



UNIVERSIDAD DE JAÉN

Investidura del
Excmo. Sr. D. Juan Ramón Cuadrado Roura
como Doctor "Honoris Causa"

LAUDATIO

a cargo del

Prof. Dr. D. Antonio Martín Mesa

Catedrático de Economía Aplicada

DISCURSO DE INVESTIDURA

del

Excmo. Sr. D. Juan Ramón Cuadrado Roura

Jaén, 31 de mayo de 2012



UNIVERSIDAD DE JAÉN

Investidura del
Excmo. Sr. D. Juan Ramón Cuadrado Roura
como Doctor "Honoris Causa"

LAUDATIO

a cargo del
Prof. Dr. D. Antonio Martín Mesa
Catedrático de Economía Aplicada

DISCURSO DE INVESTIDURA

del
Excmo. Sr. D. Juan Ramón Cuadrado Roura

Jaén, 31 de mayo de 2012

DISCURSO DE INVESTIDURA

Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Jaén

Dignísimas autoridades

Miembros de la comunidad universitaria

Señoras y Señores

Ante todo quiero manifestar mi más sincero agradecimiento por este nombramiento como Doctor 'Honoris Causa' por la Universidad de Jaén, que tuvo su inicio en la generosa propuesta realizada hace varios meses por los miembros del Departamento de Economía de esta Universidad. Me consta que todos ellos apoyaron calurosamente la iniciativa del **Prof. Antonio Martín Mesa**, a quien siempre he valorado como un extraordinario discípulo y de quien me siento muy orgulloso, como también de los profesores que son actualmente miembros de un Departamento como el de Economía que es muy activo y tiene una calidad académica bien contrastada.

Mi agradecimiento, asimismo, al **Decano** y a la **Junta de Centro** de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, que avaló la propuesta del Departamento de Economía, al **Consejo de Gobierno**, en la persona del **Rector Magnífico D. Manuel Parras Rosa**, que está encumbrando esta Universidad a un gran nivel, y a todos los miembros del **Claustro de la Universidad**, que el pasado **11 de abril** aprobaron por unanimidad mi nombramiento como Doctor 'Honoris Causa'.

Por último, quiero dar también las gracias, y de forma muy especial, a todos los profesores y amigos que, con tanto afecto, y en bastantes casos con un claro sacrificio, han querido estar presentes en este acto. Espero podérselo agradecer personalmente más tarde, uno a uno, pero ello no me impide mostraros desde ahora mi gratitud por querer compartir este día conmigo.

Este Doctorado Honoris Causa constituye una distinción muy especial que se me concede a título personal por una trayectoria académica dedicada al estudio y a la investigación en Economía y Política Económica. El Prof. Martín Mesa ha realizado una muy generosa 'Laudatio', exagerando, sin duda, mis posibles méritos. Creo que todos ustedes comprenderán que lo que él acaba de subrayar sobre mi persona y mi trayectoria académica debe entenderse en razón de una amistad y colaboración iniciadas hace más de tres décadas. Es preciso, además, que reconozca aquí, públicamente, que mis posibles méritos no son estrictamente personales. Se basan en que siempre he estado acompañado por, y rodeado de, un espléndido grupo de profesores y colaboradores (en Málaga, en Granada, en Jaén, ahora en Alcalá), a quienes he podido orientar pero de quienes también he aprendido muchísimo. Con orgullo veo hoy aquí a muchos de ellos, catedráticos y profesores de esta y otras universidades españolas, con quienes en distintos momentos he compartido esta andadura, tan vocacional y a veces tan ingrata, que es la vida académica.

Con bastantes de vosotros pude desarrollar hace años algunas iniciativas en favor de Andalucía, como la creación de dos revistas que siguen vivas más de 36 años después (la '*Revista de Estudios Regionales*' y '*Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*'), la elaboración de un buen número de estudios sobre la economía andaluza (las primeras tablas input-output y contabilidad regional de la región; muchos trabajos referidos a la economía regional y sobre algunas provincias y comarcas), así como otras investigaciones sobre temas muy diversos (la política de rentas, el cambio tecnológico, el posible impacto de la integración en la UE, o el diseño del Plan de Urgencia de Andalucía, entre otros). Durante esos años y posteriormente también, mi relación con la Universidad de Jaén ha sido, por fortuna, muy frecuente, tanto para formar parte de los tribunales que juzgaron un buen número de tesis doctorales y concursos de acceso, como para participar en ciclos de conferencias, jornadas y seminarios, que me ofrecieron la posibilidad de mantener todos los años una excelente relación de colaboración con esta Universidad.

Ten la seguridad, querido Rector y queridos compañeros jiennenses, de que el orgullo y el hecho de pasar ahora a formar parte de vuestro Claustro de Profesores hará que siempre siga colaborando con la Universidad de Jaén y con más intensidad si cabe que en el pasado.

REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONÓMICO Y ALGUNOS DE SUS ACTUALES PROBLEMAS. LA VISIÓN DE UN ECONOMISTA

La tradición universitaria exige que quien recibe la distinción como Doctor Honoris Causa, debe realizar una exposición sobre un tema de interés y actualidad. Para cumplir con este grato compromiso voy a permitirme desarrollar aquí algunas reflexiones sobre el Estado de las Autonomías y los problemas que en estos momentos tiene planteados.

Es un tema que a muchos nos preocupa. Creo que, en estos momentos, preocupa a todos los ciudadanos, pero sobre todo a quienes, como intelectuales, tenemos la obligación de ser muy sensibles a todo lo que afecta al bienestar y la tranquilidad de la sociedad y que, además, estamos obligados a manifestar nuestras opiniones de forma independiente y rigurosa.

Indudablemente es un tema bastante complejo y debo reconocer que mis limitaciones para abordarlo en toda su amplitud son muy claras. La organización del Estado que España adoptó hace treinta y cuatro años y su desarrollo posterior tienen un elevado contenido jurídico, político y sociológico que personalmente no puedo abordar. Sólo puedo reflexionar desde la óptica más modesta – aunque siempre pegada a la realidad, a los hechos y las cifras – que es lo que mejor se ajusta a lo que los economistas sabemos hacer.

Deseo advertir que el tono crítico que utilizaré en algunos apartados de esta lección no debería inducir a malentendidos. Fui siempre, y sigo siendo, partidario del proceso de descentralización democrática y de la reorganización de la estructura del Estado. Creo que cuento con el aval de muchos años dedicados, precisamente, al estudio de los problemas regionales. Hay constancia en mis trabajos de que siempre apoyé el proceso de desarrollo autonómico, pero creo que no debo ocultar que hoy me preocupa la situación en la que estamos, las contradicciones presentes en este – así llamado – Estado de las Autonomías y la necesidad de afrontar algunos cambios que permitan reorientar su rumbo. Precisamente ahora, cuando la crisis económica ha hecho que emerjan algunos rasgos y problemas que el sistema autonómico tenía más ocultos, creo que es un buen momento para encararlos seriamente.

Disponen ustedes de un texto que he tenido que redactar con escaso margen de tiempo para que pudiera imprimirse. Es realmente una versión todavía provisional,

pero confío en poder entregar bastante pronto un texto más rico y detallado, en el que algunas de las cuestiones que voy a tratar aquí se amplían y matizan adecuadamente.

El texto está organizado en **cuatro secciones**. La **primera** dedica su atención a algunos aspectos e hitos del desarrollo del proceso autonómico. En la **segunda** se subrayan las aportaciones positivas que ha impulsado el Estado de las Autonomías. La **tercera**, por el contrario, enumera y documenta algunos de los problemas que me preocupan, como economista y como ciudadano, al observar la evolución reciente de las autonomías. **Finalmente**, una breve sección cierra lo expuesto incorporando algunas conclusiones y sugerencias.

I. REVISIÓN DE ALGUNOS HITOS DEL PROCESO AUTONÓMICO DESARROLLADO, HASTA AHORA, EN ESPAÑA.

Lo que finalmente se plasmó como texto del Título VIII de la Constitución de 1978 estuvo muy condicionado por varios hechos que todos conocemos, pero que, siquiera sucintamente, conviene recordar.

En primer lugar, el retorno a la democracia había colocado de nuevo en primer plano el viejo problema histórico de las reivindicaciones de Cataluña y el País Vasco. En la II República el problema vasco y el catalán, al que se unió también Galicia, habían sido objeto de debate y de decisiones que dieron paso a la aprobación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña (el de Galicia no llegó a aprobarse en las Cortes). Como es sabido, estos Estatutos no sólo no fueron reconocidos por el Régimen franquista, sino que se puso en práctica un sistema político-administrativo muy centralizado, basado en el principio básico de la 'Unidad Nacional', que recuperó y potenció la estructura provincial y que no permitió ningún tipo de reconocimiento a la existencia de 'regiones' en España. Por supuesto, menos todavía en el caso de aquellas – como Cataluña y el País Vasco – que contaban con un claro perfil nacionalista y soberanista¹, cuyos partidarios fueron siempre objeto de una dura represión por parte del Régimen.

¹ Es cierto que en el I Plan de Desarrollo ya se hacía mención de las regiones y de la política regional, pero ello no supuso ni un cambio organizativo (que siguió basado en las provincias y sus gobernadores, o en figuras de acción político-económica, como los polos y otras acciones territoriales). Y es cierto, también, que en el III Plan de Desarrollo (1972-75) se diseñó una estructura de regiones bastante extraña, que en realidad no llegó a plasmarse de forma práctica.

