe el nombre de Partido Nacionalista Vasco. Los protagonistas han cambiado físicamente, pero si Cambó estuvo ligado —y tan ligado que logró por ello cambiar la legislación de la quiebra y la suspensión de pagos— al Banco de Barcelona, después se contempla cómo otros recogen su antorcha entre los banqueros, y si Ramón de la Sota lo estuvo con Euskalduna y la Naviera Sota y Aznar, ahora es preocupación esencial del PNV insistir en estos fenómenos industriales: basta leer periódicamente el órgano de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, *Información. Barriak*, o enterarse de lo que opina muy claramente, por cierto, el consejero vasco de Industria, Javier García Egocheaga. Pero siempre con el telón de fondo de una ayuda arancelaria, en términos reales, más alta para las industrias vasca y catalana que para el resto de España.

2. *Si progresan más Cataluña y Vascongadas se debe a sus más favorables circunstancias locacionales respecto a las restantes de España, y no por ningún trato de favor.*

En torno a este argumento cabría una serie amplísima de documentación. Me voy a reducir al planteamiento energético, en primer lugar, y en segundo, al siderúrgico, con idea que me inspiró en primer lugar mi colega Juan Muñoz.

En el terreno de la energía, los tres puntos industriales básicos ligados a los focos de mayor desarrollo económico español son las provincias de Madrid, Vizcaya y Barcelona. Como Lérida es una provincia con una fuerte producción eléctrica, situada precisamente en el área catalana, la vamos a considerar como situada dentro del mismo conjunto industrial. No existe ninguna provincia vasca con caracte-

res no ya parecidos, sino lejanamente similares a los de Lérida, por lo que se estudia individualmente el caso de Vizcaya. Con los datos que con el título de *Balance energético para 1966-1975*, procedente del Ministerio de Industria y con cifras en gigavatios, nos encontramos con que, incluidas térmica e hidroeléctrica, el complejo Barcelona-Lérida produce 66,2 Gw y consume 72,9, con un déficit fortísimo de 6,7 Gw. Por lo que se refiere a Vizcaya, la producción es de 20,1 Gw y el consumo de 35,1 Gw. O sea que su déficit es de 15,0 Gw.

Estas ingentes sumas de energía deben consumirlas, como sucede por supuesto también con Madrid, de las procedentes de las provincias con superávit. Eliminando Lérida, incapaz, por otro lado, de evitar el déficit y ya incluida en el complejo catalán, las provincias que venden cantidades significativas de energía eléctrica son León, Salamanca, Zamora, Orense, Lugo y Cáceres, que ocupan por renta familiar *per capita* para 1977 los puestos, respectivamente, 29, 31, 37, 38, 44 y 47. Salvo León, todas son —incluso Lugo— de la España del S. O., y desde luego todas son pobres. Pero el establecimiento del régimen de tarifas unificadas elimina en la localidad industrial el factor distancia. Como dice el citado profesor Juan Muñoz en su ensayo *Los desequilibrios regionales: el caso de Castilla*, «la no consideración de las “pérdidas” de la energía transportada, así como los altos costes del montaje de la propia infraestructura de este transporte supone, obviamente, una subvención a los grandes núcleos urbanos *devoradores* de energía y una penalización a las *pobres provincias subdesarrolladas*». O si se mira la moneda por la otra cara, significa tanto como desviar la industria y los servicios hacia las zonas donde ya se encuentran situados, a poco que hayamos saludado cualquier estudio de tipo locacional. La política energética sigue, pues, la frase de que “a los que tienen les será dado”. Se comprende esto mejor todavía si tenemos en cuenta que el sistema de tarifas establece descensos en éstas a medida que aumentan tanto la potencia instalada como los consumos realizados. Sanz Hurtado ha criticado en su ensayo “Consumo de electricidad, hidráulidad e importaciones de energía”, publicado en *Coyuntura Económica*, tal sistema como “socialmente injusto, ya que da lugar a que el sector doméstico de las clases económicamente más débiles, o con menor acceso al disfrute de la energía-comodidad, abona en definitiva tarifas oficiales resultantes más elevadas”. Tengamos en cuenta que de acuerdo con la encuesta de *Presupuestos familiares 1973-1974* y la *Encuesta de*

