



Instituto de Estudios de la Democracia
AULA POLÍTICA

CURSO 2011-2012

**LAS DISFUNCIONES ECONÓMICAS
DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
(AUTONÓMICA)
DE ESPAÑA**

Conferencia impartida por D. FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS el 13 de diciembre de 2011, en el Aula “Isidoro Martín” del Colegio Mayor San Pablo, en Madrid, dentro del ciclo organizado por el Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU-San Pablo sobre “EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS”.

(La transcripción de la conferencia, que fue grabada, así como la inserción de pasajes complementarios, extraídos de publicaciones del Prof. Fernández Méndez de Andés, y de una selección bibliográfica, han sido realizadas por José María Ruiz Sánchez, miembro del Aula Política).



FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS

fernando.fernandez@ie.edu

Incorporado a IE Business School como Profesor de Economía en septiembre 2009, su devenir profesional, reflejo de sus inquietudes personales, le ha llevado a recorrer todos los campos de la economía. Empezó como académico puro dedicado plenamente a la docencia y la investigación, pasó luego a la política económica internacional en el FMI, la práctica bancaria en el grupo Santander, la consultoría internacional y la gestión empresarial como Rector de universidades privadas. En todas esas facetas, ha procurado mantener una constante, la preocupación por el desarrollo económico y social y por la aplicación del máximo rigor científico a la formulación de la política económica, la actividad financiera o las estrategias empresariales. Concibe la economía como una ciencia al servicio de la libertad y el progreso humano. Como ciencia exige contrastación empírica, rigor analítico y claridad expositiva. Como palanca de bienestar, la participación de los economistas en el debate público, en la conformación de la opinión.

Su actividad investigadora empezó en el ámbito de la economía laboral, donde se especializó en los determinantes de la participación laboral de la mujer, inversión en capital humano y determinación salarial. Posteriormente ha centrado sus investigaciones en aspectos monetarios e internacionales como las consecuencias inflacionistas de los mecanismos de indexación, la liberalización de los movimientos de capital, las políticas de privatización, las relaciones entre la política cambiaria y monetaria, la eficiencia y regulación del sistema financiero internacional, la política de competencia y la unidad de mercado o la reforma universitaria. Dos líneas adicionales de trabajo han sido el análisis de coyuntura y la internacionalización de la empresa española, causas, consecuencias y estrategias.

Sus intereses profesionales actuales se centran en el análisis de la coyuntura económica internacional, la reforma del sistema financiero, la calidad de la regulación y la liberalización de la política económica.

FORMACIÓN ACADÉMICA

Doctor en Ciencias Económicas, 1984, Premio Extraordinario, Universidad Autónoma de Madrid. Premio Trabajo y Seguridad Social de Tesis doctorales, 1985, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Becario del Plan de Formación del Personal Investigador, Ministerio de Educación y Ciencia, 1980-81.

Licenciado en Ciencias Económicas con el grado de Sobresaliente en la especialidad de Economía Regional y Urbana, Universidad Autónoma de Madrid, 1978.

Seminarios de formación en el Instituto FMI, Washington DC, 1991-1996 (temas técnicos de economía y de gestión).

Seminarios en WEL (World Economy Laboratory), MIT, Cambridge, Mass; the International Finance Institute, Washington DC; the Kiel Institute for the World Economy y otros.

EXPERIENCIA DOCENTE

Profesor de Economía, IE Business School, Madrid, España, 2009- actualmente.

Profesor Titular de Economía UAM, Madrid, España. 1984-1991 y 1997-2001.

Profesor director de Economía Universidad Europea, Madrid, España, 2002-2004.

Director de la Cátedra Santander-Nebrija en Dirección Internacional de Empresas y Profesor catedrático de Economía Antonio de Nebrija, Madrid, España, 2004, sept 09.

Profesor invitado Cunef, IESE e IE Business School, Madrid, España.

Conferenciante en Harvard Business School, Center for Economic Policy Research, International Institute of Finance, The World Bank, The Inter American Bank, Instituto Oficial de Crédito, CECO, ICEX, APD, Real Instituto Elcano, etc.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

Consultor Internacional en temas macro y financieros.

Asesor externo del Comité de Estrategia del Grupo Financiero Arcano.

Miembro del Consejo Editorial de El Economista y del Observatorio del Banco Central Europeo.

Columnista de ABC y El Economista.

Colaborador habitual en diferentes tertulias de Radio y Televisión como analista económico y político.

Rector de las universidades Antonio de Nebrija (2005-2009 y Europea de Madrid (2002-2004).

Chief Economist y Director del Servicio de Estudios del Banco Santander Central Hispano (1997-2002).

Economista Principal del Fondo Monetario Internacional en el Departamento del Hemisferio Occidental, 1991-1996.

Director del European Business Programme (1987-1991).

Ha recibido varios premios por sus trabajos de divulgación económica entre los que destacan el Premio Gloria Batista en 2008 y el Premio Mercurio en 2006 al mejor artículo en prensa escrita en defensa de la libertad de empresa y comercio.

Fuente: dirección de Internet del INSTITUTO DE EMPRESA:

http://www.ie.edu/IE/php/es/claustro_detalle.php?id=733

Información actualizada a diciembre de 2011.

SUMARIO

APARTADOS	Pág.
1. DOS HIPÓTESIS PREVIAS DE ECONOMISTA: A) LA RELEVANCIA DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD DE LAS ECONOMÍAS, Y B) LA INEXISTENCIA DE UNA CORRELACIÓN EMPÍRICA ENTRE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO	6
2. TRES RAZONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: SOLVENCIA, EFICIENCIA Y EQUIDAD	9
2.1. REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS POR RAZÓN DE SOLVENCIA	9
2.1.1. Efectos derivados de la distribución de competencias financieras entre el Estado (responsable de los ingresos públicos: agente recaudador) y las Comunidades Autónomas (responsables de los gastos públicos: agentes prestadores de los servicios básicos del Estado del Bienestar): incentivo perverso de incremento del gasto público y del déficit.	9
2.1.2. Distintos mecanismos de rescate financiero o “bail-out” permanente de las Comunidades Autónomas por el Estado: A) El recálculo de los costes de las transferencias de servicios (rescate “implícito”). B) La continua redefinición del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. C) La reclamación de presuntas “deudas históricas” de las Comunidades Autónomas.	10
2.1.3. El Estado central carece de competencias “preventivas” para implementar una política económica de estabilización.	12
2.1.4. Incremento sostenido de la presión fiscal por las Comunidades Autónomas (con alguna excepción importante).	14
2.1.5. Perspectivas de cambio: la reforma del artículo 135 de la Constitución. El programa del nuevo Gobierno en materia de reducción del déficit, estabilidad presupuestaria y deuda de las Administraciones públicas.	14
2.2. REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS POR RAZÓN POR RAZÓN DE EFICIENCIA	15
2.2.1. LA DEFICIENTE CALIDAD DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL REGULATORIO	15
2.2.1.1. El modelo de “copia y diferenciación”.	15
2.2.1.2. La “captura del regulador”.	16
2.2.1.3. El proteccionismo económico de las Comunidades Autónomas: a) La política de promoción de “campeones territoriales”. b) La instrumentalización de las Cajas de Ahorro y crisis financiera. c) Las restricciones a la libertad de apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales.	16