A partir de 1976, es decir al inicio de lo que solemos identificar como el período de la Transición a la democracia, las reivindicaciones de catalanes y vascos surgieron de nuevo con fuerza, con el apoyo de los partidos nacionalistas ya plenamente reconstruidos². Esto motivó que desde un principio se asumiera la necesidad de encauzar dichas reivindicaciones históricas y, de hecho, una gran parte de los protagonistas de la Transición estaban convencidos de que el texto de la futura Constitución debía incluir, como punto clave, una posible 'solución' al problema.

Sin embargo, para llevar a cabo dicho objetivo no se contaba con una única propuesta sino con varias. Quienes compartieron la primera fase de la transición democrática con Adolfo Suárez han señalado que éste no tenía un proyecto sobre este tema y que en su partido, la UCD, convivieron siempre posiciones bastante diversas.

Una de las primeras propuestas que circuló, evidentemente sin éxito, sostenía que era preciso reconocer, ante todo, los Estatutos de Cataluña, del País Vasco, que se habían debatido y aprobado durante la II República, e incluso el de Galicia, plebiscitado en junio de 1936, aunque Las Cortes no llegaron a darle su aprobación. Esta propuesta sostenía, asimismo, la conveniencia de desarrollar, para el resto de España, un proceso de amplia descentralización administrativa, sin que ello tuviera que significar la existencia de estructuras similares a las que son comunes en un Estado Federal, ni a lo que luego fueron las Comunidades Autónomas. Este posible 'modelo' no se quiso o no se pudo adoptar, principalmente por las críticas de quienes sostenían ya la idea de que era preciso 'generalizar' el proceso descentralizador y las opciones autonomistas de todas las regiones.

A partir de esta última toma de posición y ya en pleno proceso de constitución y reconocimiento de las llamadas *pre-autonomías*, se debatieron – al menos en cenáculos y reuniones políticas no siempre abiertos a la ciudadanía – otros dos modelos posibles de organización del Estado: el *asimétrico* y el *igualitario*. El primero pretendía diferenciar claramente los casos de las 'regiones históricas' (más tarde denominadas 'nacionalidades'), que deberían tener un grado de autonomía más elevado que el resto de las posibles 'regiones', que tendrían un status autonómico propio si bien se les otorgarían competencias descentralizadas no tan amplias como

² De hecho, el PNV siguió existiendo siempre, incluso bajo la Dictadura. En el caso de Cataluña, también algunos partidos (ERC, PSC, UDC) existieron en la clandestinidad. Pero, quizás fueron siempre más visibles las actividades de algunas instituciones (Omnium Cultural, I.E. Catalans,) y de otros políticos que lideraron actividades catalanistas, entre ellos el que luego sería Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol.

a las primeras. El segundo 'modelo' propugnaba que debía darse *idéntico tratamiento a todas las regiones*, puesto que gran parte de ellas ya contaban con el status de *preautonomía* apoyado por toda la clase política de cada región, con independencia de que fueran partidos de derechas, de centro o de izquierdas, y en algunos casos con el apoyo de partidos y grupos 'regionalistas', como sucedió en Andalucía, en Valencia y en otras regiones.

El 'modelo' que finalmente se diseña en el texto de la Constitución – Título VIII – fue, desde muchos puntos de vista, bastante confuso, producto en buena parte de los desacuerdos que se pusieron de manifiesto en la ponencia de la Constitución (que al principio había diseñado incluso un sistema general de autonomías de carácter federal, no aceptado por el Gobierno de Suárez), así como de los equilibrios que hicieron los redactores de la Constitución para alcanzar un texto de consenso. La 'solución' adoptada ofrecía la posibilidad de atender con rapidez las reivindicaciones más urgentes y de carácter histórico (Cataluña, País Vasco y Galicia), pero al propio tiempo dejaba abierto el acceso a la autonomía para el resto de las regiones, si bien con un notable grado de indefinición. El texto ofrecía una fórmula híbrida, que garantizaba el 'derecho a la autonomía' de las 'nacionalidades y regiones' (así reconocidas en el art. 2) y establecía, como todos sabemos, dos vías alternativas para ejercitarlo: una más rápida y amplia (art. 151) y otra más abierta y más lenta (art. 143).

Pero, la 'indefinición' que antes he mencionado se manifiesta especialmente en varios puntos. En primer lugar, en que el texto constitucional no menciona o no refrenda las regiones ya constituidas como *preautonomías*, sino que su definición quedó a expensas de las decisiones que pudieran tomarse posteriormente³. En segundo lugar, porque se optó por un sistema en el cual las Comunidades Autónomas (así llamadas desde entonces) *históricas* (en principio, sólo Cataluña, País Vasco y Galicia) tendrían un acceso más rápido para asumir competencias y organizarse como tales, mientras que "el resto" debería seguir un proceso más lento (art. 143), aunque *no se les negaba* la posibilidad de alcanzar en el futuro competencias equivalentes a las de la vía rápida. Y, por último, si bien hay otros aspectos criticables, porque también se prestaban a confusión y a debate – como luego sucedió – la definición de las competencias transferibles, las compartidas y las exclusivas del Estado.