equipamiento 1975, ambas del Instituto Nacional de Estadística, la media española de hogares sin electricidad es del 1,4 por 100. Pues bien, en Madrid el porcentaje es del 0 por 100; en Barcelona, del 0,1 por 100, y en Vizcaya, del 0,5 por 100. La paradoja aparece en las que se han consignado como provincias suministradoras pobres. Los porcentajes son: León, 1,2 por 100; Salamanca, 0,9 por 100; Zamora, 1,2 por 100; Orense, 3,8 por 100; Lugo, 1,9 por 100, y Cáceres, 1,9 por 100. O sea que este sistema tan favorable para vascos, catalanes y madrileños, es “no solamente incentivador de consumos (cosa grave precisamente en estos momentos), sino también favorecedor de situaciones y estructuras industriales artificialmente desarrolladas y no competitivas”, concluyendo Sanz Hurtado: “La unificación geográfica de las tarifas conduce a inadecuados emplazamientos de las industrias consumidoras, con pérdidas en el transporte de electricidad, extracostes eléctricos y mayores necesidades de producción”. En economía esto quiere decir que la estructura eléctrica española favorece, a costa de importantes desajustes en todo el sistema productivo, a la España del N. E., y desde luego a Cataluña y Vascongadas. El favor llega a tales límites que estas provincias se niegan a pagar los costes inherentes a su falta de producción. El absurdo y violentísimo movimiento contra la instalación de la central nuclear de Lemóniz está ligado a esto. Incluso responden a lo mismo los frenos a producir en sus demarcaciones energía termoeléctrica, considerada menos *limpia* y con mayores complicaciones ecológicas.

Otro problema que evidencia cómo el sistema económico establecido, por sí mismo, favorece a alguna de estas zonas —concretamente a Vizcaya— lo tenemos al estudiar un sector fundamental siempre y hoy en hipercrisis. Me refiero al siderúrgico. Como fruto derivado de la resistencia a ampliarse por parte de Altos Hornos de Vizcaya, se crea en 1950 —los antecedentes se remontan a unos pocos años antes— la Empresa Nacional Siderúrgica en Asturias. Mas a pesar de esto, el apoyo a Altos Hornos de Vizcaya continuó siendo muy intenso. La tradición se continuaba así. En un informe sobre este asunto se decía, en 1963, que esta empresa —al igual que algunas otras de mucha menor importancia— “ha preferido conseguir los beneficios en los despachos oficiales y en la antigua Junta de Aranceles y Valoraciones a conseguirlos en las fábricas con las mejores técnicas que se iban produciendo, con lo que ha frenado el consumo por habitante y ha hecho imposible la exportación de muchos pro-

ductos en los que intervenía el hierro, causando un profundo mal nacional”. La Acción Concertada en la Siderurgia, y muy especialmente la generosísima concesión de créditos, con cifras muy altas y a tipos de interés muy reducidos —lo que encubre una importante subvención—, ha sido incapaz de poner a Altos Hornos de Vizcaya en mejores condiciones que ENSIDESA. Por supuesto, que Javier García Egocheaga —que significativamente fue director general de Industrias Siderúrgicas y Navales con el ministro Rodríguez Sahagún, y a partir de mayo de 1980 es, como he señalado antes, consejero de Industria del Gobierno autónomo vasco—, ha dicho en unas declaraciones a *Perspectivas y Mercado*, que “Altos Hornos no tiene un problema mayor que considerar”. Sin embargo conviene ahondar un poco más.

Altos Hornos de Vizcaya, a pesar de haber sido aliviada por el INI de la gigantesca carga financiera de Altos Hornos del Mediterráneo, empeoró rápidamente en sus necesidades de tesorería. En 1979, en los programas de necesidades de tesorería figuraban 22.000 millones para Ensidesa y 17.000 para Altos Hornos de Vizcaya. Estas cifras se han convertido en 1980 en 27.000 millones para Altos Hornos, mientras que Ensidesa conserva los 22.000 millones previstos.