APARTADOS	Pág.
2.2.1.4. Efectos de un marco regulatorio inflado, prolijo y dispar: inseguridad e indefensión jurídicas en el tráfico económico y empresarial.	18
2.2.2. LA NECESARIA RECUPERACIÓN DE LA UNIDAD DEL MERCADO INTERIOR	19
2.2.2.1. Protección constitucional (reforma de la Constitución): hacia la prevalencia del principio de unidad de mercado sobre el derecho a la autonomía territorial. Derecho Constitucional Comparado: el ejemplo de los Estados Unidos de América.	19
2.2.2.2. Los costes de las restricciones a la unidad de mercado. El informe Cecchini de marzo de 1988 sobre “Los costes de la no-Europa”.	20
2.2.2.3. Salarios y condiciones laborales.	21
2.2.2.4. Políticas de cohesión social: suplementos de mínimos, ley de personas dependientes, etc.	22
2.2.2.5 La política de aguas y de recursos naturales. La paradoja de los “cementeros nucleares”.	22
2.2.2.6. La fragmentación de la Administración tributaria.	22
2.2.2.7 La postergación de las entidades locales: el olvido de la “segunda descentralización”.	22
2.2.2.8 La proliferación injustificada de organismos reguladores autonómicos, dando lugar a duplicidades y solapamientos con los del Estado.	23
2.2.2.9. Política comercial: La “curiosa” transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.	24
2.2.2.10. Urbanismo y política del suelo.	24
2.2.2.11. Pérdidas de economías de escala por la fragmentación del servicio público de sanidad.	25
2.2.2.12. Desaparición de la movilidad territorial de alumnos y profesores entre las Universidades españolas.	26
CONCLUSIÓN	26
BIBLIOGRAFÍA	28

En primer lugar quiero agradecer al Aula Política y a su Presidente, José Manuel Otero Novas, su amable invitación a participar en el ciclo de conferencias que ha organizado aquella.

Tengo estrechos vínculos familiares con el CEU, ya que mi suegro residió en este Colegio Mayor San Pablo durante varios años, y pertenece a la Asociación Católica de Propagandistas. También celebro la presencia en este acto del Rector de la Universidad CEU-San Pablo, el profesor Juan Carlos Domínguez Nafría, con quien he departido antes del comienzo de este acto acerca de la problemática -sobre todo en el aspecto económico- de las Universidades privadas, pues, en efecto, como se ha recordado por José Manuel Otero en su amable presentación, he sido Rector de la Universidad “Antonio de Nebrija” (2005-2009) y antes lo fui de la “Universidad Europea de Madrid” (2002-2004).

1. DOS HIPÓTESIS PREVIAS DE ECONOMISTA: A) LA RELEVANCIA DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD DE LAS ECONOMÍAS, Y B) LA INEXISTENCIA DE UNA CORRELACIÓN EMPÍRICA ENTRE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

Efectivamente, voy a hablar del Estado de las Autonomías, partiendo de una hipótesis previa, y es que yo soy economista, y no experto en Derecho Administrativo ni en Derecho en general, aunque sí he estudiado la organización territorial del Estado en sus implicaciones económicas. La conclusión fundamental es que el Estado de las autonomías se encuentra en la misma situación que el Estado del Bienestar: hemos de reformarlo si no queremos que explote. Es un gran invento constitucional, yo no lo discutí, pero que tiene serios problemas, y a alguno de ellos me voy a referir a lo largo de la exposición. Tales problemas derivan de dos hipotecas de partida, de dos “prejuicios de economista” que es importante que tengamos en cuenta.

En primer lugar, que los países compiten hoy día fundamentalmente por la calidad de sus instituciones; ya no se compete solo, por ejemplo, con bajos salarios (un país como España no puede competir con esto), sino con lo que hemos venido en llamar el “marco regulador institucional” de una economía, los “costes de transacción” que impone el Estado y su funcionamiento al devenir de las empresas. Por lo tanto, tener un marco institucional y legal regulatorio adecuado que sea eficiente es muy importante para que las economías puedan funcionar. Así se explican muchas paradojas en economía; por ejemplo, por qué el ahorro de los chinos se marcha a Estados Unidos y no se queda en China, buscando nuevas oportunidades de inversión. La respuesta que todos los economistas damos es que en Estados Unidos existe un marco jurídico e institucional que ofrece mayores garantías y seguridad jurídica que en China al tráfico económico y financiero. Por ejemplo, para comentar una noticia reciente, el marco jurídico-institucional de la economía financiera que ha conseguido Londres en doscientos años no se improvisa. Yo siempre les digo a mis alumnos que exportar bienes y servicios se puede hacer, pero que exportar instituciones, todavía no conozco a alguien capaz de hacerlo.

Estas consideraciones previas me parecen muy importantes para valorar el papel que puede desempeñar el Estado de las Autonomías en la economía española del futuro.

El segundo “a priori”, que es una constatación empírica que yo creo que se olvida totalmente en el debate del Estado de las autonomías en España, es que no hay ninguna evidencia empírica de la correlación entre crecimiento económico y descentralización; hay casos de Estados centralizados con tasas de crecimiento económico sostenidas en el tiempo (por ejemplo, Francia), y hay Estados descentralizados con grandes tasas de crecimiento económico y de éxito económico. Por lo tanto, no se puede establecer una correlación científica, directa, empírica, objetiva entre Estado de las autonomías y éxito económico (de la España autonómica, en nuestro caso). Cosa que cuando uno la dice en la calle parece que está negando la premisa mayor, porque es una “*vox populi*”, un hecho establecido en el imaginario colectivo de la sociedad española, que el desarrollo económico español de los últimos veinticinco o treinta años se debe en gran parte al Estado de las autonomías. No es verdad, no se puede afirmar empíricamente esto. Tampoco lo contrario. Son dos hechos que económicamente no están relacionados. Y esto es importante, porque creo que hay una especie de prejuicio en la sociedad española, derivado de otras razones, no económicas, por el que se asocia éxito económico a Estado autonómico. Éste tiene en España otros fundamentos (históricos, políti-

cos, culturales y sociales) igualmente respetables –o más– que la eficiencia económica, pero desde luego no hay ninguna correlación empírica en ningún país del mundo a lo largo del tiempo entre una cosa y otra. Y de hecho yo muchas veces hablo de la falacia de una frase que se cita y oímos frecuentemente de “acercar la Administración al administrado”, como un ejemplo de eficiencia económica. Yo puedo pensar al instante en un montón de cosas en que, cuanto más lejos se encuentre la Administración del ciudadano, mejor; entre otras cosas, porque la Administración, el regulador, cuanto más lejos esté del administrado, es más difícil de capturar. Pensemos en el sector urbanístico e inmobiliario con respecto a los Ayuntamientos, donde resulta evidente. Pero hay otros muchos que luego citaré a lo largo de mi presentación de hoy.

Por lo tanto, el desarrollo autonómico en España se ha hecho -justificadamente- a golpe de conveniencia política, por ciertas razones históricas, políticas, culturales, etc., que a mí no me corresponde analizar aquí, pero no por razones económicas. Pero yo daría un paso más allá y, en concreto, cuando uno mira el desarrollo del Estado de las autonomías en España, observa que se ha hecho sin ninguna consideración económica, sin ninguna atención a la eficiencia económica, a la solvencia económica o a la calidad del crecimiento económico, y en gran medida lesionando la eficiencia económica de este país, por razones que no me compete aquí analizar, aunque yo tengo mi opinión. Fundamentalmente creo que el proceso de descentralización se ha producido a golpe de conveniencias políticas, partiendo de unas correlaciones de fuerzas parlamentarias concretas en cada momento. El problema es muy sencillo: hay una parte que considera que existen unos “hechos diferenciales”, sobre todo el catalán y el vasco, y estos hechos diferenciales cayeron con el referéndum andaluz celebrado el 28-02-1980. Ese referéndum demostró que Andalucía también se afirmaba como un hecho diferencial, aunque cultural antes que político. El desarrollo del Estado autonómico ha tenido lugar en España por razones de conveniencia política: Cataluña consigue una determinada competencia (por ejemplo, en materia de sanidad, de educación, etc.), y en un momento más o menos previsible de tres o cinco años la transferencia de la competencia del Estado se ha generalizado a todas las Comunidades Autónomas. El “café para todos” nos gustará o no, pero es un hecho político indiscutible en España. Sé que ahora estamos en discusión, hay mucha gente que piensa que hay que plantearse una refundación del Estado de las autonomías, del “café para todos”; yo creo que este es un discurso político que no tiene futuro y que además económicamente nos llevaría a una situación problemática de “federalismo asimétrico”; no conozco ningún país que funciona con esto que queremos inventar en España del “federalismo asimétrico”.