³ Que prácticamente sellaron el mapa pre-autonómico que ya existía, al que se sumaron las CCAA uniprovinciales que habían quedado sin una decisión definitiva.

El 'modelo' elegido fue, pues, una confusa suma de los modelos *asimétrico e igualitario* cuyo desarrollo – como han señalado Jorge de Esteban y otros – quedaba en manos de la dinámica política y de los gobernantes de turno. Un 'modelo' que "no imponía una solución clara, pero que dejaba abiertas varias posibilidades", como subrayó el profesor Rubio Llorente (1993). No cabe duda de que, desde bastantes puntos de vista, el diseño y, sobre todo, el contenido del Título VIII constituye un texto muy deficiente del que han derivado muchos de los problemas e incongruencias posteriores que seguimos padeciendo y que en estos momentos están, de nuevo, en un primer plano de la actualidad política y económica.

En todo caso hay que señalar que la redacción del Título VIII no satisfacía del todo a ninguno de los redactores de la Constitución, ni a la mayoría de los partidos con representación en el Parlamento. Para comprender las razones que condujeron a esta situación hay que recordar un hecho que sin duda 'condicionó' todo el proceso: la 'carrera' hacia la *igualación de todas las regiones estaba ya abierta más de un año antes de que la Constitución fuese aprobada*. Andalucía fue una región pionera en sus reivindicaciones autonómicas, gracias a aquella célebre jornada del 4 de diciembre de 1977 en que un millón y medio de andaluces se manifestaron en favor de la autonomía. Otras regiones españolas, que en absoluto contaban con movimientos políticos regionalistas ni nacionalistas, tardaron muy poco en reclamar también el derecho a la autonomía. Y una de las consecuencias de todo ello fue que, seguramente con objeto de diluir la autonomía que ya se había concedido a Cataluña y el País Vasco, el segundo gobierno de Suárez decidió – entre enero y octubre de 1978 – crear por Real Decreto-ley un amplio número de entes preautonómicos⁴, que debían ser gestionados por los parlamentarios recién elegidos. Esta decisión de crear las preautonomías antes de aprobar la Constitución supuso – como han señalado Fusi (1996), Powell (2001), Aja (2001) y otros – la institucionalización de las asambleas parlamentarias regionales que habían surgido tras las elecciones de 1977.

Más tarde, cuando la Constitución había establecido ya las dos vías de acceso a la autonomía, todos conocemos cómo se ha desarrollado el proceso de emulación en relación con las atribuciones y competencias de las Comunidades Autónomas (CCAA), tomando como referencia las que fueron reclamando y asumiendo Cataluña y el País Vasco y con el propósito de alcanzar un nivel de competencias prácticamente idéntico.

⁴ Galicia, Aragón, Canarias País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

El proceso puede equipararse, aunque sea lejanamente, a la conocida fábula "del gamo, el ratón, la corneja y la tortuga", no tanto por la inteligencia de esta última, sino por los resultados que obtiene con su conducta frente a los demás, aparentemente mucho mejor dotados. Mientras los nacionalistas vascos y catalanes trataron y siguen tratando de consolidar la idea de la 'asimetría', la mayor parte de las demás comunidades han buscado 'igualar' las cotas alcanzadas por aquellos, que a su vez han perseguido siempre el propósito de *diferenciarse* a toda costa del resto. En definitiva, esto es lo que algunos han calificado, técnicamente, como el *proceso de diferenciación-emulación* que ha tenido lugar durante las tres últimas décadas como una verdadera espiral autonómica. Un proceso que ha sido alimentado, en buena parte, por el hecho de que varios gobiernos formados a partir de una mayoría insuficiente de UCD, el PSOE o el PP, tuvieron que contar con el apoyo de alguno de los partidos nacionalistas (CiU y PNV, principalmente) para poder gobernar. Como consecuencia, los gobiernos han ido cediendo a Cataluña y el País Vasco competencias que eran propias del Estado, que antes o después se han cedido también a las restantes CCAA, de modo que todas ellas cuentan ahora - con pequeñas diferencias - con un amplísimo campo competencial.

La única 'diferencia' esencial que se aceptó desde un principio, y que sin duda es una 'asimetría' muy importante, es la 'foralidad' que se reconoció a Navarra y el País Vasco en el ámbito fiscal/financiero, aunque esto incluía también elementos políticos muy claros. Esta '*diferencia*', presente siempre en el polémico tema de la financiación de las autonomías, y en las sucesivas revisiones llevadas a cabo, es la que ha incentivado en los últimos años las reivindicaciones de Cataluña para conseguir un 'pacto fiscal' equivalente. Estoy completamente seguro de que si en algún momento se llega a aprobar esta reivindicación catalana, de inmediato se plantearán demandas de igualación por parte de muchas, si no todas, las restantes CCAA. Lo cual, además de fomentar un proceso desintegrador cuyo alcance es difícil de calcular, forzaría la necesidad de replantear en España un sistema federal, del que existen ejemplos muy estables y claros como los de Alemania y EEUU, con orígenes muy diferentes.