Ante la crisis actual se predica —por ejemplo, por el actual director general de Industrias Siderometalúrgicas, Mariano Garcés, previamente director general de Producción de Altos Hornos de Vizcaya y antes director de Altos Hornos del Mediterráneo, en Sagunto— la denominada tesis de la *salvación colectiva*, última hijuela del famoso proteccionismo integral. Sin embargo, cuando se observa el panorama por expertos parece que es posible encontrar un cierto futuro para Ensidesa, uno muy restrictivo para Altos Hornos del Mediterráneo, pero nada se ve posible hacer con Altos Hornos de Vizcaya. Con motivo de la visita de la Comisión técnica japonesa de Kawasaki —uno de sus miembros era uno de los consejeros de Acerinox— se produjo esta declaración tajante: “Si España quiere estructurar la siderurgia, meter dinero en Altos Hornos de Vizcaya es como tirar dinero a la ría”. Como los medios son escasos, la doctrina de la *salvación colectiva* supone que tampoco *Ensidesa* va a recibir los fondos necesarios, y el resultado será el de contemplar una empresa con notables pérdidas, que forzosamente se irán acumulando, hasta convertirse la situación en irrecuperable y sin remedio. Como parece evidente que ante la acometida de los “nuevos países industrializados” la crisis del acero va

a ser duradera, quedará el ámbito nacional del mercado reducido a una sola nueva empresa. Esperan los valedores de Altos Hornos de Vizcaya que ésta sea la salvada en exclusiva. Se abandonaría así la única empresa eficaz que es *Ensidesa*, tanto por sus instalaciones básicas como por su experiencia y por su equipo. Como al mismo tiempo es el fundamento industrial de la región asturiana, la posible rivalidad entre estas dos zonas del Cantábrico se resuelve, y no a través de mecanismos de eficacia, a favor de Vizcaya. El primer paso parece va a darse con el bloqueo de la inversión del tren de bandas calientes destinado a *Ensidesa*. Se pretende situarlo fuera de Asturias, aunque de los 170 trenes de bandas calientes que funcionan en el mundo, todos están situados al lado de la acería correspondiente. El tren al lado de la acería supone un ahorro energético importante, al poder lanzar en directo los desbastes planos y aprovechar todo el balance energético de gases que supone una planta integral. Téngase en cuenta que el 35 por 100 del paso de desbastes planos a bandas es, precisamente, energía. Al seguirse, en cambio, esta demencial operación del bloqueo del tren de bandas en caliente, desde un punto de vista técnico se refuerza a la industria envejecida de las Vascongadas a costa de otras regiones, se consolida aún más la concentración y, por otro lado, se arruina el único puerto serio de España, desde el punto de vista industrial pesado, que es Gijón, y se revaloriza el de Bilbao, pero con costes muy notables, pues al contrario del de Gijón, no está conectado con la siderurgia, que tiene en la zona vizcaína un emplazamiento casi urbano

Se observa, por tanto, en la siderurgia y en la energía eléctrica, de qué modo tiende a perpetuarse una situación que mejora el cuadro locacional vasco y catalán, a costa de la situación española toda.

3. *Cataluña aporta el 22,6 100 de los ingresos presupuestarios de la Hacienda central y recibe únicamente el 10,53 por 100 de los gastos presupuestarios. Por lo que se refiere a las Vascongadas, la Caja Laboral Popular, del complejo cooperativo de Mondragón, señala que "simplemente una mitad de las recaudaciones aquí generadas y producidas retornan en forma de gasto estatal": de cada peseta pagada vuelven 0,57 pesetas a Vascongadas. Según el citado trabajo de la Caja Laboral Popular, la Administración central obtuvo en 1975 unos ingresos provenientes de las tres provincias vascas del orden de 76.137 millones de pesetas, de las que invirtió en esta misma región solamente 39.622 millones.*