2. TRES RAZONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: SOLVENCIA, EFICIENCIA Y EQUIDAD.

Mi conclusión es que hay que reformar el Estado de las autonomías para hacerlo sostenible por tres razones: **solvencia** económica, **eficiencia** y también por razones de **equidad** -de la que nos olvidamos muchas veces- o, si lo excluimos, hemos de concluir que el principio constitucional según el cual los españoles somos iguales ante la ley ha de ceder al derecho a la autonomía, y sobre este tema volveré al final de mi intervención para suscitar el debate.

2.1. REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS POR RAZÓN DE SOLVENCIA.

2.1.1. Efectos derivados de la distribución de competencias financieras entre el Estado (responsable de los ingresos públicos: agente recaudador) y las Comunidades Autónomas (responsables de los gastos públicos: agentes prestadores de los servicios básicos del Estado del Bienestar): incentivo perverso de incremento del gasto público y del déficit.

Tenemos un sistema autonómico que conduce inexorablemente al déficit público, al crecimiento ilimitado del gasto público y al enfrentamiento entre instituciones; en algunos casos entre las instituciones autonómicas y las instituciones centrales, en otros casos directamente entre instituciones autonómicas; tenemos muy reciente el caso de las “vacaciones fiscales” en el País Vasco, un ejemplo claro de conflicto entre instituciones autonómicas; o la falta de voluntad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para prestar asistencia sanitaria a los vecindados en el País Vasco; y, en general, la gran litigiosidad constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El hecho de que se estimula el déficit con la estructura autonómica obedece a que unas administraciones públicas ingresan y otras gastan: ingresa el gobierno central, gastan las Comunidades Autónomas; es así como funciona el sistema, por mucho que se nos llene la boca de corresponsabilidad fiscal. El hecho es que la gente paga impuestos al gobierno central (IRPF, Impuesto de Sociedades e IVA). Las Comunidades Autónomas son reacias a utilizar el tramo autonómico del IRPF. La percepción social es que el Estado central es quien recauda y las Comunidades Autónomas son las que gastan y las que prestan los servicios básicos del Estado del Bienestar: sanidad, educación y servicios sociales (entre otros, los derivados de la legislación sobre personas depen-

dientes), etc. Dichas Comunidades tienen, por un lado, la necesidad política de ampliar esos servicios, ya que responden más directamente ante los ciudadanos; por otro, un coste político muy pequeño al aumentar las prestaciones y los servicios públicos, mientras que el incremento de los tributos para financiar dichas ampliaciones o mejoras compete al gobierno central. Por lo tanto, hay un “incentivo perverso” del sistema: es un juego que conduce necesariamente al incremento del gasto público y al enfrentamiento institucional.

2.1.2. Distintos mecanismos de rescate financiero o “bail-out” permanente de las Comunidades Autónomas por el Estado: A) El recálculo de los costes de las transferencias de servicios (rescate “implícito”). B) La continua redefinición del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. C) La reclamación de presuntas “deudas históricas” de las Comunidades Autónomas.

Pero es que, además del incentivo perverso de incremento del gasto público y del déficit a que nos acabamos de referir, las entidades que gastan son siempre rescatadas financieramente (proceso de *bail-out*) por el Estado central, si observamos cómo ha sido el proceso de *rescate implícito* de los gobiernos autonómicos.

Hay múltiples ejemplos. No hay que acudir solo al “*bail-out*” que está tan de moda en el gobierno europeo. Estamos asistiendo a un constante recálculo del coste de las transferencias, lo cual quiere decir que en un momento determinado una Comunidad Autónoma asume competencias, por ejemplo, de educación o sanidad, y cinco años después, teniendo plena competencia normativa sobre la materia, decide gastar más en educación y en sanidad, y pretende un recálculo del coste de las transferencias, alegando que se está gastando mucho más en los servicios públicos transferidos; no es que la transferencia estuviese mal calculada, es que la Comunidad Autónoma está haciendo una cosa distinta a la que le fue transferida. Este es un mecanismo implícito de rescate por el gobierno central de las Comunidades Autónomas, completando aquél con su Presupuesto el de éstas.

Segundo mecanismo de rescate implícito: cuando no basta con suplir el desfase entre las transferencias y los gastos de las Comunidades Autónomas por el incremento de éstos, se acude a la redefinición del propio modelo de financiación, siempre en la misma dirección, transfiriendo el Estado mayores ingresos del IRPF y del IVA en mayor proporción a las Comunidades Autónomas.

Yo recuerdo que cuando se transfirió el 15 por 100 del IRPF, aquello fue un “*casus belli*” político y, además, provocó una intensa discusión teórica en el campo de los hacendistas: si tenía sentido o no en un Estado “federal” transferir unos impuestos tan poco “federales” como el IRPF o el Impuesto de Sociedades. Luego hemos llegado a transferir prácticamente el 50 por 100, y si el proceso continúa, puede que se acabe transfiriendo el 60 o el 70 por 100.

Este es el segundo mecanismo de rescate: un sistema de financiación que se redefine siempre en función de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas.

Si todavía eso no basta, tenemos un tercer mecanismo de rescate que es una cosa esotérica, que no tiene parangón en ningún país del mundo, que es el **reconocimiento de “deudas históricas”** (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia, etc.). Lo de las deudas históricas es una aportación teórica que hemos hecho los españoles a la literatura sobre federalismo fiscal autonómico, porque, claro, cuando uno empieza a reconocer deudas históricas no acaba nunca, porque se podría perfectamente reclamar la deuda histórica a favor de Asturias por haber soportado la emigración española a Argentina en tiempos pretéritos, y el hecho de que el Banco de Santander esté presente con fuerza en Iberoamérica se debe, en parte al menos, a los emigrantes asturianos que hicimos patria. Esto sería una estupidez, pero todos los años surge alguna reclamación autonómica de la misma jaez. Estamos hablando de quince mil millones de euros la última vez, y cuando esto no basta, se recurre a la garantía del Estado de las emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas –emisiones que no tienen ninguna credibilidad-, y esto lo hemos visto este año en relación con Cataluña, Andalucía y Valencia.

Ha habido Comunidades Autónomas que han arruinado a las Cajas de Ahorro que estaban bajo su control político; las han arruinado, sí, y cuando eso se ha acabado, han ido a los mercados internacionales para emitir deuda con la garantía del Estado, y cuando llegaba a su límite, porque se corría el riesgo de un descenso de la calificación crediticia del Reino de España por el riesgo creciente de impago (la deuda de las Comunidades Autónomas ha crecido hasta el 15 por 100 de la deuda pública total) en menos de diez años, en que era entonces del 1 por 100. Aval que por cierto legalmente no es automático, aunque en la práctica sí lo es.

2.1.3. El Estado central carece de competencias “preventivas” para implementar una política económica de estabilización.

Legalmente el Reino de España puede imponer a las Comunidades Autónomas un “Plan de Convergencia” o de estabilidad, como hace la Unión Europea con respecto a los Estados miembros, pero sin embargo nunca ha tenido el coraje político de aplicarlo. El Plan de Convergencia se presenta a bombo y platillo en un papel, que cumple los requisitos formales, y finalmente se avala la deuda de las Comunidades Autónomas sin metas trimestrales; cuando eso ya no da más de sí, las Comunidades Autónomas están acudiendo a la emisión de “bonos patrióticos”, que es un fenómeno realmente curioso desde el punto de vista financiero, puesto que las Comunidades Autónomas están pagando unos tipos de interés superiores, es decir, tipos parecidos a los griegos; pero a la vez es una deuda que formalmente no tiene ninguna garantía, pero que todo el mundo sabe que se va a pagar, y si no va a cubrir el Reino de España, es decir, lleva un “*bail-out*” de mayor calidad crediticia, tal y como reconocen los mercados financieros, de la que tiene la deuda griega, de la que nadie está seguro de si la va a cobrar o no: si Grecia no la paga, vendrá el contribuyente europeo, y si no la pagan Cataluña o Valencia, finalmente la pagará el Reino de España; y esto es lo que está detrás de este fenómeno, que yo llamo explosivo, que conduce inexorablemente al crecimiento del gasto público y del déficit, y que hay que cortar de raíz.