Creo que no tiene mucho sentido que continúe desarrollando 'in extenso' lo que ha ido ocurriendo con nuestro '*Estado autonómico*' a lo largo de más de tres décadas. Sobre todo desde este ángulo jurídico-constitucional y político, que está muy bien nutrido de estudios, investigaciones y análisis, algunos de los cuales aparecen citados en la relación de referencias que figura al final de este texto. Me he detenido algo más en determinados aspectos del punto de arranque porque considero que lo que

los expertos constitucionales suelen calificar como '*el problema*' del Título VIII, y la necesidad de su revisión, constituye el auténtico meollo de algunos de los problemas que actualmente padecemos.

Como resultado del proceso de institucionalización de las CCAA llevado a cabo desde 1978 hasta la fecha, *el Estado, como tal, ha perdido peso y competencias* (al ceder muchas competencias exclusivas, más otras que podían compartirse), y, por otra parte, *las CCAA han ganado un enorme peso y amplias competencias*, que van más allá de lo que ocurre en la mayor parte de los Estados federales. De hecho, el importante peso que hoy tienen las CCAA en la estructura del Estado⁵ hace que su comportamiento en términos económico-financieros sea realmente trascendental y que, por tanto, algunos de sus problemas y conflictos tengan una enorme relevancia y notables repercusiones para el conjunto del país.

Mi atención se centrará ahora, precisamente, en lo que constituye el núcleo central de mi intervención: reseñar algunos de los aspectos más criticables que tenemos hoy encima de la mesa en relación con las CCAA. En consecuencia, no voy a extenderme más en el análisis de los hitos más importantes que han marcado el desarrollo del Estado de las Autonomías durante los casi 34 años transcurridos desde que se aprobó la Constitución, puesto que su análisis nos desviaría claramente del propósito que ha guiado la preparación de esta intervención.

El recuadro que he preparado, y que figura como anexo, pretende sintetizar cuáles son las fases que hay que diferenciar en lo que ha sido el desarrollo autonómico hasta la fecha, y cuáles son los hitos que estimo más relevantes. Como puede verse, destaco 4 periodos:

- 1979-1983: Aprobación de los primeros Estatutos y la LOAPA
- Los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus implicaciones
- Las reformas de los Estatutos de las CCAA y la práctica igualación de las competencias: 1996-2004
- La nueva ola de reformas estatutarias 2004-2008 y el último modelo de financiación.

⁵ La estructura porcentual del gasto público de las Administraciones Públicas ofrecía a principios de 2010 las siguientes proporciones: Administración Central (Estado + organismos de la Admón. Central): 20,9%; Comunidades Autónomas: 35,6%; Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos): 13,6%; y Administraciones de la Seguridad Social: 29,9%.

Cuando se estudia y revisa la historia de la construcción del Estado Autonómico surgen, en mi opinión, dos ideas que me importa mucho destacar:

1. Que el cambio tan radical llevado a cabo en la organización institucional y política del país *ha sido muy rápido y demasiado abierto*, si se compara con otros ejemplos históricos. Quizás por ello, su trayectoria no es lineal sino zigzagueante.
2. Hoy, treinta y cuatro años después, podemos ver con claridad *las ventajas que este cambio ha aportado, pero también los problemas que han generado las estructuras autonómicas*, que exigen una importante corrección. Al menos los que un economista puede observar.

Gil Calvo (2007) se atrevió a afirmar hace algún tiempo, y considero que es cierto, que "el desarrollo autonómico sobrevino como un proceso imprevisible y contingente, sin que nadie se hiciera responsable de una trayectoria que sólo fue emergiendo como subproducto imprevisto del juego estratégico entre muy diversos agentes colectivos: gobiernos central y autonómicos, partidos estatales y nacionalistas, instituciones, tribunales, administraciones, opinión pública, sociedad civil".

II. ASPECTOS POSITIVOS DEL PROCESO DE DESARROLLO AUTONÓMICO

No cabe duda que la transformación que ha experimentado la estructura de organización del Estado en España a partir de 1978 ha tenido aspectos muy positivos. Ha extendido la democracia y la asunción de responsabilidades y competencias, ha contribuido a generar crecimiento, ya que liberó muchas energías e hizo que el logro de una mayor cohesión social se plantease más abiertamente que en el pasado.

Las encuestas que periódicamente realiza el CIS muestran que los españoles han otorgado una valoración muy/o bastante positiva al Estado Autonómico. Dicha valoración se mantuvo bastante estable desde mediados de los años 90 hasta mediados de la década actual, aunque los sondeos más recientes – ya en plena crisis – registran un retroceso en dicho apoyo⁶.