En su *Prólogo* al libro de Gimeno, López Hernando y Pons, *La descentralización fiscal frente a la crisis económica* (1978), el profesor Julio Segura ha desmoronado con una dura frase todos estos argumentos: “Creer a ultranza en un resultado *empírico* que señala a Cataluña... —o a Vascongadas, añado yo— como perceptor de transferencias negativas del resto del Estado español, o es un caso de creencia temeraria en el empirismo económico, o un error analítico o un fraude científico que trata de demostrar lo indemostrable”. Aquí Juan Muñoz ha hecho desde hace mucho tiempo, concretamente a partir de unos trabajos críticos publicados en *El Viejo Topo*, frente a tesis de Trías Fargas, Petit Fonseré y Ros Hombravella sobre todo, un tremendo catálogo de las inconsistencias de todas estas posturas vascas y catalanas. Señalemos algunos ejemplos. El gasto público en educación efectuada en el lugar de origen de un emigrante que desde el comienzo de su incorporación a la población activa vive en Vascongadas o en Cataluña, ¿a quién se imputa? Cuando una empresa efectúa lo que la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda llama concentración y centralización de impuestos en una sola Delegación de Hacienda —“generalmente donde tiene su domicilio fiscal”, aun cuando su trabajo o actividades están situados en otra u otras provincias—, ¿se tiene en cuenta que la recaudación de los impuestos en una provincia es totalmente diferente de los pagos aportados por los contribuyentes vinculados a esa provincia? Y ¿qué decir de los impuestos indirectos que, como su nombre indica, nada señalan sobre el lugar geográfico donde inciden! Más aún cuando su significación es muy importante en España, y cuando, evidentemente, en Bilbao, San Sebastián y Barcelona se van a concentrar gran cantidad de recaudaciones por impuestos indirectos que pagan los consumidores de todo el país. Por eso el agudísimo José Luis Ugarte en su artículo “Contenidos y limitaciones económicas de las economías regionales”, publicado en *Información Comercial Española*, octubre de 1977, señala que “los impuestos no los paga, en definitiva, quien los ingresa en el Tesoro, sino quien los soporta”, y que “para que la traslación de cargas no ocurriera se deberían, por lo menos, establecer desgravaciones y compensaciones, es decir, fronteras interregionales similares a las que se practican en el comercio con el exterior y al paso de las fronteras internacionales. La adscripción territorial, sin correctivos, de las recaudaciones, es una forma crasa de insolidaridad interregional y la manera más obvia de premiar a las regiones ricas y de reforzar sus factores causales”. ¿Y qué decir de los im-

puestos aduaneros, centralizados en los puestos fronterizos, que se imputan a la primera provincia que aparece como destinataria de la mercancía?

Evidentemente lo que está latente es el deseo de crear una realidad fiscal catalana y, desde luego, de crear una realidad fiscal vasca. ¿Es que cabe olvidar el gran escándalo que se había organizado a principios de 1934 en Cataluña por habérsele ocurrido a la Generalidad prohibir la entrada de trigo no catalán, y por haberse hablado intensamente entonces de las ventajas para Cataluña de implantar un control arancelario frente a los productos agrarios? Por supuesto que ya sé que ante esta barbaridad reaccionaron, aterrados, porque las represalias iban a ser muy duras, los miembros del Fomento del Trabajo Nacional, que visitaron, para impedir el dislate, al presidente de la Generalidad.

¿Y es que se han olvidado también las durísimas polémicas promovidas por Calvo Sotelo desde *ABC* y desde *Acción Española* como protesta por los planes de ruptura fiscal que podía surgir, en la etapa de la II República, del Estatuto de Cataluña? Concretamente, ¿no es éste el momento oportuno para repasar sus argumentos sobre cesiones del impuesto sobre la renta? La fiscalidad regional, ¿no está llamada a sufrir, enlazando un concepto de Torres con otro de Ugarte, un proceso muy fuerte de petrificación que, en la práctica, cree paraísos fiscales? Mi perplejidad ante todo esto crece cuando veo, no ya alborozados a los soportes burgueses del PNV y de Convergencia Democrática, sino a los socialistas vascos y catalanes que parecen dispuestos a expropiar, todo lo más posible, no plusvalías, sino entecos ingresos, al resto de los españoles.