Siguiendo con el ejemplo de la Unión Europea es interesante el debate, la comparación, entre lo que está pasando en la Unión Europea, en la unión monetaria, con la deuda soberana de los Estados, y la situación española, porque tiene muchas similitudes, y muchos efectos y muchas paradojas. La paradoja más importante es que en Cataluña, Convergencia i Unió se presenta como un partido europeísta, y realmente lo es, pero serían los últimos que aplicarían en España los principios que pretenden que se apliquen en Europa; es decir, cuando están diciendo, en declaraciones del portavoz económico de Convergencia i Unió durante la última campaña electoral, que no hay que poner límite al gasto de algunas Comunidades Autónomas, ni límite a la garantía implícita de ese gasto, de esa deuda, por parte del Banco de España, añaden a renglón seguido que en ningún caso la Unión Europea debe rescatar a Grecia. Es una paradoja o contradicción, ya que el problema es el mismo, entre entes que tienen capacidad de endeudamiento, ya que existe una *garantía implícita* de una entidad mayor: España o, en otro contexto, Europa. El problema es el mismo, con la diferencia de que en nuestro marco normativo, constitucional, no tenemos mecanismos de disciplina *preventiva* para evitar los déficits de las Comunidades Autónomas.

El único mecanismo real que existe, pero, insisto, no utilizado, sería la **negativa por el Estado central a conceder su aval a las emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas que gastan más de lo que ingresan**. Esta competencia existe formalmente, pero no se ha aplicado nunca. Además no deja de ser una competencia “ex post” y no preventiva, “ergo” el Ministerio de Hacienda en España no tiene capacidad legal para limitar el crecimiento del gasto de las Comunidades Autónomas y, de hecho, lo que estamos haciendo ahora con la reforma constitucional, lo que se pretende hacer (Rajoy ha anunciado que su primera gran medida será el desarrollo de esta reforma constitucional del artículo 135): la Ley de Estabilidad Presupuestaria que sirva como disciplina de gasto de las Comunidades Autónomas y entidades locales o, dicho de otro modo, más claramente, recuperar la competencia del Estado de política económica, de estabilización, que le corresponde a todo gobierno central en los Estados territorialmente compuestos.

Pero es que las paradojas son inmensas. Tan consciente es el Gobierno central de sus limitaciones, que en alguna de sus normas, como la transposición de la Directiva de la Unión Europea de Servicios (una transposición bastante sesgada e imperfecta), consciente de que no tenía mecanismos para asegurar el cumplimiento de esa Directiva en las distintas Comunidades Autónomas, dado que el comercio es competencia transferida, de lo único que se ha asegurado es que las multas que indudablemente va a imponer la Unión Europea al Reino de España, las tenga que pagar la Comunidad Autónoma respectiva.

El Gobierno central es tan consciente de su falta de capacidad para hacer política económica, ni siquiera para cumplir los compromisos que el Estado español suscribe con la Unión Europea, que de lo único que se ha asegurado es que las multas que vendrán sean a cargo de la Comunidad Autónoma respectiva.

Obviamente este es un sistema que no puede funcionar y que tenemos de alguna manera que reformar porque, repito, carecemos de mecanismos preventivos. Si algo hemos aprendido estudiando la crisis europea y la crisis fiscal del Estado de las Autonomías en España es que cuando la crisis produce suspensiones de pagos porque el crecimiento de la deuda ha sido explosivo, ya hemos llegado demasiado tarde, y el coste en términos de crecimiento económico, el “coste de oportunidad” a que en términos económicos hemos renunciado es demasiado grande. Lo adecuado para garantizar una buena política económica y la sostenibilidad del crecimiento son las medidas preventivas que no se dicen, y el vigente marco jurídico-competencial de la política económica en España no lo permite.

2.1.4. Incremento sostenido de la presión fiscal por las Comunidades Autónomas (con alguna excepción importante).

Anteriormente me he referido al motivo de la solvencia para reformar el Estado autonómico, ya que la situación actual incentiva un incremento del gasto público y del déficit, por esta separación entre quien gasta (las Comunidades Autónomas) y quien ingresa (el Estado central). Las Comunidades Autónomas no bajan los impuestos; solo hay un claro ejemplo de ello. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera se quiso establecer, a propuesta de Cataluña, la prohibición de que ninguna Comunidad Autónoma pudiera bajar sus impuestos; afortunadamente no prosperó, pero hubo la petición formal de una Comunidad Autónoma a otra para prohibirle que bajase sus impuestos, porque se entendía que eso era competencia fiscal desleal; y según parece no es competencia fiscal desleal subir los impuestos o establecer impuestos nuevos sobre hechos jurídicos insospechados como, por ejemplo, el famoso tributo en Andalucía sobre los cajeros de los bancos, o sobre los depósitos, que claramente van en contra de la unidad de mercado; pero incluso se llega a proponer que sea ilegal bajar los impuestos. Estos ejemplos demuestran cómo el sistema ha devenido ingobernable, que conduce inexorablemente al incremento del gasto público y a la insolvencia del Reino de España.

2.15. Perspectivas de cambio: la reforma del artículo 135 de la Constitución. El programa del nuevo Gobierno en materia de reducción del déficit, estabilidad presupuestaria y deuda de las Administraciones públicas.

Todo lo anterior no significa que haya que acabar con el Estado de las Autonomías, sino que hay que limitar, acotar, definir, recuperar las competencias del gobierno central para hacer política de estabilización, que es para lo que en teoría sirve en los estados federales o descentralizados en general, mientras que en España ahora tenemos una política de estabilización que solamente permite expandir el gasto público, pero no contraerlo. Este problema subsiste incluso cuando un mismo partido político gobierna el Estado central y una o varias autonomías: así, uno de los problemas a que tendrá que hacer frente el futuro gobierno de Mariano Rajoy será disciplinar presupuestariamente a las propias Comunidades Autónomas donde gobierna el Partido Popular, porque no es lo mismo ser el Ministro de Hacienda y elaborar unos Presupuestos Generales del Estado que le permitan decir “Éste va a ser el resultado final”, que negociar a diecisiete bandas. En el Plan de Convergencia que el Gobierno español ha presentado en Bruselas

se habla de reducir el déficit en tres puntos, exactamente en dos y medio, que será más porque habrá una desviación. Estamos hablando de 30.000.000.000 € (treinta mil millones de euros). De éstos, casi veinte mil millones competen a las Comunidades Autónomas; esto significa reducir el gasto en educación, sanidad y servicios sociales como los de dependencia, porque el ochenta por ciento del gasto de las Comunidades Autónomas son estos tres conceptos, incluyendo el respectivo personal. ¿Qué incentivo tiene una Comunidad Autónoma para reducir el gasto en líneas duras o sensibles del Estado del Bienestar, en problemas de fondo que tienen un coste político indudable, si hasta ahora hemos tenido un mecanismo permanente de “*bail-out*”, de que alguien va a cubrir el coste? Hasta ahora esto ha venido funcionando, ahora parece que no, vamos a ver cómo se desarrollan los acontecimientos. Yo tengo mis dudas de que sin una voluntad implícita de las Comunidades Autónomas, de sus gobiernos respectivos, legalmente el nuevo Ministro de Hacienda, sea el que sea, no tiene competencias; lo único que puede decir es que Europa nos va a sancionar. Es un tema de suficiente magnitud para que lo resolvamos en este acto.

