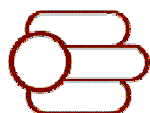




CIRCULO DE EMPRESARIOS

**LA CUESTIÓN AUTONÓMICA Y LA REFORMA DE
LOS ESTATUTOS. ASPECTOS ECONÓMICOS**

Madrid, 29 de septiembre de 2004



INDICE

1.	El Estado de la Cuestión	1
2.	Los Costes Económicos del Modelo Autonómico	6
3.	Problemas y Soluciones	21
4.	Ante la Reforma de los Estatutos	23

1. El estado de la cuestión

El modelo autonómico es una de las posibles formas de organización del Estado (centralista, autonómico, federal, confederal...), todas ellas igualmente democráticas, y que se adoptan en cada país en función de las preferencias y voluntad de los ciudadanos en unas circunstancias y momentos determinados.

Todas ellas son igualmente válidas en principio y todas ellas tienen ventajas e inconvenientes desde el punto de vista de la eficacia política y económica. Difícilmente se podría afirmar que la federal Alemania es más o menos racional, legítima o democrática que la centralista Francia o que la confederal Suiza. Que un país haya adoptado uno u otro modelo depende de la voluntad de sus ciudadanos que, a su vez, viene determinada por factores de tipo histórico, social, cultural e incluso económico. Y en dicha voluntad, y sólo en ella, se basa su legitimidad y su carácter democrático.

En España el sistema autonómico constitucionalmente vigente cuenta no sólo con 25 años de tradición sino, lo que es fundamental, con el apoyo decidido de la gran mayoría de los españoles.

Puede afirmarse además que el modelo ha funcionado razonablemente bien a lo largo de este tiempo. Al menos así lo ha percibido y lo percibe una gran mayoría de los ciudadanos que, a juzgar por las encuestas, se muestran satisfechos con nuestro actual modelo autonómico.

No debe olvidarse tampoco que en un país como España, con notables diferencias regionales y con algunas comunidades dotadas de una personalidad muy acusada, un sistema autonómico tenía y tiene sentido desde un punto de vista social y político, y es lógico que los ciudadanos lo entendiesen así y lo respaldasen desde un primer momento.

La ventaja principal que se suele aducir del modelo autonómico frente al Estado centralista es que, siguiendo el principio de subsidiariedad, acerca el nivel de decisión política a los ciudadanos. El sistema autonómico parece en principio más “democrático”, en el sentido de hacer que el ciudadano se sienta más próximo a los

poderes públicos. Y al estar éstos más cercanos a los problemas, se supone que pueden adoptar las decisiones correspondientes con más agilidad y con mayor conocimiento de causa que si la solución de los mismos se hubiera de remitir a una instancia central, que puede verse como una distante metrópoli.

Por supuesto este argumento no es válido en todos los casos. No lo es, por ejemplo, en materias como la política exterior, la defensa o la lucha antiterrorista. Pero sí lo es en muchos otros, como pueden ser por ejemplo el urbanismo o la protección medioambiental.

Un modelo racional de organización del Estado debería así contemplar competencias repartidas en los tres niveles, central, autonómico y local. Ello configura varias instancias que refuercen las garantías al ciudadano. Pero pretender establecer cuál es el modelo óptimo, o teóricamente perfecto, sería un ejercicio tan discutible como inútil.

Ahora bien, el hecho de que la voluntad de los ciudadanos legitime democráticamente uno u otro modelo de distribución de competencias no significa que todos sean igualmente racionales desde el punto de vista económico ni a corto ni, sobre todo, a largo plazo. **Que el modelo autonómico elegido sea uno u otro no es indiferente a efectos económicos.** La actividad económica no se desenvuelve en el vacío. Le afecta sustancialmente el entorno político, jurídico, social e incluso cultural. Le afecta el ordenamiento legal, la eficacia o ineficacia de las Administraciones Públicas, el marco laboral, el funcionamiento de la justicia, la forma de organización del Estado....

En este sentido, es evidente que unos modelos autonómicos incentivarán más que otros la actuación de los agentes económicos, y en consecuencia favorecerán más la creación de riqueza y el aumento del empleo. Desde luego no se pretende aventurar que la mayor o menor racionalidad y eficiencia de un determinado modelo cuestione su legitimidad. Ya se señaló anteriormente que ésta depende en definitiva de la voluntad de los ciudadanos democráticamente expresada. Pero, orillando aspectos políticos, es perfectamente lícito y hasta conveniente meditar sobre lo que sería o no deseable desde el punto de vista económico a la hora de elaborar un modelo de competencias

autonómicas, porque de este modo los ciudadanos tendrán un dato adicional y no desdeñable para formar su voluntad.

Como antes se señalaba, **la descentralización parece la solución más eficiente y racional desde el punto económico en muchas materias**: las cuestiones de ámbito local, que afectan directamente a los ciudadanos de un área, región o territorio determinado, y cuyos efectos y consecuencias no traspasan los límites del mismo (como el antes mencionado caso del urbanismo) pueden y deben ser resueltos en dicho ámbito, y ello aconseja que las competencias correspondientes radiquen en las autoridades autonómicas o locales.

Hay otras materias, sin embargo, en que la racionalidad económica aconseja exactamente lo contrario. Tal es el caso de las normas referentes al funcionamiento del mercado.

Un mercado fragmentado por múltiples legislaciones económicas o barreras culturales que obliguen a las empresas a discriminar su producción y actividad es claramente peor, en términos de eficiencia, que un mercado amplio con un marco regulatorio único.

Que un mercado amplio y libre (sin más regulaciones que las exigibles por la defensa de la competencia y la protección del consumidor) es un factor fundamental para el desarrollo económico y la creación de riqueza no es sólo una opinión ampliamente compartida por los economistas, sino que la evidencia empírica lo ha demostrado sobradamente.

Si se creó el Mercado Común Europeo, hoy convertido en la Unión Europea, fue precisamente por la convicción de las ventajas de un amplio mercado a escala continental frente a los limitados mercados nacionales. La eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, la adopción de normas comunes, aplicables a todo el ámbito de la UE en materias tales como defensa de la competencia, o protección del consumidor, tenían y tienen precisamente por objeto garantizar el funcionamiento de un mercado único cuyo tamaño asegure las economías de escala que permitan empresas más eficientes.

No es otra tampoco la idea que ha inspirado diferentes proyectos de integración supranacional de mercados, como MERCOSUR o el acuerdo NAFTA. Ni es otra la idea que ha inspirado la actividad de organismos como el GATT o la OMC, cuyo propósito es la apertura de los mercados y su integración a escala mundial.

De la España arcaica de los fielatos y los arbitrios provinciales a la España de un único mercado de ámbito nacional, media la misma distancia que la que separa los niveles de renta y empleo de los años 40 y de los años 80. Y de la España de un mercado nacional a la España integrada en un mercado de ámbito europeo, la misma que de los niveles de renta y empleo de los 80, a los que disfrutamos actualmente.

Desandar ese camino, mediante la adopción de normativas autonómicas diferenciales que, sin más justificación aparente que la de marcar diferencias, rompan la unidad de mercado, no es inocuo. Tiene consecuencias económicas indudables, en términos de menor eficiencia y, en consecuencia, menor crecimiento y menor nivel de empleo.