4. *La Banca Nacional española saca fuera de Vascongadas y de Cataluña sus pasivos y los invierte en beneficio de otras zonas de la Nación.*

Parecía que este argumento ya se había muerto después del gran lanzazo científico que recibió en 1935 de Perpiñá Grau. Sabido es que éste escribió entonces: "...los excedentes que produce la industria catalana de sus ventas al resto de la Península, concentrados especialmente en las cuentas corrientes de la sucursal del Banco de España en Barcelona, durante largos años deudoras (saldos deudores que han sido objeto de repetidas críticas por la errónea y simplista

creencia de que se restaban capitales a Cataluña), son pasados a la central y por su medio a otras sucursales, las cuales reciben así medios con que financiar al comercio comprador español de productos catalanes. Y este fenómeno se opera igualmente a través de las sucursales de Bancos madrileños y bilbaínos establecidos en Cataluña. Y por este fenómeno se comprende, en parte, la inexistencia de Banca catalana, por cuanto los industriales catalanes han tenido más interés en operar a través de sucursales de Bancos que tuvieran sus redes por toda España, que confiar sus fondos en Bancos que sólo tuvieran actividad en Cataluña”.

Yo leí, renacido, este argumento en *Serra d'Or* hace unos años. Pensé: ¡Cosas de benditos frailes, en las nubes ellos! Pero pronto advertí que economistas bien conocidos —Ernest Lluch, Trías Fargas— insistían en esto como complemento de pseudoinvestigaciones sobre las corrientes interiores de renta creadas por el Ministerio de Hacienda de que, de la mano de Juan Muñoz, acabo de hablar.

Pero ahora es posible que las cosas sean algo más complicadas, como consecuencia de la despoblación de muchas zonas agrarias y del fin de lo que se ha venido en llamar *sistema de agricultura tradicional*, la que se extiende en el tiempo desde las dos desamortizaciones hasta el Plan de Estabilización. El fenómeno estudiado por Perpiñá se experimenta hoy, seguramente, con fuerza en el interior de la España del N. E. Pero parece que la España del S. O. ya casi no es contemplada como un mercado que se deba cuidar. Una serie de estudios de Santiago Roldán, Juan Muñoz y Angel Serrano sobre Andalucía y Castilla nos muestran que los depósitos bancarios del conjunto de la Banca privada nacional dan para las provincias de Barcelona, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa el 23,35 por 100 del total nacional, mientras que los créditos dispuestos son el 31,67. A pesar de jugarse con porcentajes que tienen bases diferentes, el desequilibrio es obvio para cualquier conocedor de la economía financiera española. En cambio, al estudiar Castilla, León, Andalucía y Extremadura, se encuentran con que son zonas exportadoras de capital vía sistema financiero hacia los tres centros crediticios de Bilbao, Barcelona y Madrid. Los coeficientes de inversión obligatorios de las Cajas de Ahorros desempeñaron un elemento complementario de perturbación. La situación de la Banca oficial no ha servido, en absoluto, para corregir esta situación.

Todos los indicios son, pues, de que el instrumento crediticio se utiliza en España para favorecer, aún más, la región del N. E. a costa de la del S. O.

Estos cuatro planteamientos polémicos están detrás, explicándolo, del gran telón que muestra las profundas disparidades económicas regionales.

* * *

Evidentemente, cuando se lee en la Constitución de 1978, en su artículo 40, apartado 1, que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta regional... más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”, y, por otro lado, en el artículo 2 se había leído que “la Constitución... reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, parece mostrarse una tensión fuerte entre sus redactores. Por una parte, la igualdad regional de la renta parece un mandato inexcusable; pero, por otro, aparece la posibilidad autonómica, que precisamente se otorga con rapidez por la disposición transitoria segunda en relación con el artículo 143, de modo tal que quedó claro que esta situación iba a perfeccionarse en primer lugar por las provincias vascas y por las catalanas. Efectivamente, por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, se aprobó el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, y por la Ley Orgánica 4/1979, de la misma fecha, se aprobó el Estatuto de Autonomía para Cataluña. El resto de las comunidades autónomas van mucho más retrasadas.