2.2. REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO POR RAZÓN DE EFICIENCIA.

2.2.1. LA DEFICIENTE CALIDAD DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL REGULATORIO:

2.2.1.1. El modelo de “copia y diferenciación”.

Otro problema de la eficiencia es el desarrollo del marco regulatorio descentralizado, de una calidad perfectamente descriptible. Hay un *Libro Marrón* del Círculo de Empresarios, sobre el “*Marco económico del Estado de las Autonomías*”, con lecturas muy interesantes de textos elaborados por varios especialistas, donde se dice explícitamente que el modelo de “copia y diferenciación” que hemos seguido en España para el marco regulatorio de las Comunidades Autónomas, es un modelo no sólo de pésima calidad jurídica, sino que produce serios problemas a la hora de competir internacionalmente. En este informe se dice que si la Comunidad Autónoma “A” regula el servicio “a” (v. gr. el tamaño de los ascensores), la Comunidad Autónoma “B”, limítrofe de la anterior, se ve más pronto o más tarde impelida políticamente a regular, y a regular de manera diferente, el tamaño de los ascensores; y si además se da la circunstancia de que una determinada Comunidad Autónoma hay una fábrica de ascensores, uno se suele encontrar con la paradoja de que las especificaciones de esa Comunidad Autónoma

corresponden exactamente con las especificaciones técnicas de esa fábrica, es decir, es un ejemplo de libro de “captura del regulador”.

2.2.1.2. La “captura del regulador”.

La “captura del regulador” es una patología que por lo demás es inevitable porque, cuando uno observa el tamaño del mercado de muchas de estas Comunidades Autónomas, comprende que es muy difícil evitar la presión política sobre los responsables de un sitio muy pequeño. Si en este país hemos definido el fútbol como un bien estratégico, todo lo que la Comunidad Autónoma haga va a ser definido como un bien estratégico, sobre la industria que tiene. Así, cuando por ejemplo, uno mira a Asturias, se pregunta: “¿lo estratégico, qué es?” Pues lo que hay. “¿Y qué hay?” Aparte de la ganadería - sector que, por suerte o por desgracia, está intervenido por la política de la Unión Europea- pues el carbón. ¿Y hay quien se atreve a decir que se van a tocar las minas de carbón en Asturias?. Por lo tanto, yo entiendo fácilmente el proceso de captura del regulador por el regulado, lógico, derivado en parte del tamaño del territorio del regulador.

2.2.1.3. El proteccionismo económico de las Comunidades Autónomas: a) La política de promoción de “campeones territoriales”. b) La instrumentalización de las Cajas de Ahorro y crisis financiera. c) Las restricciones a la libertad de apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales.

Pero hemos de reconocer que hay que darle una solución económica y jurídica a este problema para tener un Estado que funcione, para conseguir una economía eficiente; pues así como la mayor parte de los gobiernos españoles no considerarían adecuada una política económica de “campeones nacionales”, sin embargo todas las Comunidades Autónomas consideran parte obligatoria de su mandato utilizar políticas económicas de protección de sus “campeones regionales”; y los excesos que hemos visto de financiación de las Cajas de Ahorros tiene mucho que ver con la política de campeones regionales más allá de los límites razonables de la economía, hasta llegar a la quiebra no sólo de la empresa, que evidentemente no tenía sentido, sino también a la Caja que la iba a financiar.

Por ejemplo, Spanair, una línea aérea. Mientras que Iberia se fusiona con British Airways, siendo por lo tanto una línea no sólo española, sino internacional, la Generalidad de Cataluña se empeña en conseguir una línea regional de bandera catalana, en los que nos hemos gastado mucho dinero durante el último año en plena crisis, cuando Cataluña estaba en quiebra y emitiendo bonos patrióticos: acaban de inyectarla cinco millones de euros, y ha emitido veinticinco millones de euros en pagarés a la espera de que venga un inversor de Qatar o de Omán a rescatar a Spanair, que no va a venir. Hay un pasivo contingente de treinta millones de euros, con el objetivo obvio de que hay que salvar el aeropuerto del Prat frente a la invasión de Barajas; y esto lo permite la legislación y lo incentiva la realidad política española. Tenemos que dar una respuesta porque si no tendremos múltiples y repetidos episodios de aeropuertos de Castellón: es el sistema quien nos lleva a eso, como no lo corriamos de raíz.

Además de reflexionar sobre la calidad del marco regulatorio y el fenómeno de la captura del regulador por el regulado.

Ejemplos de proteccionismo económico tenemos los que queráis: Cajas de Ahorro, campeones regionales, actividad comercial con la Directiva de Servicios. Convergencia i Unió no va aprobar nunca la apertura de establecimientos de grandes superficies o la liberalización de horarios, y cuando hay que transponer la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Diario Oficial L 376 de 27.12.2006), que intenta crear un mercado único de servicios, la transposición en España ha sido tan “curiosa” (por no emplear otra palabra más gruesa) que lo único que se ha querido asegurar el Gobierno central es que él no pagará la multa. Esta Directiva permite establecer restricciones a la libertad comercial (horarios, etc.) basadas en circunstancias ambientales o urbanísticas, con lo que se han sustituido restricciones claramente intervencionistas de antes, como el tamaño del mercado sin cambiar un ápice, por consideraciones medioambientales o urbanísticas; cosa que se sabía que iba a suceder si el gobierno central carece de la voluntad política y de la capacidad de imponer la Directiva.

Por lo tanto, segundo punto que quería decir brevemente, por razones de eficiencia hemos de reformar el sistema del Estado de las Autonomías de una forma tal que hagamos o bien rescatar la unidad de mercado, o mejor dicho, además de rescatar la unidad de mercado (y hay varias maneras de hacerlo, insisto), otro procedimiento que se ha puesto encima de la mesa y que a mí no me parece el mejor, pero quizá sea políticamente el más viable, y vuelvo al ejemplo europeo, es el de la “doble licencia”: hagámoslo de tal manera que por lo menos una empresa que se instale en la Comuni-

dad Autónoma de Madrid, que tenga todos los permisos administrativos, ambientales, urbanísticos y laborales correspondientes, con ese permiso pueda operar en cualquier parte del territorio nacional, que es el mecanismo que se utilizaba en la Unión Europea; pues hagamos eso en España, no es lo mejor, no es lo más elegante jurídicamente, no es lo más eficiente económicamente, pero significaría una reducción sustancial de costes de funcionamiento para la empresa española. Si sabe que cumple los requisitos para la obtención de una licencia o autorización en una Comunidad Autónoma, los tiene para las demás sin otros papeles o requisitos distintos. Y tiene un efecto colateral positivo que algunos economistas subrayan, cual es que va a incentivar que las Comunidades Autónomas disminuyan de manera importante su extensión regulatoria para atraer inversiones (la Ford, etc.). Tener un marco regulatorio más eficiente supone un menor coste para las empresas, en la medida en que dentro de ese marco puede actuar en cualquier parte del territorio nacional; eso sirve de atractivo para que una empresa se instale inicialmente, por ejemplo, en Extremadura, y desde esta región vaya creciendo en la medida en que lo necesite sin mayores costes adicionales.

2.2.1.4 Efectos de un marco regulatorio inflado, prolijo y dispar: inseguridad e indefensión jurídicas en el tráfico económico y empresarial.