Este riesgo de ruptura de la unidad de mercado es, sin duda el principal problema que ha empezado a plantear el modelo autonómico español desde el punto de vista económico. No ha alcanzado aún una especial gravedad, aunque sí se manifiesta ya de forma creciente, y corre el riesgo de acentuarse si una próxima reforma de los Estatutos no tiene en cuenta, por encima de los sentimientos localistas y el deseo de mayores cuotas de poder, las consecuencias sobre el bienestar económico de los ciudadanos. Y no deja de resultar paradójico que la garantía de la unidad y la libertad de mercados en España provenga sobre todo de Bruselas.

Con todo, no es este el único motivo de reflexión en materia económica de nuestro modelo autonómico. Junto a sus indudables ventajas tiene también, como cualquier otra forma de organización del Estado, sus inconvenientes. Y tales inconvenientes, que se traducen en costes a efectos económicos, no se deben minimizar, negar u ocultar a los ciudadanos. Estos tienen derecho a conocerlos para poder decidir, con conocimiento de causa, si están o no dispuestos -y hasta dónde- a asumirlos.

Exponer estos inconvenientes y sus consecuencias es legítimo (como también lo sería defender un modelo alternativo, como el federal o el centralista), **no implica la descalificación del sistema autonómico ni supone en absoluto que se sugiera el retorno a un sistema de tipo centralizado**¹. Significa, simplemente, poner en evidencia la realidad. Sólo conociéndola pueden los ciudadanos formar criterio de forma madura y racional. Sólo conociendo los problemas se puede iniciar la búsqueda de soluciones. Y sobre todo, sólo conociéndolos se puede impedir que se agraven hasta afectar seriamente a la cohesión social y al desarrollo económico.

Esto es especialmente relevante en un momento, como el presente, en el que se plantea una revisión del modelo autonómico, una reforma, posiblemente muy amplia, de algunos Estatutos -quizá de todos- e incluso, una revisión del propio texto constitucional.

Ampliación que afectaría a un modelo que ha dotado a nuestras CCAA de un nivel de competencia muy alto, que supera incluso, en muchos aspectos, a las habituales en los sistemas de tipo federal. Hoy por hoy, es difícil encontrar en Europa sistemas políticos que hayan llegado tan lejos en la transferencia de competencias a sus regiones, comunidades o laender.

No es costumbre del Círculo de Empresarios abordar cuestiones o problemas de carácter puramente político aunque, como a cualquier ciudadano o institución, le asistiría tal derecho. Pero las reformas que se están poniendo encima de la mesa pueden tener consecuencias económicas indudables. Y dichas consecuencias no se van a limitar al corto plazo, sino que van a condicionar, quizá de forma irreversible, la evolución de la economía española en el futuro, posiblemente durante décadas. Por esta razón el Círculo de Empresarios pretende llamar la atención sobre estas consecuencias económicas que, con frecuencia, se pasan por alto en el debate sobre las reformas estatutarias, que por lo general sólo se centra en los aspectos meramente políticos.

¹ Sin embargo, se da el caso de que son varios los países de estructura federal que están planteando en la actualidad la necesidad de que ciertas materias descentralizadas sean devueltas a la competencia del Estado, o muy bien coordinadas.

2. Los costes económicos del modelo autonómico.

Como ya se señaló, el modelo autonómico español, al igual que cualquier otro modelo organizativo, ofrece ventajas e inconvenientes. No entramos a analizar las ventajas, porque el modelo no está en cuestión y no requiere, en consecuencia, argumentos en su defensa. Sí en cambio parece útil analizar sus costes, en la idea de reflexionar sobre las posibles vías para reducirlos.

Algunos de los inconvenientes económicos del modelo son, o parecen ser, inevitables, y apenas cabe otra cosa que asumirlos como el pasivo obligado de un modelo globalmente positivo. No existe, en definitiva, un modelo perfecto carente de inconvenientes. Otros en cambio, aunque estén asumidos por la opinión pública, son evitables o minimizables, y sería lógico y deseable plantear la posibilidad de corregirlos sin daño para el sistema.

Otros, en fin, no alcanzan, en nuestra opinión, en la actualidad un nivel de gravedad especial, y están más o menos asumidos por los ciudadanos, pero corren el riesgo de acentuarse hasta un punto en que quizá lleguen a afectar seriamente a la economía, e incluso al propio marco global de convivencia. Son estos últimos, obviamente, los que suscitan una preocupación especial.

En esquema, **los motivos de preocupación que en el terreno económico ofrece en la práctica el modelo autonómico español** se pueden agrupar en cinco apartados:

1. Mayor gasto público.
2. Menor información y control sobre el gasto.
3. Tendencias desliberalizadoras.
4. Mayor reglamentación y burocracia.
5. Conflictos políticos e inseguridad jurídica.

2.1. Mayor Gasto Público.

Un modelo autonómico no tendría, en teoría, por qué traducirse en un gasto público mucho mayor. Presumiblemente su estructura burocrática sería algo mayor que la de un Estado centralista, pero no es ésta la parte más significativa del Gasto Público.

Es cierto sin embargo que el modelo autonómico sí contiene algunos gérmenes potenciales de incremento de este gasto. Si la Administración Central (en España como en todos los países) ha tendido tradicionalmente al déficit presupuestario y al exceso de gasto, cabe suponer y temer que 17 administraciones autonómicas sean igualmente 17 focos o motores potenciales de incremento del gasto y del déficit públicos.

En el caso del modelo autonómico español, la evidencia de sus 25 años de vida nos muestra que, salvo excepciones, las CCAA han tenido en general una escasa sensibilidad al control y contención del gasto. Con frecuencia, menor que la propia Administración Central.

El indicador más evidente de ello lo ofrecen las **cifras de la Deuda autonómica**. El cuadro 1 muestra la evolución de la deuda de las 17 autonomías en el período 1990 – 2004, detallado por Comunidad Autónoma desde 1995.

Como puede verse, solamente las Comunidades Forales han reducido su endeudamiento en ese período mientras que las restantes lo han aumentado, cuatro de ellas (Asturias, Baleares, Madrid y Valencia) en más de un 100%. Es también preocupante la evolución de la deuda en otras CCAA, tales como Cataluña o Andalucía donde, aunque el endeudamiento no llega a duplicarse, alcanza ya cifras elevadas y continúa evolucionando al alza.

Cuadro nº 1

Deuda de las CCAA según Protocolo de Déficit Excesivo

millones de euros

	Total	Andal	Aragón	Astur	Bal	Canar	Cantab	C.L	Mar	C.Leon	Cat	Extr	Gal	L.Rioj	Mad	Mur	Nav	P.V	Val	
1990 DIC	5.039																			
1991 DIC	9.091																			
1992 DIC	13.181																			
1993 DIC	17.453																			
1994 DIC	21.848																			
1995 DIC	25.935	4.525	654	411	276	730	222	420	808	6.591	464	2.088	133	2.791	545	789	1.833	2.656		
1996 DIC	29.746	5.432	733	432	265	1.002	157	471	883	7.561	525	2.334	121	3.321	551	777	2.044	3.138		
1997 DIC	33.140	6.163	863	469	329	1.066	171	505	1.019	8.007	522	2.500	117	3.700	555	752	2.237	3.600		
1998 DIC	34.828	6.323	874	529	362	922	168	581	1.056	8.960	564	2.677	124	4.201	568	687	2.106	4.124		
1999 DIC	36.223	6.323	905	550	359	820	215	561	1.075	9.158	617	2.939	133	4.468	599	667	1.949	4.886		
2000 DIC	38.336	6.895	935	605	369	844	227	603	1.086	9.404	613	3.019	140	4.728	608	648	1.734	5.880		
2001 DIC	40.727	7.113	934	653	370	918	259	605	1.260	9.614	711	3.080	156	5.958	680	646	1.243	6.527		
2002 DIC	41.777	7.110	1.084	817	466	850	272	784	1.344	9.550	782	3.130	148	6.279	660	643	984	6.875		
2003 DIC	43.467	7.339	1.107	865	605	1.021	303	807	1.424	9.666	783	3.157	164	6.191	618	643	1.084	7.692		
Incr. en período	62,2%	69,2%	110,5%	119,2%	39,8%	36,6%	92,0%	76,2%	46,6%	68,8%	51,2%	23,6%	121,8%	13,4%	-18,5%	-40,8%	189,6%			

Fuente: Banco de España

Por supuesto la interpretación de estas cifras daría lugar a un amplio debate. Sin duda las CCAA aducirían que los traspasos de competencias no siempre han ido acompañados de los recursos financieros necesarios, de forma que la emisión de Deuda habría sido la única forma de atender a sus compromisos y obligaciones con sus ciudadanos en materias tales como educación, sanidad o transporte.