En 2005 (diciembre), casi el 74% de los encuestados sostenía que el desarrollo del Estado de las Autonomías había sido positivo para España y el 53,2% suscribía

que su funcionamiento había sido bueno o muy bueno, frente a sólo un 9,1% que lo valoraban mal o muy mal y el resto, que no ofrecía valoración alguna. Sin embargo, en la encuesta del 2010 (enero-marzo), el porcentaje de quienes consideran que el Estado Autonómico es positivo para España cae al 55% y los que lo valoran negativamente ascienden al 16,5%. Peor valoración se obtiene todavía en cuanto a los que consideran que ha funcionado bien o muy bien, que del 53,2% de 2005 pasan al 33,2% de 2010. Una caída influida, probablemente, por los numerosos casos de corrupción que se han ido conociendo, pero también por la mala situación económica y la escasa confianza en que la respectiva CA podría hacer algo positivo. También disminuyen en dicha encuesta los que desean mayor descentralización (46%) y se incrementa el porcentaje de los que piensan que el Estado de las Autonomías ha fomentado el separatismo.

Una reciente encuesta y su correspondiente análisis, dirigidos por V. Pérez Díaz (2012), aporta también datos muy interesantes al respecto. La conformidad con el sistema de Estado Autonómico es general, pero, la mitad de los españoles se muestra a favor de menguar la España de las 17 autonomías, que generan problemas a la unidad de mercado, falta de claridad en la gestión de los recursos y otras distorsiones. El 58,5% de los españoles es partidario de reforzar el poder del Gobierno Central, aunque con posiciones contrarias en Cataluña y País Vasco.

Pero, con independencia de estas 'valoraciones' vía encuestas, por fiables que sean, no es menos cierto que la reorganización del Estado ha sido *valorada regularmente como positiva* por una notable mayoría de ciudadanos y que generalmente lo han hecho por tres motivos:

1. Porque la existencia de las CCAA ha permitido reforzar la identificación regional o local frente al maltrato o ignorancia que las tradiciones, la historia y la cultura propias había recibido en la Dictadura.
2. Porque realmente se ha valorado que, en la práctica, el sistema acerca la administración a los ciudadanos.
3. Porque el Estado de las Autonomías ha coincidido con otros hechos que se han producido en paralelo y que de alguna forma se confunden entre sí: la incorporación de España a la UE; un largo proceso de expansión económica; y la profundización y extensión del Estado de Bienestar, que muchos han identificado con la actividad de las administraciones regionales.

⁶ Tomo estos datos de Ferrare (2012)

Por otra parte, hay que considerar también como hecho importante que la construcción del Estado de las Autonomías ha estado directamente vinculado a la *recuperación de la democracia* en España, lo que en sí mismo es un valor y un logro superior. En este sentido, el Estado Autonomómico parece garantizar mejor la cercanía del ciudadano a la gestión política, no sólo en cuanto a la prestación de servicios y la solución de los problemas, sino en el contacto con los políticos elegidos en las votaciones.

No está tan claro, aunque algunos políticos lo han defendido con fuerza, que el Estado de las Autonomías pueda ser tan defendible desde la óptica de su mayor *eficiencia en la asignación de recursos*, en general, y en cuanto a las posibilidades que ofrece de adaptarse antes y mejor a las necesidades de los ciudadanos. Las obras de infraestructuras de todo tipo llevadas a cabo durante los últimos 25 años (autovías, escuelas, nuevas universidades, mejoras ferroviarias y de otros modos de transporte, etc.) han tendido a identificarse, o al menos a intentar capitalizarse, como un 'logro' de la respectiva Autonomía. Es decir, como algo que se consiguió gracias a la preocupación de sus dirigentes para solucionar problemas que durante largos años no habían recibido atención. Esto ha sido en buena parte cierto, porque bastantes de dichos logros se obtuvieron gracias a que las CCAA (su gobierno, sus parlamentarios, su estructura administrativa) se plantearon con claridad las necesidades a cubrir y sus posibles soluciones. Sin embargo, conviene señalar que la realización de muchas de tales obras fue posible gracias a los abundantes recursos provenientes de la política regional comunitaria y de los planes diseñados por los distintos gobiernos del Estado. Ahora, cuando algunas CCAA ya no reciben dichos fondos europeos (o dejarán de recibirlos en pocos años) y cuando el Estado reduce al mínimo sus inversiones, forzado por las medidas de reducción del déficit y del endeudamiento, es posible que se produzca un cambio en dichas apreciaciones.