Por acabar, por no extenderme mucho, yo creo que hemos ido demasiado lejos en el Estado de las Autonomías, que hemos confundido *gestión* de los servicios públicos con *capacidad normativa* y de decisión, que tenemos un marco regulatorio excesivamente prolijo, con una voracidad e inflación regulatorias tremendas, y eso permite y lleva a que la mayor parte de los empresarios se queje de que hemos ido hacia un **régimen de inseguridad e indefensión jurídicas**, en el que nunca se cumple todos los requisitos -siempre falta algún papel- y surgen funcionarios “a la italiana”: nunca pasa nada hasta el día que pase; y ese día tendremos un problema serio. Se les dice a los empresarios por los funcionarios de los entes reguladores: *“No se preocupe, no pasa nada, siga adelante, ya nos traerán los papeles después, ya sabemos que el procedimiento es muy complicado”*; hasta que un día ocurre algo, y entonces tiramos de requisitos y decimos que el empresario no cumplía a la norma A, la norma B, la norma C, etc.

Este es un sistema que se presta a todo tipo de corruptelas, y luego nos escandalizamos de todas las cosas que leemos en los periódicos, y no voy a seguir por esta línea porque creo que ya he dicho demás.

En fin, creo que tenemos, por lo tanto, varios temas que resolver.

2.2.2. LA NECESARIA RECUPERACIÓN DE LA UNIDAD DEL MERCADO INTERIOR

2.2.2.1. Protección constitucional (reforma de la Constitución): hacia la prevalencia del principio de unidad de mercado sobre el derecho a la autonomía territorial. Derecho Constitucional Comparado: el ejemplo de los Estados Unidos de América.

Si en un país en el que tiene que dimitir un ministro de justicia porque, cazando, se pasa diez kilómetros del territorio de una Comunidad Autónoma a otra no teniendo la licencia de caza de esta última, hemos de concluir que ese país funciona mal, que tiene un problema serio en su desarrollo competencial (al margen de la opinión que tengamos de ese ministro y de las comunidades autónomas). Resulta inadmisibles que se exija cuatro licencias distintas para que se pueda cazar en el territorio de otras tantas comunidades autónomas; es una anécdota, pero un buen ejemplo de la situación en que se pone a cualquier empresa internacional cuando se plantea establecer una actividad en España, y que te dice: *“Mira, yo no sé si cumplo la legislación”*, legislación que además es contradictoria entre Comunidades autónomas, lo que se tiene que cumplir en Castilla-La Mancha es diferente en Castilla y León, en cuestiones tan importantes como la protección medioambiental (que cada vez será más importante en actividades industriales) o en la normativa laboral.

La primera medida que se ha de adoptar para devolver la eficiencia al Estado es conseguir la unidad de mercado; la idea de unidad de mercado requiere, en mi opinión, protección constitucional adecuada; he oído a algunos juristas -yo no lo soy- que en nuestra Constitución la unidad de mercado está supeditada al derecho a la autonomía y no a la inversa, como sí ocurre con la famosa cláusula de unidad de mercado en la Constitución de USA (caso Al Capone): cualquier competencia de los Estados federados está sujeta a la cláusula de unidad de mercado en el territorio de toda la Unión.

2.2.2.2. Los costes de las restricciones a la unidad de mercado. El informe Cecchini de marzo de 1988 sobre “Los costes de la no-Europa”.

Para dar una cifra de lo que significa la subordinación de la unidad de mercado a la autonomía en términos de coste de eficiencia, no olvidemos las conclusiones del Informe Cecchini con respecto a Europa, pero cuyas conclusiones se pueden extrapolar a nuestro Estado de las autonomías. La falta de realización del mercado común entrañaba un coste considerable que fue objeto de un estudio que la Comisión encargó a un grupo de expertos, dirigidos por Paolo Cecchini. El Informe se presentó en marzo del año 1988, con el título *Los costes de la no-Europa*. En la primera parte de este informe se investigaron los costes debidos a las distintas barreras no arancelarias para los principales sectores de la economía europea, mientras que en su segunda parte se estiman los beneficios derivados del establecimiento del mercado único entre los países miembros. Según las conclusiones del informe, la realización del mercado interior tendría, a medio plazo, los efectos siguientes: a) Originaría un importante crecimiento de la actividad económica que añadiría, en promedio, entre un 4 y un 5% al PIB comunitario; b) contendría la inflación, disminuyendo los precios al consumidor en torno al 6,1%; c) reduciría los déficits presupuestarios de los Estados miembros en torno al 2,2% del PIB; d) tendría un impacto favorable sobre el comercio exterior evaluable en el 1% del PIB; e) aumentaría el empleo, con la creación de 1,8 millones de puestos de trabajo.

Algunos estudiosos consideran, en el caso del Estado autonómico, que el coste de la erosión del mercado interior puede estar entre el 4 por 100 y el 7 por 100 del PIB, que no es un coste despreciable; para que nos hagamos una idea de lo que esto significa España gasta en pensiones al año del orden del 8 por 100 del PIB, gasta en Sanidad del orden del 6 por 100 del PIB, gasta en educación del orden del 4 por 100 del PIB; es decir, prácticamente todo el gasto en educación es similar a lo que uno pudiera pensar (no son datos estrictamente de España) que es el coste de la erosión de la unidad de mercado.

Un reciente ejemplo de esta erosión constante de la unidad de mercado interior es la pretensión de algunas Comunidades Autónomas de disponer de un **“espacio jurídico propio”**, de forma que el Tribunal Superior de Justicia sea la cúspide de la organización jurisdiccional en su respectivo territorio, con la reducción al máximo de las competencias del Tribunal Supremo; pretensión que tiene serias implicaciones para la actividad económica.

2.2.2.3. Salarios y condiciones laborales.

En materia de salarios y condiciones laborales, existen grandes diferencias provinciales y entre Comunidades Autónomas en cuanto a remuneración y mayores todavía en las tasas de actividad y paro no representan necesariamente escaseces relativas de oferta y demanda de cualificaciones, sino la creación de marcos autonómicos de relaciones laborales que rompen todo esquema razonable de vertebración y articulación de la negociación colectiva. Ahora, además, muchos de los nuevos Estatutos se proponen asumir competencias exclusivas sobre los Colegios profesionales (Cataluña, Andalucía, Canarias y Aragón) y se constituyen así en una seria amenaza para la libre movilidad de profesionales.

Un paso más en esta erosión constante de la unidad de mercado interior lo hemos visto en la negociación de la última reforma laboral: el coste de la aceptación de esta reforma propuesta por el Gobierno fue el reconocimiento de un marco laboral propio de negociación en las Comunidades Autónomas. La convalidación del Real Decreto-Ley 7/2011, de la reforma de la negociación colectiva, fue posible gracias a la abstención de los grupos nacionalistas. El acuerdo al que llegó el Gobierno con el PNV fue que los convenios colectivos autonómicos tengan preferencia sobre los de ámbito nacional, lo cual, de paso beneficia a los sindicatos nacionalistas. Estos convenios autonómicos pueden modificar lo establecido en el correspondiente convenio estatal que le sea de aplicación, salvo en una serie de materias que son las mismas que las excepciones consideradas en la reforma de 1994.

Por cierto, este es un tema que en un informe del Consejo Económico y Social (con la participación de CEOE, CC. OO. y UGT) del año 2000 ya se decía que le preocupaba mucho la ruptura de la unidad del marco de relaciones laborales. Desde aquel año 2000 al 2011 las cosas han ido a peor en este deterioro de la unidad de mercado; este es un hecho objetivo, no un juicio de valor (hemos ido hacia un mayor autonomismo).

Por lo tanto, tenemos un problema serio con la fragmentación de la unidad de mercado, donde hay muchas maneras de afrontarlo, es un tema más jurídico que económico, no me atrevo a decir qué habría que hacer con ello, pero me parece obvio que este es un tema que tenemos que resolver si queremos hacer eficiente el Estado de las autonomías; no significa esto que tengamos que renunciar al mismo Estado de las Autonomías; creo que lo más razonable es dotar de esa debida protección constitucional al comercio entre las Comunidades Autónomas, unidad de mercado y, por lo menos, equiparar este derecho al de autonomía territorial.