Es difícil que este debate arroje conclusiones incuestionables. Pero aun aceptando en buena parte el argumento, un análisis de las partidas de muchas CCAA ofrece importantes ejemplos de aumento de gasto que permiten abonar esta sensación de escasa sensibilidad a la disciplina presupuestaria.

a) Aumento del número de funcionarios

El cuadro nº 2 ofrece la cifra de los funcionarios existentes en los tres niveles, estatal, autonómico y local entre los años 1987 y 2004.

Cuadro nº 2:
Asalariados del Sector Público (*)

	Admon. Central	Seguridad Social	Empresas Públicas	Comunidades Autónomas	Admon. Local	Total
1987	601,4	234,1	357,7	363,9	308,4	1.869,3
1988	551,6	253,2	383,7	399,6	337,1	1.933,2
1989	571,4	282,9	409,3	412,8	357,6	2.038,9
1990	602,5	317,9	423,2	430,5	370,5	2.148,2
1991	596,1	329,2	397,3	486,4	410,7	2.227,8
1992	591,7	344,8	405,9	489,9	416,6	2.253,2
1993	578,4	324,8	374,4	531,3	404,1	2.218,2
1994	561,4	320,6	328,6	533,0	400,0	2.150,0
1995	610,8	308,2	344,5	541,5	414,0	2.222,9
1996	614,0	354,4	339,6	594,8	422,4	2.329,7
1997	649,5	383,1	284,7	598,1	424,9	2.342,9
1998	611,3	367,9	237,8	650,6	443,1	2.314,5
1999	574,0	358,4	219,0	695,9	481,9	2.331,4
2000	524,10	387,8	227,2	788,5	485,2	2.415,5
2001	507,00	385,0	203,2	882,8	495,7	2.480,6
2002	511,20	315,0	198,6	1.012,3	512,4	2.572,2
2003	512,20	309,4	200,0	1.109,7	564,7	2.716,2
2004	486,50	296,2	203,8	1.213,1	555,6	2.774,2

Fuente. EPA, INE

(*) segundo trimestre del año indicado

Es cierto que una parte sustancial de estas diferencias corresponde al traspaso de medios humanos de la Administración Central a la Autónoma consecuente al traspaso de competencias. Pero el hecho cierto es que ya a finales de los años 90, el número de funcionarios autonómicos sobrepasó al de empleados por la Administración Central, y en el año 2004 ya casi cuadruplican su cifra y suman más empleados de los que la Administración Central, incluida la Seguridad Social, tenía antes de desarrollarse las Comunidades Autónomas²

El incremento en los asalariados de las Comunidades Autónomas ha sido, por lo tanto, muy superior al que parecería justificado por el traspaso de competencias, incluso teniendo en cuenta el aumento de la participación del Sector Público en el PIB que ha tenido lugar en las últimas tres décadas.

² A efectos de ecuanimidad conviene señalar la escasa disminución en el número de funcionarios de la Administración Central a lo largo de este período, a pesar del traspaso de competencias.

b) Proyectos de dudosa justificación

Se han producido, y se siguen produciendo, en el ámbito de las CCAA, proyectos de inversión y gasto de muy discutible justificación y rentabilidad económica, cuya utilidad e interés para los ciudadanos no se corresponde razonablemente con su coste.

Es el caso, por ejemplo, de los **parques temáticos** promovidos por los poderes políticos en algunas CCAA, como Terra Mítica en la Comunidad Valenciana, Isla Mágica en Andalucía (Sevilla) o Warner en Madrid, cuya rentabilidad política quizá fue cierta en su inauguración, pero cuya rentabilidad económica (parte de la cual, sustentada en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma) ha dejado mucho que desear, y cuya promoción no parece que deba corresponder al Sector Público.

Muchos de estos proyectos pudieron ser llevados a cabo gracias a la implicación en el mismo de Cajas de Ahorro regionales, implicación posiblemente derivada del control que sobre ellas ejercen los poderes públicos.

Esa implicación es también frecuente en otros proyectos como podrían ser los aeropuertos. También el caso de las **televisiones autonómicas** aconseja un comentario especial como ejemplo de gasto de dudosa justificación, aunque no sea, ni con mucho, la partida de más envergadura dentro del conjunto de los gastos de las CCAA.

Habitualmente se esgrime, como justificación de la existencia de una Televisión pública, su pretendido carácter de “servicio público” (argumento que por cierto no sustenta la existencia de ningún periódico de titularidad estatal). Resulta difícil extrapolar tal argumento a las Televisiones autonómicas. Sería válido en el caso de los canales autonómicos en catalán, euskera, gallego o valenciano, si se les considera instrumento de consolidación y difusión de las lenguas autonómicas, pero no ciertamente en el caso de los canales en español. No es difícil pensar que tras la existencia de estos canales autonómicos de titularidad pública, y bajo el

pretexto de ofrecer un “servicio público” a los ciudadanos de la Autonomía, lo que en realidad puede latir es una voluntad de influencia política. Es evidente la enorme importancia de la televisión como difusora de mensajes, y su gran capacidad de influir en la opinión pública. Que la existencia y funcionamiento de esas cadenas autonómicas no es inocente se deduce simplemente de las permanentes polémicas y denuncias de manipulación informativa (cosa igualmente predicable, por cierto, de Televisión Española).

Pero prescindiendo del problema político, el hecho es que la existencia y funcionamiento de estos canales autonómicos públicos plantean también un problema económico, en la medida en que su déficit ha alcanzado ya niveles notables, y no tiene expectativas (más bien al contrario) de menguar. Todos ellos obtienen ingresos comerciales que apenas alcanzan a cubrir una pequeña parte de sus gastos de forma que, pese a las voluminosas subvenciones que perciben de los distintos Gobiernos Autonómicos, muchos de ellos han ido acumulando volúmenes de deuda tan fuertemente crecientes que alcanzan ya niveles que, en términos relativos, rivalizan con los de RTVE.