En cualquier caso, la teoría del federalismo fiscal mantiene – y creo que no es difícil aceptarlo – que la proximidad de las administraciones descentralizadas permite interpretar mejor las necesidades colectivas y proveer de forma más eficiente los bienes y servicios públicos, quedando a la responsabilidad del Estado los objetivos de estabilidad y desarrollo general, en los que también pueden/deben cooperar los gobiernos regionales. Se postula asimismo que, al menos en teoría, un gobierno regional puede tener un mejor conocimiento del coste de los servicios públicos, lo que aseguraría una *mejor asignación* de los recursos. Punto éste que, como veremos

más tarde, parece que ha sido poco respetado, dando lugar a despilfarros y aumentos del gasto público en absoluto justificables, salvo por razones políticas o por la carencia de mecanismos que impliquen más transparencia y responsabilidad para quienes desempeñan cargos públicos.

Algunos autores asignan también un valor positivo a los estímulos que reciben las administraciones regionales al imitar y tratar de *competir* con lo que llevan a cabo las administraciones de otras regiones. En este sentido, cabría considerar que el *efecto emulación* podría constituir también un logro positivo de la organización del Estado de forma descentralizada. Seguramente ha sido así en el caso español, al menos en determinados campos, pero – como antes se ha señalado – la emulación se ha utilizado entre nosotros mucho más para alcanzar las mismas competencias que las CCAA que más tuvieran, que para desarrollar algún tipo de competencia con las demás CCAA con objeto de lograr los mejores resultados comparativos. En el caso español, lo que se ha hecho ha sido, sobre todo, 'copiar' el desarrollo normativo de algunas nuevas competencias, con pequeñas modificaciones.

III. PROBLEMAS Y ASPECTOS CRÍTICOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO REAL DE LAS AUTONOMÍAS.

LA VISIÓN DE UN ECONOMISTA.

El desarrollo del Estado de las Autonomías tiene una cara oscura o al menos llena de sombras. Parte de lo que contiene dicha cara oscura está aflorando 'gracias' a la crisis, ya que ésta:

- por una parte, ha colocado a algunas economías regionales en una situación próxima a la *suspensión de pagos*, o a tener que ser rescatada (casos de la Comunidad Valenciana y de Castilla-La Mancha); y,
- por otra, el comportamiento de las Autonomías *han 'recargado' o ampliado los problemas del Estado en su conjunto* (incremento del déficit; endeudamiento global más elevado; discrepancias en la puesta en práctica de las medidas).

Pero, además, la crisis ha hecho 'aflorar' otros problemas vinculados a las CCAA, aunque bastantes de ellos estaban ahí desde hace años, ocultos o larvados hasta que ahora han salido a la luz y demandan cambios.

Son muchos los temas y aspectos que podríamos plantearnos aquí. Pero, voy a centrarme solamente en siete de ellos:

1. La descentralización y la reducción de las disparidades regionales
2. Crecimiento expansivo de las estructuras político-administrativas autonómicas. Las duplicidades y el incremento del gasto
3. Financiación, déficit y endeudamiento de las CCAA
4. Un caso particular: la expansión del sector público empresarial de las CCAA
5. El ejercicio de la capacidad normativa. Hacia la multiplicación de normas y un creciente intervencionismo y burocratización
6. El problema – muy serio – de la fragmentación del mercado
7. Los problemas de transparencia y de control social

Antes de pasar a exponer estos siete puntos, quiero advertirles que el texto no incorpora algunos datos y referencias que ilustran o sustentan las ideas que voy a mantener, ni los cuadros en los que se apoyan algunas de mis reflexiones y/o afirmaciones.

III.1. ¿Contribuye la descentralización a reducir las disparidades interregionales? ¿Qué ha ocurrido en el caso español?

La mayor parte de la literatura sobre descentralización fiscal sugiere que la descentralización política proporciona beneficios y mejoras en términos de bienestar. Se razona, como ya he señalado, que *la proximidad a los ciudadanos hace más fácil tomar decisiones políticas adecuadas y asignar los recursos a las necesidades más urgentes de la región*, así como a dar solución a los cuellos de botella y los obstáculos que dificultan el crecimiento. En este sentido, el gasto en capital se considera decisivo, frente al incremento de los gastos corrientes y las transferencias que con frecuencia se deciden también con facilidad en los gobiernos subregionales.

Aparentemente, o mejor quizás, intuitivamente, parecería que, en efecto, un sistema 'descentralizado' debería contribuir más que uno centralizado a que se reduzcan las desigualdades entre regiones. Razones:

1) la descentralización otorga poder y medios para que las regiones con problemas puedan asignar mejor los recursos y tomar decisiones adecuadas para el crecimiento;

2) el sistema descentralizado confiere a los gobiernos regionales instrumentos y competencias que pueden permitir que se apoye a los sectores que pueden crecer y también para resolver carencias que son restricciones al crecimiento de las regiones más pobres.