2.2.2.4. Políticas de cohesión social: suplementos de mínimos, ley de personas dependientes, etc.

En materia de cohesión social, de protección a la familia, de pensiones, de atención a las situaciones de pobreza y necesidad, hay que añadir poco a lo que ya manifestó el Consejo Económico y Social en el año 2000. Sencillamente, no se cumplen en este ámbito las exigencias constitucionales de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional.

2.2.2.5 La política de aguas y de recursos naturales. La paradoja de los “cementeros nucleares”.

En política de aguas, la situación actual recuerda demasiado una pelea de patio de colegio por quedarse con la pelota, con el riesgo de pinchar la pelota y acabar con las amistades de años.

2.2.2.6. La fragmentación de la Administración tributaria.

Hemos fragmentado la administración tributaria, lo cual sólo puede hacer más fácil la evasión fiscal; no se cruzan los datos entre las Comunidades; y los que antes se cruzaban, con el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con la implantación de una Agencia Tributaria única, se cruzan ahora menos que hace dos años, y esto obviamente no puede ser bueno para nadie, salvo para los defraudadores.

2.2.2.7 La postergación de las entidades locales: el olvido de la “segunda descentralización”.

Hemos asistido a un **vaciamiento de competencias municipales**. Cuando uno mira los estados federales, y quitamos la seguridad social, la estructura del gasto es aproximadamente de tres tercios respectivos: estado central, estados federados (o regiones) y entidades locales.

En España –insisto, sin contar con la seguridad social- la distribución es la siguiente: las Comunidades Autónomas, el 50% del gasto público total; el Estado central, entre el 35% y el 40%; y las entidades locales, entre el 10% y el 15%.

Por tanto, ha habido un vaciamiento en términos relativos de las competencias de los Ayuntamientos; la famosa “**segunda descentralización**”, que estaba prevista en el año 1996, y luego en 2000 y en 2004, nunca más se ha vuelto a hablar. Ahora parece que el tema de la Administración local vuelve a surgir a propósito de las fusiones municipales; es verdad que tenemos en España más de 8.000 municipios, alguno de los cuales sin viabilidad económica, pero también es verdad que parece que la prestación de algunos servicios, no digo la competencia normativa, será mejor a nivel municipal. Igual que hay materias en las que es mejor alejar la decisión de los administrados, parece obvio que la prestación de la asistencia sanitaria, educativa, de dependencia y de otros servicios sociales, cuanto más descentralizada esté, parece que será mejor. No me estoy refiriendo a la capacidad normativa, insisto, sino a la gestión. Y, sin embargo, está todo centralizado a nivel autonómico, y curiosamente en muchas Comunidades Autónomas, el desarrollo autonómico, la descentralización autonómica, ha producido una concentración de la actividad política y económica en la capital respectiva, a costa de las localidades de las demás provincias integrantes de las mismas. (En las Comunidades Autónomas uniprovinciales este fenómeno no puede ocurrir, obviamente).

2.2.2.8. La proliferación injustificada de organismos reguladores autonómicos, dando lugar a duplicidades y solapamientos con los del Estado.

En materia institucional creo sinceramente que hemos ido demasiado lejos. Deberíamos replantearnos y necesitamos 17 entes de televisión autonómica, y 17 tribunales de defensa de la competencia (que son realmente 14). ¿Hay materia para 17 consejos económicos y sociales? Además hemos de tener en cuenta que “el órgano crea la función”: si tenemos un Consejo económico y social en la Comunidad Autónoma “X”, vamos a tener un marco de relaciones laborales propio porque, más pronto o más tarde, sus 30 vocales tendrán que justificar que ellos son el consejo económico y social de la comunidad autónoma “X” y, por lo tanto, algo tendrán que hacer que distinga el marco regulatorio de su comunidad autónoma del de otras. Parece de cajón. Tenemos múltiples ejemplos de reproducción de la organización estatal en reducida escala en las Comunidades autónomas, siempre con el mismo procedimiento: lo reproduce Cataluña, lo copia más pronto o más tarde Andalucía, lo generaliza Valencia y a partir de ahí se abre la espita de las Comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular y la copia o duplicidad se generaliza.

Además, desde el punto de vista de la operatividad y la independencia de los organismos reguladores, la deriva iniciada con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña hacia una relación bilateral con el Estado marca un camino muy peligroso. Lo que ha pasado con el Consejo de Radiotelevisión Española, en el que la Generalidad se ha reservado por derecho un número de plazas, ¿pasará en el Banco de España, en la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones o en la Comisión Nacional de la Energía? El sistema de regulación económica no soportaría unas instituciones confederadas que actuarían como una Cámara de representación territorial y donde los criterios de independencia y competencia serían pronto, si no lo han sido ya, sustituidos por los de representación y obediencia.

2.2.2.9. Política comercial: La “curiosa” transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En materia de política comercial, el desarrollo autonómico se ha convertido en el principal obstáculo a su liberalización. Las Comunidades Autónomas nunca alcanzan los topes permitidos a la libertad de establecimiento y de horarios comerciales; se extiende la tendencia de imponer barreras al libre movimiento de mercancías mediante las políticas de etiquetaje, rotulación y publicidad, y se exige presencia física y jurídica en la Comunidad para concurrir por ejemplo a contratos públicos, en directa y flagrante contradicción con las Directivas europeas.

Arriba ya hemos criticado cómo se ha hecho en el Reino de España la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

2.2.2.10. Urbanismo y política del suelo

En urbanismo y política de suelo y vivienda, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han frenado la liberalización del suelo, de nuevo por sentencia constitucional, encarecido el acceso a la vivienda y fomentado la aparición de buscadores de rentas.

También hemos aprendido que no es verdad que todo se arregla acercando la Administración al administrado. Hemos descubierto con los excesos urbanísticos que

hay bienes y servicios públicos que requieren distancia para ganar objetividad y evitar la captura del regulador.

2.2.2.11. Pérdidas de economías de escala por la fragmentación del servicio público de sanidad.

En sanidad tenemos abundantes paradojas. Ha costado diez años de descentralización sanitaria recuperar la compra centralizada de medicamentos con la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Durante diez años los laboratorios han hecho su “agosto”, porque han podido negociar con cada comunidad autónoma por separado, resultando obvio que si se compran mil unidades de un determinado producto sale más barato que si se adquieren cien unidades. Además hay determinadas prácticas sanitarias -y esto lo digo con dolor- que por su excepcionalidad no se pueden hacer en 17 comunidades autónomas, porque el éxito sanitario depende, como todo, de la práctica. Hay intervenciones quirúrgicas muy complicadas, en las que los médicos solo aprenden y se perfeccionan si practican muchas. Si nos empeñamos en mantener centros, en las 17 comunidades autónomas, de todas y cada una de las especialidades sanitarias, que sean capaces de atender a todas las patologías, lo que va a pasar, como de hecho ha pasado, es que la tasa de mortalidad en algún tipo de intervenciones complicadas va a aumentar, porque antes se practicaban en centros especializados Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Oviedo, etc. mil operaciones, por ejemplo, y ahora se hacen menos, aunque en más hospitales. Es muy difícil, por muy formado que esté el médico y haya permanecido especializándose en los Estados Unidos durante diez años, si no atiende a un número elevado de pacientes de su especialidad, que lo haga bien. Pero no ha ninguna comunidad autónoma que diga que va a derivar a un enfermo con alguna dolencia importante para ser operado en otra comunidad, porque políticamente no sería sostenible. De verdad que no me estoy metiendo más allá de lo necesario con los políticos de las comunidades autónoma; es la dinámica del propio sistema la que nos conduce a estas situaciones; no hay nada más demoledor para un candidato durante una campaña electoral que le digan que se han tenido que llevar a un enfermo a operar a otra comunidad autónoma, porque la de la procedencia del enfermo no gasta el suficiente dinero (y encima exhiben al enfermo tras la intervención quirúrgica en su comunidad de origen y se hace un poco de demagogia a través de la televisión autonómica. Esta es la realidad. El hecho cierto es que la descentralización ha deteriorado en buena medida la calidad del servicio sanitario.