Cuadro nº 3
Endeudamiento de algunas Televisiones Autonómicas
 millones de Euros

	2000	2001	2002	2003
CCRTV (Cataluña) (*)	599,4	683,9	762,3	857,4
RTVV (Valencia)	82,4	177,4	283,1	407,1
RTVM (Madrid)	125,0	125,0	135,8	144,8
CRTVG (Galicia)	23,1	30,1	17,1	13,8

(*) CCRTV tiene fondos propios negativos, salvados con un préstamo avalado por la Generalitat de Catalunya.

c) Gasto Sanitario

La tendencia al crecimiento del gasto sanitario es un fenómeno que no solo se produce en nuestro país, sino que es también una constante en los países de nuestro entorno, por múltiples causas (progresivo envejecimiento de la población,

crecientes demandas sociales de mejora de la calidad de vida...). Es sin embargo responsabilidad de las Administraciones Públicas racionalizar ese crecimiento y realizar esfuerzos de mejora de la gestión, para compatibilizar la satisfacción de las demandas sociales con el mantenimiento del gasto dentro de unos ciertos límites, habida cuenta de que los recursos financieros públicos no son ilimitados.

La transferencia de las competencias en materia sanitaria a las CCAA implica que son éstas las que deben realizar ese esfuerzo para racionalizar el gasto y mejorar la gestión. La asunción de competencias lleva consigo la obligación de ejercerlas con eficacia, no solo en cuanto a la calidad de la asistencia sanitaria sino también en cuanto a los costes.

Es en este último aspecto en el que surgen algunos motivos de preocupación. La cesión a las CCAA de competencias en materia sanitaria ha ido acompañada de un aumento del personal sanitario empleado en el sector público, así como, en no pocas CCAA, de los salarios de dicho personal, y que ha dado origen a diferencias salariales importantes como se muestra en el cuadro nº 4.

Como consecuencia de ello, el gasto sanitario de muchas CCAA supera ampliamente a los recursos transferidos, calculados en función de las plantillas y salarios existentes antes de la transferencia de las competencias.

A la vista de ello, en el año 2001 se creó el recargo sanitario, que permitía a las CCAA, que lo desearan o precisaran, imponer una tasa finalista de hasta 2,4 céntimos de euro por litro de carburante con objeto de cubrir los déficit que pudieran haber surgido como consecuencia del aumento del gasto sanitario en algunas CCAA. Puesto que la medida no resultó popular, muy pocas lo impusieron, con el resultado de acumular un déficit sanitario creciente del que ahora se plantea que el Estado central se haga cargo.

Cuadro nº 4

Retribuciones brutas 2004 Médico Especialista Adjunto año 2004

	Propietario sin guardias sin exclusiva	Propietario, 50 horas de guardia y exclusiva	Interino, 50 horas de guardia y exclusiva
Servicio de Salud	Anual	Anual	Anual
Andalucía	33.448,54	51.280,90	47.332,48
Aragón	34.358,96	55.989,92	52.041,50
Asturias	34.519,86	56.098,86	52.150,44
Baleares	47.845,78	62.809,66	58.861,24
Canarias	36.254,14	54.416,14	47.462,68
Cantabria	34.480,66	56.064,34	52.115,92
Castilla y León	35.137,30	56.716,30	52.767,88
Castilla-La Mancha	35.298,70	56.877,58	52.929,16
Cataluña	45.519,02	54.892,30	44.517,88
Ceuta y Melilla	46.994,14	68.573,02	60.877,00
Extremadura	34.142,86	55.846,90	51.898,48
Galicia	34.938,82	51.170,62	47.222,20
Madrid	43.544,50	56.159,50	52.211,08
Murcia	35.267,26	57.808,42	53.860,00
Navarra	42.657,86	62.355,70	49.257,30
País Vasco	37.673,62	56.138,86	51.631,84
Rioja	35.459,02	60.097,90	56.149,48
Valencia	42.549,94	50.565,94	46.617,52
Media de España	38.338,39	56.881,27	51.661,34
Máximo de España	47.845,78	68.573,02	60.877,00
Mínimo de España	33.448,54	50.565,94	44.517,88

Fuente: Smeg: “Estudio comparativo del salario del médico en España”

A la hora de enfrentarse al “déficit sanitario” de muchas CCAA (muy abultado en algunas de ellas) sería preciso diferenciar el incremento de gasto ajeno a la gestión de éstas (por ejemplo el provocado por los movimientos migratorios y por la población inmigrante) del debido a decisiones de éstas relativas a mayores prestaciones, o incrementos de plantillas y/o salarios. En cuanto a este último, deberían ser las CCAA y no el Estado las que se responsabilizaran del coste de sus propias decisiones, asumiendo el justo coste político de allegar los recursos vía recargos fiscales, copago de las prestaciones médicas por los usuarios, u otro sistema del que deba responsabilizarse cada CA.

Pero no es sólo el gasto sanitario propiamente dicho el único que registra aumentos voluminosos. También el gasto farmacéutico viene mostrando una tendencia alcista al parecer imparable, cebada por una serie de razones y deficiencias en la estructura sanitaria, una de las cuales es una cierta competencia entre los gobiernos autonómicos por ofrecer más prestaciones.

Además, el gasto por incapacidad temporal ha aumentado fuertemente tras el traspaso de las competencias del INSALUD a las CCAA. El incremento del gasto total por esta partida (que aumenta a un ritmo 5 veces superior al crecimiento del empleo) parece difícil de justificar.

Cuadro nº 5 **Incapacidad laboral**

cifras presupuestadas en millones de euros

	Dotación	% Incremento
PGE 1999	3.033	
PGE 2000	3.175	4,7
PGE 2001	3.557	12,0
PGE 2002	4.027	13,2
PGE 2003	4.623	14,8
PGE 2004	5.312	14,9

Fuente. Presupuestos Generales del Estado

La menor sensibilidad de las CCAA por el control y la contención del gasto no responde evidentemente ni a un defecto intrínseco del modelo autonómico, ni a una menor competencia de las Administraciones Autonómicas respecto de la Administración del Estado, sino, seguramente, a una ausencia de responsabilidad en materia de ingresos. Descargadas de responsabilidad en materia tributaria, las CCAA han podido gastar sin necesidad de asumir el coste político de los impuestos. De ahí que corresponsabilizar a las Autonomías en la tributación sea posiblemente el mejor sistema para forzar la disciplina en materia de gasto. **Los políticos autonómicos deberían asumir plenamente el coste político de imponer a sus votantes las cargas impositivas con las que pretendan financiar su política de gasto.**

Este camino, que ya se viene siguiendo tímidamente, debería intensificarse para ofrecer resultados positivos en el medio plazo. No es sin embargo el único camino, y la prueba es que, a pesar de que ya existe un amplio abanico de impuestos cedidos total o parcialmente, con capacidad normativa de las CCAA para fijar los tipos, la tendencia al incremento del gasto y al déficit ha continuado. Por ello, la corresponsabilidad fiscal debería complementarse con otras medidas de control. Una es, sin duda, la aplicación a las CCAA de pautas de estabilidad presupuestaria en línea con las que el propio Estado

central se autoimpone. **Un sistema en el que a las CCAA se les permita incurrir en déficits estructurales difícilmente será compatible con un equilibrio presupuestario en las cuentas consolidadas del Estado.** Y un sistema en el que a unas CCAA se les permita incurrir en déficit “en función de sus circunstancias” y a otras se les prohíba, no sólo puede desatar la carrera de la insolidaridad (que el superávit de mi vecino compense mi déficit) sino que abona las sospechas de favoritismo y de trato discriminatorio en función del color político de cada Gobierno Autonómico. Por ello, la derogación de la Ley de Equilibrio Presupuestario en las autonomías es un mal paso de cara al futuro.