Por lo tanto, acceden a la autonomía los dos grandes centros de poder económico de la España del N. E. Simultáneamente, debe ponerse en marcha una activa política dirigida a que la renta regional se distribuya más equitativamente. ¿Van a ganar las medidas solidarias a las insolidarias? Con motivo de la política de autonomías de la II República, por cierto mucho menos permisiva que la de la Transición, se celebró un ciclo de conferencias convocado por Unión Económica, que se publicó en el órgano de ésta, *Economía Española*, bajo el título de “Solidaridad económica nacional. Aportación de diferentes regiones españolas a la economía nacional”. De él se desprende de qué modo tal solidaridad pendía de un hilo muy tenue, y cómo cualquier tensión fuerte podía romperlo al inclinarse todo hacia una serie de políticas insolidarias. La crisis que entonces reina-

ba acentuaba naturalmente este trasfondo de insolidaridad. Pero, la Constitución de 1978, que forzosamente debía haberse elaborado —si lo fue, o no, es otra cosa— teniendo presente toda esta experiencia histórica, ¿había creado los mecanismos para hacer saltar tales situaciones? Confieso que me había llenado de preocupación un debate sobre un punto que yo seguía con atención, el del Consejo Económico y Social, que por cierto la Constitución resolvió muy mal, al ligarlo a la planificación de la que huye —al menos el ministro Leal huía— el partido del Gobierno. Pues bien, en él parecía claro que con el texto del párrafo 2 del hoy artículo 131, el Gobierno debe elaborar “los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”. Mas ¿cómo conseguir que estas previsiones no choquen entre sí? De manera asombrosa, e ignoro el motivo serio, se cerró la perspectiva que pretendía se aprobase por el Congreso de los Diputados, por nuestro compañero el profesor López Rodó, con una enmienda que consistía en sustituir *de acuerdo* por *teniendo en cuenta*. En este sentido, el profesor López Rodó dijo: “Parece que es preceptivo que el Gobierno elabore los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas; de modo que si éstas formulan previsiones diversas e incluso contradictorias... resultaría de imposible cumplimiento el que el Gobierno elabore los proyectos de planificación de acuerdo con todas y cada una de las previsiones que le suministren”. La contestación de Vizcaya Retana, que sirvió de base para rechazar la enmienda, no se tiene en pie. Sólo se resuelven ahora las cosas si en la instancia planificadora las Comunidades Autónomas pueden dirimir sus diferencias y llegar a un acuerdo. El tema es peliagudo, pues es evidente que cabe la posibilidad de que no se consiga tal acuerdo. ¿Es admisible, entonces, que una Comunidad Autónoma pueda poner en peligro toda la tarea de planificación? La solución, naturalmente, obliga a que, bien en el futuro Consejo que prevé el citado artículo 131, o bien en las Cortes Generales se admita que un voto mayoritario, aun no votado por los representantes de la Comunidad autonómica insolidaria, supone automáticamente que, incluso la que no vota o vota en contra, está de acuerdo con el voto mayoritario. He aquí una alarma gravísima, y que no va a actuar precisamente en favor de la unificación económica de España.

Pongamos en relación este artículo 131 con los 143, 148.13 y 149.13.

Torno Mas señala que debe quedar claro que “las exigencias meramente económico-espaciales del sistema de planificación no pueden imponer una división territorial de carácter meramente funcional, sino que debe adaptarse y subordinarse a la resultante del proceso de configuración y estructuración de las distintas Comunidades Autónomas, aunque ello pueda implicar, por vía de hipótesis, una distribución territorial inadecuada desde el punto de vista de la racionalidad económica... Como conclusión, puede afirmarse que, en el marco de nuestra Consittución, el territorio ha dejado de ser un mero dato de planificación espacial para convertirse en un presupuesto de manifestación del autogobierno de una Comunidad autónoma sobre su entorno territorial”. ¿Qué quiere decir esto para un economista? Que la racionalidad económica que impone la unidad de mercado, la unidad del espacio económico nacional, en suma, se subordina al que se considera mandamiento supremo de esta Constitución: articular un marco para la función de autogobierno que ostentan las Comunidades autonómicas.

Cabría pensar que nuestros constitucionalistas hubiesen pensado en sutilísimos mecanismos de pesos y contrapesos que, sin duda, provocasen las dos cosas: la racionalidad de un marco económico unitario en España, y una clara defensa de autogobierno.