2.2.2.12. Desaparición de la movilidad territorial de alumnos y profesores entre las Universidades españolas.

De las universidades, para qué hablar, es una realidad que todos los aquí presentes conocen. El tema está en que tenemos un sistema de financiación de las universidades muy curioso, por el cual los estudiantes reciben una beca siempre que vayan a estudiar cerca de su casa; porque lo que es más elevado es el coste de alojamiento de los estudiantes desplazados a otra Comunidad Autónoma (irse a estudiar de un pueblo pequeño a Madrid, Zaragoza o Burgos, por ejemplo). Lo que es muy barato es el coste de la educación para la familia del estudiante. El efecto es que muy pocos estudiantes van a estudiar a otra Comunidad autónoma distinta de la de su residencia. Curiosamente, en el Estado de las autonomías, ha disminuido de manera notable el número de estudiantes que estudian fuera de su Comunidad Autónoma, hasta tal punto de que el propio Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, puso en marcha un programa como si fuera una especie de *Erasmus* o *Sócrates* interno, entre Comunidades Autónomas, para que un estudiante de Zaragoza pueda ir a estudiar a Sevilla, y reciba estímulos en forma de subvención, porque de otra manera no sale nadie a estudiar fuera: Hemos roto totalmente la unidad del mercado educativo español, y no sólo hablo de Comunidades autónomas con lengua cooficial al castellano. El mercado universitario catalán está totalmente aislado del resto de España: nadie que no sea del ámbito idiomático del catalán va a Cataluña a estudiar o sale de Cataluña para estudiar, lo que no ocurría hace quince años. Pero es que incluso en comunidades autónomas como Andalucía no sale nadie a estudiar en otras regiones. Las universidades privadas, y se vanaglorian de ello, tienen una cuota de estudiantes de fuera de su comunidad autónoma de procedencia que no llega al 20%, y probablemente no llegará a 10%, cuando era del 40 % al 50% hace quince años. Y esto tiene efectos muy importantes luego, los “intangibles”, que decimos los economistas. Y por no hablar de la ruptura de la unidad de mercado en cuanto a los profesores.

CONCLUSIÓN

En resumen, llegados a este punto caben solamente dos alternativas: o nos planteamos en serio que necesitamos repensar de manera fundamental el Estado de las Autonomías, y probablemente ello nos va a obligar a un cambio constitucional para recuperar la unidad de mercado y la capacidad de estabilización económica del Gobierno central, es decir, la capacidad para hacer política económica, o por el contrario decidi-

mos que caminamos hacia un sistema autonómico sin esta competencia del Gobierno central en materia de política económica, y en el que cada Comunidad Autónoma tendrá -como cualquier Estado que forma parte de la Unión Europea- un nivel de autonomía política y económica que no va a permitir ni garantizar la igualdad de todos los españoles ante la ley. En esta situación es en la que la que nos encontramos, y estas son las dos alternativas entre las que tendremos que elegir, en mi opinión, en los próximos dos, ocho o diez años. Pero el sistema que tenemos actualmente montado ya no da más de sí.

O nos paramos un momento, y exponemos elementos básicos de recentralización, o decidimos que no, que políticamente la sociedad española es profundamente autonomista o federalista, y que nos encaminamos hacia un estado federal, en el entendimiento de que seríamos como una Unión Europea en reducida escala, con sus ventajas e inconvenientes, con su capacidad de decisión y con sus problemas para tomar decisiones, pero que no podríamos garantizar la igualdad de todos los españoles ante la ley.

- - - FIN DE LA EXPOSICIÓN. APLAUSOS - - -

BIBLIOGRAFÍA

SOBRE FEDERALISMO Y ESTADOS COMPUESTOS, REGIONES, ENTIDADES LOCALES, MARCO REGULATORIO DE LA ECONOMÍA, UNIDAD DE MERCADO

- Ahmad, E., Brosio, G. y Tanzi, V. (2008) *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* IMF Working Paper/08/67. Fondo Monetario Internacional.
- Albert, Rocío, y Biazzi, Rogelio: *La Torre de Babel de las Comunidades Autónomas. Recuperar la unidad del mercado: una prioridad para cualquier buen Gobierno*. Papeles de la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES). Núm. 90, de 17-02-2009.
- Ariño Ortiz, G. *La necesaria reforma de la ley de Cajas de Ahorros*.
- Ariño Ortiz, G *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*.
- Braun, D. (2008) *Making Federalism More Efficient*. Acta Política, 43, pp.4-25.
- Círculo de Empresarios: *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Libro Marrón. Madrid, mayo de 2006.
- Círculo de Empresarios: *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Libro Marrón 2009. Madrid, octubre de 2009.
- Círculo de Empresarios: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid, 2011.
- Círculo de Empresarios, XII Premio: *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. Un plan de acción necesario para el futuro de la economía y las empresas españolas*, J. Cerviño Fernández, R. J. Marcos del Blanco, J. Rivera-Camino, y J. Casilimas Quintero, julio 2009.
- Círculo de Empresarios, XII Premio: *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. El posicionamiento estratégico de la marca España*, R. Peralba Fortuny, julio 2009.
- Council of Europe. Local and Regional Democracy. Dirección de Internet en inglés: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/>. Conseil de l'Europe. Démocratie locale et régionale. Dirección de Internet en francés: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/default_FR.asp?
- Council of Europe (2008) *Good practices in intermunicipal cooperation in Europe*.
- Cosculluela Montaner, Luis, y López Benítez, Mariano: *Derecho Público Económico*. Madrid, Iustel, cuarta edición, 2011.
- Delgado-Gal, Á., Pérez-Díaz, V., Linde, L. M. y Pérez de Armiñán, A., con epílogo de Sánchez Asiaín, J. Á.: *España en crisis. Sociedad, Economía, Instituciones*. Colegio Libre de Eméritos. Madrid, 2010.

-
- Estrada, Ángel; Izquierdo, Mario; y Lacuesta, Aitor, “*El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España*”, Boletín Económico del Banco de España, Julio-Agosto 2009.
 - Fernando Fernández Méndez de Andés: “*Unidad de mercado, Autonomías y Regulación*”, Documentos FAES, Abril/Junio 2007.
 - Fuente, Ángel de la: “*El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia*”, FEDEA, Colección Estudios Económicos, 09/09 (disponible en Internet).
 - Fundación Everis: *Declaración TransformaEspaña y Propuesta TransformaEspaña*. Madrid, 2010.
 - Fundación para la Libertad, “*El Concierto Económico y la financiación autonómica*”, transcripción de la conferencia de Angel de la Fuente y coloquio celebrado en Bilbao, el 23 de octubre de 2008, presentación de Angel Martínez Churiaque (disponible en Internet).
 - Kjaer, U., Hjelmar, U. y Olsen, A. L. (2010) *Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform*. *Local Government Studies*. 36(4), pp. 569-585.
 - KPMG (2009) *Que viene el lobo. La crisis económica global y el sector público*. KPMG asesores.
 - Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2010) *La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado*. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 192, 1, pp. 129-151.
 - León, S. y M. Ferrín (2007) “*A quién responsabilizan os ciudadanos? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel*”, Documentos de Treball de la Escola Galega de Administración Pública 2.
 - Singh, R. y Plekhanov, A. (2005) *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. IMF Working Paper/05/54. Fondo Monetario Internacional.
 - Sorribas-Navarro, P. (2006) *(When) Are Intergovernmental Transfers Used to Bail Out Regional Governments? Evidence from Spain 1986-2001*. Document de treball 2006/7, IEB.
 - Swianiewicz, P. (2010) *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*, *Local Government Studies*, 36(2), pp. 183 – 203.
 - Watts, Ronald L. : *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006
 - Watts, Ronald L.: *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations - Queen’s University, 1999.