2.2. Pérdida de información y control del Gasto Público

Con el proceso de traspaso de competencias a las CCAA el grado de información en materia presupuestaria ha disminuido. La información contenida en los Presupuestos Generales del Estado es cada vez menor. Amplias parcelas del Gasto Público se han hecho progresivamente opacas, y con ello el grado de conocimiento y, por lo tanto, de capacidad de control por parte de la opinión pública es menor. Los intentos de coordinar la recogida de información, incluso a efectos meramente estadísticos no siempre han sido fructíferos, por lo cual sería deseable el establecimiento de mecanismos que incentivarán en las CCAA la adecuada disciplina informativa.

Por otra parte, una proporción creciente del gasto autonómico ha ido quedando enmascarada por la vía de creación de empresas públicas autonómicas que escapan a la contabilidad presupuestaria. Además, el saludable proceso de privatización de empresas públicas estatales de la SEPI y del Patrimonio del Estado se ha visto más que compensado por el desmesurado crecimiento del número de empresas públicas de propiedad, o bajo control, de las CCAA. Frente al antiguo INI, se puede hablar de la aparición de 17 INIs autonómicos³, lo que se traduce en una inflación de empresas públicas y del tamaño del sector público.

³ Véase el trabajo de María Gómez Agustín titulado “El renacimiento del INI: Situación y perspectivas del sector público autonómico y local”, publicado por el Círculo de Empresarios (2000).

2.3. Tendencias desliberalizadoras

Salvo excepciones, la actividad normativa de las CCAA en el ámbito económico no se ha manifestado con un talante liberalizador, sino más bien lo contrario. Rara vez las CCAA han ejercido sus competencias para liberalizar las actividades económicas cuya regulación les estaba transferida sino que, por el contrario, han tendido a hacer uso de tales competencias para restringir o limitar tales actividades. Ha habido, asimismo, casos en los cuales el Estado creía conveniente y estaba dispuesto a liberalizar un sector o actividad, pero ha debido renunciar a ello por la resistencia de algunas CCAA.

El principal ejemplo de lo primero es la regulación del comercio interior. La liberalización de varios de sus principales aspectos en 1985 fue revertida por la presión de determinadas CCAA en 1992 y, nuevamente, en el presente año. Lejos de la libertad instaurada por un gobierno socialista en 1985, el sector de la distribución comercial es hoy uno de los más intervenidos de la economía española y uno de los sectores en los que la unidad de mercado queda más alejada de la realidad. Ello es especialmente cierto en determinadas Comunidades Autónomas que, como la catalana, no sólo imponen moratorias que prohíben la apertura de nuevas grandes superficies sino que además instauran impuestos autonómicos destinados a gravar, en función de su superficie, a las ya existentes. De hecho, el obstáculo a la libertad de establecimiento de las empresas que se crea como consecuencia de este tipo de normas ha provocado que la Comisión Europea esté tramitando en la actualidad un expediente contra nuestro país por la normativa en materia de comercio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Los consumidores tampoco han sido consultados.

Un ejemplo de lo segundo es la regulación del suelo. Los intentos de poner más suelo en el mercado para abaratar la vivienda, de lograr una asignación más racional de ese recurso básico, hubieron de ser abandonados ante la sentencia del Tribunal Constitucional, que confirma que el urbanismo –también la regulación básica del suelo– corresponde a las CCAA de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional.

Lo que no avala dicha sentencia es que sea razonable la regulación actual ni que sea preciso que las CCAA ejerzan cada vez un control mayor sobre la utilización del suelo,

que ha llegado al extremo de expropiar a los titulares del mismo de uno de los pocos derechos que nuestra legislación le respetaba, a través de la creación, primero en la Comunidad Valenciana, y después en otras, de la figura legal del urbanizador.

Otro preocupante ejemplo de tendencias “desliberalizadoras” es la **creación de empresas públicas o semipúblicas por las CCAA en sectores en principio liberalizados**, y la consiguiente adopción de regulaciones y/o ayudas públicas que favorecen a dichas empresas controladas por la propia Administración regional, excluyendo del mercado a empresas competidoras privadas.

2.4. Crecimiento de la reglamentación y la burocracia

Un modelo autonómico no tendría en principio por qué suponer un incremento de la burocracia ni un mayor cuerpo normativo, lo mismo que tampoco tendría por qué provocar un sensible aumento del número de funcionarios. Simplemente las tareas reguladoras y administrativas se desplazarían del nivel estatal al autonómico sin necesidad de muchos más medios.

El hecho incuestionable, sin embargo, es que el desarrollo del modelo autonómico español ha supuesto un aumento notable no solo del número de funcionarios, sino también de la burocracia, y del cuerpo normativo. Ya se ha comentado anteriormente en qué medida se ha incrementado el número de funcionarios autonómicos entre 1987 y 2004. Con respecto a la normativa, el proceso de transferencias ha significado que donde antes existía una única norma de ámbito estatal, ahora existen 17 normas autonómicas (además de la estatal, que permanece con carácter residual).

Para los ciudadanos de cada CA ello no supondría en principio más variación que el hecho de atenerse a su norma autonómica correspondiente, en lugar a de la norma estatal, siéndoles indiferente que las normas aplicables en otras autonomías sean o no distintas de la propia. No es el caso en cambio de los ciudadanos o entidades que desarrollan su actividad en más de una CA.

Cuando las diferencias normativas responden a peculiaridades o características especiales de la CA respectiva, la existencia de una legislación diferencial cobra sentido. Pero en otros muchos casos se tiene la impresión de que la existencia de una norma autonómica específica y distinta no responde sino al mero deseo de ejercer la competencia y hacer patente que se es distinto de las restantes autonomías.

Dar prioridad al “hecho diferencial”, aunque sea artificialmente, en detrimento de la cohesión y de la unidad de mercado tiene indiscutibles efectos negativos sobre la actividad económica. Los trámites y las trabas burocráticas, como cualquier otro obstáculo al quehacer de los agentes económicos, repercute en su productividad, dificulta una eficaz asignación de recursos y, en consecuencia, supone una rémora al crecimiento económico. Y se tiene la sensación de que las instancias políticas autonómicas son más sensibles a la utilización exhaustiva de sus poderes y a la exhibición de sus hechos diferenciales que a las posibles consecuencias económicas de tal conducta sobre sus ciudadanos.

2.5. Riesgos de conflicto político e inseguridad jurídica

Allá donde existen distintas instancias y poderes políticos, ya sean paralelos o subordinados, existen conflictos entre los mismos. Ello es normal, y no reviste mayor importancia si estos conflictos no superan cierto nivel, y si existen mecanismos de conciliación adecuados.

En el caso del modelo autonómico español, los conflictos competenciales entre la Administración Central y las distintas Autonomías se han producido, en general, dentro de los límites de lo razonable. Ello no ha sido así, sin embargo, en todos los casos. En ocasiones, -en especial en determinadas Autonomías- es impresión general que los conflictos han superado estos límites y que la voluntad de evitarlos o resolverlos ha sido insuficiente.

Por el lado de las Autonomías, se ha venido reprochando a la Administración Central el retraso, con frecuencia injustificado, en el traspaso de las competencias estatutariamente

cedidas y el trato discriminatorio en función de la sintonía política del gobierno central con los gobiernos autonómicos en cada momento.

Del lado contrario, se suele reprochar a los gobiernos autonómicos la utilización sistemática del victimismo, la preocupación permanente por aumentar su marco de competencias, más que por ejercer eficazmente las que tienen, y la estrategia de desviar el debate político hacia el contencioso con “Madrid” eludiendo con ello rendir cuentas a sus ciudadanos por su buena o mala gestión de las competencias transferidas.