En primer lugar, había yo señalado en esta intervención de qué modo el juego de los precios llevaba a que el proteccionismo y otras medidas de política económica favoreciesen especialmente a Cataluña y a las provincias vascongadas. La única solución es un marco fiscal estatal administrado por el Ministerio de Hacienda también en la asignación de sus gastos, aparte, claro es, temas de descentralización. Sin embargo, la lectura del Título III del ya citado *Estatuto de Autonomía para el País Vasco* hace que para este ámbito se abandone cualquier idea de que puede contribuir a lo que manda el artículo 40 en conexión con los dos párrafos del 138 de la Constitución. En cuanto al también Título III del *Estatuto de autonomía de Cataluña*, se observa en el apartado c) de lartículo 45 un debilísimo matiz de solidaridad, que, sin embargo, puede ser borrado por los otros apartados, incluidos el d) del mismo artículo. Como nadie señala su inconstitucionalidad, reitero mi idea de que en la Constitución de 1978 hay dos líneas muy dispares, y que la que ha triunfado es, precisamente, la insolidaria.

¿Cabe alguna enmienda importante? También esto se ciega, a mi juicio, y es imposible el que actúen los contrapesos. Nada se va a hacer en el terreno fiscal, ni en el arancelario, ni en el del mercado de capitales, ni en la planificación. Pero, en la energía, la España del S. O., a través de sus autonomías —Extremadura, Castilla, León, Galicia—, ¿va a poder hacerse compensar por la España rica del N. E. y por propia decisión? La lectura del párrafo 22 del artículo 149 cierra esta posibilidad —no digo que peor hubiera sido que dejase de cerrarla— al establecer que corresponde a la Administración central “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”. O sea, que las posibilidades de perpetuación del régimen eléctrico anterior son evidentes, aunque no se niega, por supuesto, la posibilidad de que el Estado implante otro sistema de tarificación, o algún tipo de compensación. Pero, realmente, no cabe esperar mucho de todo esto.

Para concluir he de señalar que también me preocupa el que no se cierren con especial dureza factores de discriminación, que van a actuar en contra de la movilidad del factor trabajo, pero la gravedad de todo el planteamiento se va a notar de forma insistente y progresiva. Basta mencionar el tema de la lengua y el de la función pública.

¿Cabe esperar algo de una eventual adhesión a las Comunidades Europeas? Por supuesto que si España ya estuviese en el seno de ellas tendría más dificultades para el florecimiento de estos reinos de taifas económicos. Pero también es claro que su existencia previa va a ser un factor nada despreciable para que el ingreso sea más dificultoso.

Resumo: la Constitución es fruto de una serie de alianzas de fuerzas políticas que se efectúan, sobre todo, a partir de 1975. Cada una de ellas tiene un modelo económico dispar tras sí. La Constitución trata de acomodarlas y compatibilizarlas todas. El resultado es, en este terreno, de una extraordinaria incongruencia y de que, por el mayor peso político de las fuerzas vascas y catalanas, va a hacer muy poco para evitar la disgregación económica del espacio nacional en favor, además, de dos comunidades que, desde el siglo XIX, se han

beneficiado del reparto que han hecho de las rentas del sistema económico español. El que, al reducirse el mercado, lo resultante les proporcione los beneficios de antaño, es otra cosa. En 1931, Pugés, en su obra *Cómo triunfó el proteccionismo en España*, decía: “El resurgimiento económico de España no era posible sin la previa solución de un problema fundamental: la fusión, en una superior síntesis armónica, de las distintas economías regionales, que ofrecían tan variados aspectos, a causa de las diferencias naturales, los diversos temperamentos, condiciones y aptitudes”. Es curioso que quienes se beneficiaron de las ideas de Pugés, por intentar alcanzarlo todo, corran el riesgo, cincuenta años después, de perderlo todo.

Con lo que nos espera, dividido y subdividido muchas veces, va a ser verdad aquello tremendo que dice en *Los trabajos del infatigable creador Pío Cid*, mi admirado Angel Ganivet:

—“Hacía falta en España un nuevo Hércules —agregó Sierra— que volviera de arriba a abajo a la nación.

—”Pues yo creo— añadió don Pío— que si Hércules resucitara no querría cuentas con nosotros. Porque se comprende que entre sus doce famosos trabajos acometiera el más penoso de todos que, a mi juicio, debió de ser el de limpiar los establos de Augías. Pero aquí lo que tendría que hacer sería limpiar los establos por dos veces, y aún quedaría materia para otras doce; y esta operación me parece más propia de un basurero que de un héroe semidivino.”