La ampliación del techo autonómico no parece ser una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Lo son, si atendemos a las encuestas, el paro, la vivienda o el terrorismo. Da la impresión de que los ciudadanos en general se sienten satisfechos con el actual modelo autonómico, no desean en absoluto su involución, pero tampoco figura entre sus demandas la ampliación de competencias para su Autonomía respectiva. Fuera de círculos nacionalistas con una acusada demanda de mayor autogobierno, las encuestas transmiten la impresión de que a los ciudadanos les interesa más que solucionen sus problemas (empleo, vivienda, sanidad, educación) que determinar quién ha de tener la competencia para ello.

Tal cuestión sí preocupa, y mucho, a algunos políticos autonómicos, y con frecuencia se tiene la sensación de que, tras las apelaciones a las supuestas ventajas democráticas de la descentralización no se oculta otra cosa que el deseo de mayores cuotas de poder⁴. Curiosamente, esas ventajas de la descentralización y de la “democratización” de las decisiones parece agotarse en el nivel autonómico, sin descender hacia las corporaciones locales como exigiría la lógica del argumento. **Los poderes públicos autonómicos han venido, por el contrario, practicando un celoso centralismo en su ámbito competencial, habiéndose mostrado muy poco dispuestos a continuar el proceso descentralizador hacia las corporaciones locales.**

⁴ Es obvio que si se atiende a las opiniones de los presidente autonómicos, y de la clase política autonómica en general, la reforma de los Estatutos y la ampliación de los techos competenciales parece una prioridad absoluta. No parece tan claro, en cambio, que ello responda a una exigencia generalizada de los ciudadanos, ni a su orden de prioridades. Al menos, no es eso lo que parece deducirse de las encuestas de opinión.

Todos los problemas hasta aquí expuestos parecen en buena medida inevitables, dada la lógica del juego político, y en general están más o menos asumidos por los ciudadanos (aunque tengan, como riesgo a largo plazo, la magnificación de las diferencias en detrimento de la solidaridad y del sentimiento colectivo).

Mucha mayor preocupación suscita, empero, el conflicto Estado-Autonomía cuando degenera en un pulso no ya político sino incluso normativo, cosa que por desgracia se ha producido con alguna frecuencia en el pasado reciente. Reaccionar ante una normativa estatal que no gusta rehusando abiertamente su aplicación, o dictando una normativa autonómica opuesta, no solamente supone crear un conflicto que deba dirimir el Tribunal Constitucional. Significa además transmitir a la ciudadanía una imagen de desdén hacia el Estado de Derecho, y debilitar la autoridad moral de unos poderes públicos que son los primeros obligados a respetar la ley. Y genera además inseguridad jurídica que, aparte de sus negativos efectos en el cuerpo social, tiene consecuencias perjudiciales para la actividad económica.

Este tipo de problemas tiene muy difícil solución cuando existe una voluntad de confrontación por alguna de las partes, o cuando la presión o la conveniencia política debilitan la voluntad de resolverlos. Pero para aquellos conflictos Estado-Autonomías para los que existe ánimo de solución, el recurso sistemático al Tribunal Constitucional como única instancia no parece la solución más eficaz. La acumulación de recursos en el mismo hace inevitable el retraso en las sentencias (la sentencia del Tribunal Supremo que reconoció competencia a las Comunidades Autónomas para aplicar la Ley de Defensa de la Competencia tardó diez años en pronunciarse) con lo cual la situación de conflicto permanece estancada en el tiempo y la inseguridad jurídica para el ciudadano que ello comporta se perpetúan igualmente.

Sería por ello deseable establecer instancias de conciliación o arbitraje que descargasen al Tribunal Constitucional de parte de esos conflictos y limitasen su intervención a los casos que realmente requieren su actuación. Una reforma del Senado, para convertirlo en una cámara de las Comunidades Autónomas, también sería positiva en este sentido.

3. Problemas y soluciones

Los aspectos negativos del modelo autonómico hasta aquí expuestos, no han impedido que hasta la fecha presente su funcionamiento haya sido positivamente valorado por los ciudadanos. Las ventajas del mismo han superado indiscutiblemente, a los ojos de la opinión pública, a las mencionadas desventajas.

Estas sin embargo existen, y tienen consecuencias adversas para la actividad económica. Tales consecuencias son, resumidamente, las siguientes:

1. Se produce, en frecuentes casos, una **ruptura de la unidad de mercado**, lo que genera unos mayores costes y una menor eficiencia de las empresas. Las consecuencias obvias son una menor productividad, una menor competitividad, y una pérdida de ritmo en el crecimiento de la renta y el empleo.
2. **Se reduce la eficiencia del modelo**: la mayor propensión al gasto por parte de las CCAA, sus déficits presupuestarios, la creciente deuda autonómica, y el aumento de la reglamentación y la burocracia afectan también negativamente a la actividad económica, y tienen igualmente consecuencias en materia de crecimiento y empleo. El mismo efecto se produce cuando existe un conflicto entre los principios de subsidiariedad y de eficiencia y el predominio del primero conduce a deseconomías de escala.
3. El continuo debate sobre el modelo, y la reivindicación permanente de mayores competencias autonómicas, generan un **clima de inseguridad jurídica** que no es ciertamente el más favorable para la inversión privada, y especialmente para la que viene de otros países.

La solución a estos problemas no es ciertamente la involución hacia un modelo centralista, o menos autonómico. El nivel competencial de las CCAA parece, hoy por hoy, irreversible. Pero es posible limitar o minimizar estos problemas sin que con ello se ponga en riesgo el modelo autonómico. Aceptar dicho modelo, e incluso plantear su

ampliación no debería hacernos renunciar a resolver los problemas que plantea, o al menos a minimizar sus consecuencias.

Un avance decidido en la corresponsabilidad fiscal de las CCAA trasladaría a éstas el coste político de los impuestos, y las haría más cautas a la hora de incurrir en gastos excesivos. Una parte de este camino ya está recorrido. La cesión de impuestos efectuada hasta el momento a las CCAA, incluida la capacidad normativa sobre los tipos de algunos de ellos, es una medida adecuada en la que debería profundizarse para lograr dar resultados en el medio plazo.

La gestión de los impuestos totalmente cedidos a las CCAA puede aconsejar la existencia de entes autonómicos, llámense o no Agencias Tributarias, aunque su ámbito de actuación debería limitarse exclusivamente a los impuestos totalmente cedidos, y no a los cedidos parcialmente, como el IRPF, para los cuales la intervención conjunta de la Agencia Tributaria nacional y otras agencias autonómicas crearía serios problemas de descoordinación, discriminación e ineficacia en la gestión tributaria.

Una mayor corresponsabilidad fiscal puede ayudar a una mayor disciplina de gasto por parte de las CCAA, pero no resulta suficiente si no va acompañada de unas **normas de estabilidad presupuestaria claras y objetivas** que limiten su posibilidad de incurrir en déficits y en financiarlos mediante la emisión de deuda pública. Como asimismo se requieren mecanismos que limiten o impidan la creación de empresas públicas, o la participación empresarial por parte de las CCAA como vía para eludir las limitaciones y controles presupuestarios.

En lo que respecta al otro problema, la proliferación de normativas autonómicas diferenciales, es obvio que no cabe discutir a las CCAA su facultad de legislar en las materias de su competencia, pero **es esencial aumentar la eficacia de los mecanismos y órganos de coordinación entre las distintas CCAA**, a fin de evitar o reducir las posibles incongruencias y armonizar en lo posible las distintas normas autonómicas sobre una misma materia, con el objeto de facilitar la actuación de las empresas que operan en todo el territorio nacional.

Los conflictos de competencia entre las CCAA requieren asimismo **instancias de conciliación y arbitraje ágiles** que reduzcan la acumulación de casos en el Tribunal Constitucional. Igualmente una reforma del Senado articularía la participación de las CCAA en las tareas del Estado.

4. Ante la reforma de los Estatutos

Como se señalaba anteriormente, el modelo autonómico español ha funcionado aceptablemente a lo largo de estos 25 años de historia constitucional, y el grado de satisfacción de una amplia mayoría de los ciudadanos ha sido y es alto. No ha estado exento de tensiones, pero en general éstas se han mantenido dentro de unos límites que no han puesto en peligro la estabilidad del modelo.

En dos casos sin embargo, en los de las CCAA vasca y catalana, las tensiones, exacerbadas en los últimos tiempos, han conducido finalmente al cuestionamiento del propio marco estatutario.

Los planteamientos soberanistas del PNV en el primer caso, y el nuevo escenario político surgido en Cataluña en el segundo, han provocado que, por primera vez desde el nacimiento de la Constitución y de los Estatutos, se plantee como ineludible la reforma de una y otros.

Que el impulso hacia mayores cotas de autogobierno se plantee en ambas CCAA no tiene nada de extraño si se recuerda el amplio apoyo electoral y social con que cuentan los partidos nacionalistas en tales Comunidades. Partidos, algunos de ellos, en los que laten fuertes sentimientos independentistas, y que nunca han querido renunciar a ninguna de sus reivindicaciones pese a la amplitud que en su día tuvieron los Estatutos de Guernica y Sau en cuanto a transferencias de competencias.

No es materia de este documento analizar las causas y justificación de tales posturas, ni entrar en el debate político sobre las mismas. Pero sí expresar la preocupación ante las previsibles consecuencias económicas del proceso que se abre ante nosotros.

El debate sobre la reforma de los Estatutos abre, en este ámbito, un escenario de una trascendencia como no se había producido desde la Transición, y cuyas consecuencias serán de incalculable importancia para nuestro país. De cómo se resuelva dependerá el grado de cohesión social, la viabilidad del Estado, y, por supuesto, el nivel de prosperidad económica de los españoles.

En efecto, **no sólo deben preocuparnos las consecuencias de la reforma estatutaria para la convivencia, la unidad de España, o el mantenimiento de la igualdad y la solidaridad entre los españoles, sino también para el crecimiento económico y los niveles de renta y empleo.**

Como ya se dijera anteriormente, la actividad económica no se desarrolla en el vacío. Si la reforma estatutaria nos conduce a un modelo que no sea racional y eficiente en materia económica, ello tendrá indudablemente consecuencias, en términos de un menor crecimiento económico, un menor nivel de renta y unas menores tasas de actividad y de empleo. De ahí que este proceso sea tan importante, y de ahí que sea imprescindible culminarlo con acierto.

Dentro de la dinámica de reforma de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución deben distinguirse dos niveles que, aunque relacionados, son sustancialmente distintos: uno es el de la reforma de los Estatutos vasco y catalán, y el otro es de la eventual reforma de algunos de los restantes o de todos ellos.

En el caso de los Estatutos catalán y vasco, la presión de los partidos nacionalistas ha conducido a una reivindicación de autogobierno que no sólo desbordaría los actuales límites constitucionales (al menos en su planteamiento de partida) sino que podría desembocar en una independencia de facto, por cuanto las competencias del Estado en tales territorios podrían quedar reducidas a niveles prácticamente testimoniales.

Dado el muy alto nivel de competencias del que disfrutaban Cataluña y el País Vasco, por los Estatutos de Sau y Guernica, parece en principio difícil elevar apreciablemente el techo competencial sin afectar a la propia Constitución, o sin llegar a una situación de autogobierno casi total, en la que al Estado apenas le restaría un nivel competencial

residual, sin más utilidad para ambas Autonomías que la de servir de cobertura o pretexto jurídico-político para su deseada permanencia en el seno de la Unión Europea. Si al extenso cuadro de las competencias transferidas, o cuya transferencia se pretende, le añadimos las que por elevación se han transferido a Bruselas, nos podríamos encontrar con un Estado cuya presencia en ambas comunidades sería prácticamente inexistente.

Con todo, una elevación del techo autonómico en ambas Comunidades, incluso rebasando los límites de lo razonable en términos de cohesión nacional, podría ser una solución si al menos sirviera para cerrar definitivamente el modelo y alcanzar un marco estable. Pero cuando existen algunos partidos nacionalistas cuyo objetivo declarado es la independencia, es lógico suponer que ninguna transferencia de competencias, por amplia que sea, cubriría sus aspiraciones. Sería de esperar y temer por tanto, que una eventual elevación del techo competencial, incluso si colmara sus exigencias actuales, no sería sino un nuevo peldaño en el camino sin retorno hacia la independencia plena. Se correría así el riesgo de cerrar de nuevo en falso el problema, como ya sucediera con los Estatutos de Guernica y Sau.

En el caso de las demás CCAA el problema es distinto. No existen en ellas partidos nacionalistas con tan fuerte base electoral que reclamen la autodeterminación, ni existen presiones para cotas de autogobierno de tanta importancia (aunque sí existan exigencias concretas, algunas de no desdeñable trascendencia).

Aquí el peligro es que se produzca un efecto demostración generado por las exigencias vasca y catalana. El nivel de estas últimas, unido a unas cotas de autogobierno ya de entrada superiores a las de las restantes Autonomías, puede mover a los políticos de estas CCAA a reclamar niveles competenciales que no parecen responder ni a necesidades reales ni a necesidades sentidas por sus ciudadanos, sino simplemente al propósito de no ser menos que los otros.

Se puede iniciar así una carrera de todas las Autonomías hacia cotas de autogobierno que como mínimo sean iguales a los demás, en el entendido de que tal equiparación

siempre se realizará por el nivel más alto. En definitiva, todos pedirán todo, siquiera sea para no perder posiciones relativas.

De consumarse esta dinámica, se produciría un vaciamiento del Estado que iría mucho más allá de lo que la racionalidad aconseja. Y lo que es peor, sin que ello respondiera a una demanda real de los ciudadanos.

Como se señaló anteriormente, es la voluntad de todos los españoles la que legitima cualquier forma de organización del Estado. Si se abocase a un modelo autonómico claramente inadecuado en términos de racionalidad política y económica, pero tal fuera la voluntad clara y no inducida de los ciudadanos (porque estuvieran mayoritaria y abiertamente insatisfechos con el modelo actual) nada habría que objetar, salvo quizá lamentar que el pueblo español no valorase suficientemente las consecuencias negativas en términos de prosperidad económica. Pero desafortunadamente puede darse el caso de que esta carrera hacia la equiparación con los niveles de exigencia vasco y catalán conduzca a un marco político-administrativo difícilmente viable, que rompa la unidad de mercado y que afecte de forma irreversible al potencial de crecimiento de la economía española, sin que en el fondo ello responda a un deseo consciente y responsable de la mayoría de los ciudadanos.

Frente a esta situación, es imprescindible que tanto el Gobierno como los dos principales partidos, PSOE y PP, sean conscientes de que el desenlace del proceso de reformas estatutarias va a condicionar el futuro no solo sociopolítico sino económico de España durante décadas. La experiencia demuestra que el proceso de traspaso de competencias es irreversible, y que la pérdida de peso del Estado, más allá de ciertos límites, tiene consecuencias difíciles de evaluar, más aún cuando paralelamente se está produciendo una transferencia de competencias a Bruselas.

Por esta razón, por la enorme trascendencia del proceso abierto, y por sus irreversibles consecuencias para el futuro, **nos parece imprescindible un pacto de Estado entre los dos principales partidos para definir una postura común.** Si hay una cuestión que debiera quedar por encima de la lucha partidista y de la estrategia a corto plazo es sin duda ésta, no menos que la lucha antiterrorista, o la política de defensa.

Un pacto de Estado en esta materia debiera, como punto central, definir el modelo autonómico que se considera admisible, y más allá del cual no se debe pasar si no se quiere correr el riesgo de dismantelar el Estado. Ceder la iniciativa de la reforma a las CCAA, y esperar pasivamente a que los distintos Parlamentos autonómicos presenten sus proyectos de Estatuto no es una buena estrategia: coloca al Gobierno y al Parlamento nacional en una incómoda postura defensiva, y no evita, sino que posibilita, que se desate una carrera entre todas las CCAA para no quedar por detrás de las otras. Como tampoco es una buena estrategia anunciar la aceptación en principio de cualquier reforma estatutaria que no desborde la Constitución. La Constitución marca un límite, por supuesto, pero también debiera haber otros límites marcados por la racionalidad, la eficacia, la solidaridad, la cohesión nacional y hasta el propio sentido común. Determinadas transferencias podrían ser perfectamente constitucionales sin dejar por ello de ser un error, al menos, desde un punto de vista económico.

El Estado no puede concebirse como “lo que queda” después de que las CCAA hayan obtenido todas las competencias que ambicionan. Los poderes públicos sólo pueden concebirse como un instrumento al servicio de los ciudadanos, y el modelo de organización del Estado –en sus diversos niveles, nacional, autonómico y local– debiera ser aquel que mejor atienda las necesidades de los ciudadanos. Hay materias cuya gestión está mejor atendida, en términos de racionalidad y eficacia, a nivel nacional, lo mismo que otras lo están a nivel autonómico y otras a nivel local.

Un pacto de Estado PSOE-PP debiera por tanto **marcar unos límites que definieran materias y niveles competenciales reservadas en principio al Estado**. Debiera igualmente promover la descentralización hacia las corporaciones locales, cuyo nivel competencial actual es insuficiente en no pocas materias.

Muy en especial, **es preciso asegurar que el modelo autonómico resultante preserve la igualdad efectiva de los españoles, el principio de solidaridad interterritorial y la unidad de mercado**. Sin desmerecer los dos primeros, este último es especialmente importante, pues de él va a depender en no poca medida la productividad de la economía española, el crecimiento económico y nuestros niveles futuros de renta y empleo, es decir, de bienestar.

En algunas materias, parcialmente transferidas o transferibles, un determinado nivel de competencias en manos del Estado parece imprescindible si se pretende preservar un mínimo de cohesión nacional. Los planes de enseñanza son un claro ejemplo: junto a los hechos diferenciales, parece razonable exigir que tengan también en cuenta los no diferenciales, el acervo común en suma, pues difícilmente se preservaría la cohesión, la solidaridad y el sentido de pertenencia a una comunidad nacional en caso contrario. Otro tanto puede decirse de los sistemas de protección social, que deben inspirarse en el principio de igualdad entre los españoles.

Bueno sería asimismo **aprovechar la reforma para reforzar los mecanismos de cohesión y coordinación entre el Estado y las CCAA, y de éstas entre sí**, de forma que existiesen foros para la armonización de las normativas autonómicas, el debate y la solución negociada de los conflictos y normas para la resolución de los casos en que no exista acuerdo. Es evidente que en materias como la sanidad, política de vivienda, infraestructuras o medio ambiente, ninguna CA es un compartimento estanco, por mucho que las competencias le hayan sido transferidas. Cómo las ejerzan las Comunidades vecinas –o el Estado las suyas, si las tuviere- le afectarán, y en todo caso afectarán a los ciudadanos españoles en cuanto a la igualdad y solidaridad que deben reclamar como principios constitucionales.

No solo órganos y mecanismos de coordinación serían deseables, sino también **órganos y mecanismos de conciliación y arbitraje** como medio ágil de solución de disputas, descargando al Tribunal Constitucional de su ingente tarea actual. Como ya se ha señalado, la **conversión del Senado en una cámara de las autonomías** podría ser igualmente un instrumento útil –se echa en falta- de participación de las CCAA en la política nacional. Pero convertir al Senado en un foro en el que los ejecutivos autonómicos impongan vetos a las decisiones soberanas del Parlamento no sólo llevaría en la dirección contraria, sino que implicaría la renuncia del pueblo y parlamento españoles a su soberanía.

Dos comentarios más merecen hacerse en relación con el mapa de competencias que surge de la eventual reforma estatutaria.

1. El primero es que, **una vez determinado qué competencias corresponden a las CCAA y cuáles al Estado, ambos debieran ejercer las suyas sin complejos**, y sin transigir con las usurpaciones de las mismas por la vía de hecho. En el pasado se han producido frecuentes ocasiones en que determinadas autonomías han ocupado de facto competencias estatales, o han hecho caso omiso de normas estatales de obligado cumplimiento sin que por parte de los poderes estatales se pusiera remedio, en un equivocado propósito de evitar enfrentamientos. Tal ha sucedido, en materia de libros de texto, u omisión deliberada de símbolos nacionales –como la bandera- cuando era obligada su exhibición. O con la omisión sistemática del castellano en textos y rótulos oficiales.

Tal cuestión no es intrascendente, y es un error eludir la aplicación de las normas para evitar tensiones, pues con ello se transmite a los ciudadanos no solo una imagen de debilidad institucional sino, lo que es peor, una imagen de impunidad en el incumplimiento de las normas que es lo último que debieran hacer los poderes públicos: ¿En base a qué criterios puede seguirse exigiendo a los ciudadanos el cumplimiento de las normas establecidas cuando algunos gobiernos autonómicos no lo hacen?

2. El segundo es que la ampliación de los techos autonómicos, especialmente en aquellas CCAA con partidos nacionalistas de vocación soberanista, debiera tener, como contrapartida, una declaración y **compromiso de cierre del modelo**. Si toda transacción política requiere concesiones por ambas partes, no sería admisible una aceptación renuente de unos más amplios Estatutos, manteniendo intactas las reivindicaciones de máximos, y sin renunciar a ninguna de ellas. Lo contrario sería cerrar en falso la negociación y quedar a merced de nuevas demandas soberanistas marcadas por el calendario político de esos partidos.

Tal compromiso es, sin duda, difícil y posiblemente utópico con aquellos partidos de ideario explícitamente independentista, pero sería oportuno reclamarla a aquellos cuyo ideario no es de tan extrema naturaleza. Y en todo caso, a unos y a otros cabe reclamarles una contrapartida política en términos de estabilidad,

posibilismo y cumplimiento escrupuloso y bienintencionado de las reglas de juego.

En una sociedad madura, como es la española, debiera ser posible encauzar la reforma estatutaria de forma **que se compatibilice la identidad autonómica, la capacidad y viabilidad del Estado y la racionalidad y eficiencia económica.** Pero ello dependerá en muy buena medida de que el Gobierno y los principales partidos políticos tomen la iniciativa, asuman una posición activa y definan de modo nítido los límites y parámetros del modelo autonómico que es razonable aceptar.