Sin embargo, los análisis sobre los efectos de la descentralización en la minoración de las disparidades regionales no abundan. Un estudio de Rodríguez-Pose y Ezcurra (2007) comparando los casos de USA, México, India, Alemania y España, demostró que muchos de los gobiernos sub-nacionales (con excepción del caso de los EEUU) han tendido a desviar recursos de capital (y de innovación e infraestructuras) hacia unos gastos corrientes cada vez más elevados (aumento del personal de la administración; incrementos salariales; preferencia por las políticas de bienestar, las políticas culturales, y otros).

El caso español es algo contradictorio. Por una parte, es cierto que las CCAA han aumentado los gastos corrientes, pero también es cierto que algunas regiones atrasadas han logrado, con su Autonomía, buenos resultados en términos de crecimiento, aunque esto no ha comportado cambios muy significativos en su estructura productiva y sí un incremento del personal empleado en el sector público. La consecuencia final de la investigación citada es que el '*dividendo económico*' que cabría esperar de la redistribución de competencias y de la descentralización fiscal depende, sobre todo, de los líderes y de la capacidad de innovar de los gobiernos subregionales, así como de la calidad y naturaleza de las políticas sub-nacionales y de cómo las implementen las respectivas administraciones. En un estudio posterior (2010), con 26 países, los resultados indican que, se mire como se mire, *resulta difícil encontrar* el '*dividendo económico*' que se supone que debería proporcionar la descentralización fiscal y administrativa. Es más, en los países desarrollados se observa incluso que la mayor autonomía regional y local no afecta a la equidad territorial, pero sí que daña o puede dañar el crecimiento agregado.

Cuando uno analiza la evolución de las disparidades interregionales en España desde mediados de los años 80 hasta 2008 (Cuadrado, 2010) lo que se observa son varios hechos:

1) En el período 1988-2008, España, como país, recortó ampliamente las distancias con la media de la UE-15 en términos de PIB pc;

2) Simultáneamente, todas las regiones (CCAA), aunque con diferencias entre ellas, se aproximaron a dicha media europea y algunas incluso la superaron, lo que les hizo salir de calificación como RO1 o de convergencia; y

3) Sin embargo, las diferencias interregionales 'dentro' de España no se han movido en exceso durante el período citado. La estimación de la convergencia sigma lo muestra. Algunas CCAA han cambiado su posición en el ranking de PIB pc, pero las distancias apenas se han modificado.

¿Prueba esto que el Estado de las Autonomías no contribuye a reducir las disparidades? ¿Podemos sacar conclusiones a partir de lo que he afirmado, cuando las CCAA y España, en su conjunto, recibieron durante dicho período una gran transferencia de recursos desde la UE vía fondos estructurales?

Considero que el tema es técnicamente bastante complejo y que la respuesta a ambas preguntas no es fácil. Un trabajo sobre la aportación de los Fondos Estructurales a la economía española que realizó Fedea y otro estudio en colaboración en el que he participado muestran que la economía española creció entre 0,7 y 1 pp. más con Fondos estructurales que sin ellos. Esto también ha tenido lugar en las CCAA, que generalmente han crecido – como prueban varios análisis – por encima de lo que lo hubieran hecho 'sin' los fondos que recibieron a través de la Política Regional Comunitaria. Sin embargo, en lo que se refiere a la cuestión de si se han reducido o no las disparidades regionales, los análisis muestran que *las diferencias están estabilizadas o incluso con tendencia a un ligero empeoramiento*. De hecho, algunas regiones menos desarrolladas (Galicia, Murcia, Canarias o la propia Andalucía), aun creciendo, no han reducido distancias con la media española. Además, se ha producido un proceso de concentración de la población y de la riqueza en varias CCAA con respecto al resto (Madrid, Navarra, Canarias y Baleares), mientras que otras (Asturias, Castilla y León, Cantabria y Extremadura disminuyeron su peso en términos de PIB y población dentro de España.

Evidentemente, los recursos recibidos por las CCAA a través de los distintos 'sistemas de financiación autonómica', no tenían como objetivo reducir las disparidades regionales, puesto que han debido destinarse, sobre todo, a sostener los servicios fundamentales transferidos, que en su mayoría son gastos corrientes

(educación, sanidad, políticas de bienestar) y no de capital. Pero, no es menos cierto que los citados recursos, además de dedicarse a los citados fines, se han destinado también a nuevos gastos corrientes para sostener 'necesidades' *a las que bastantes CCAA concedieron prioridad por razones de carácter muy político*. En este conjunto de gastos se incluyen desde sostener una Televisión autonómica imperturbablemente deficitaria, a un amplio conjunto de actuaciones en el ámbito cultural (celebraciones, exposiciones, ciclos artísticos, presencia internacional,...), o la creación de nuevos órganos político-administrativos, que no son precisamente inversiones de capital, ni inversiones o acciones orientadas a mejorar la capacidad productiva regional. Las principales actuaciones relacionadas con este último objetivo se han financiado, sobre todo, con *fondos europeos*, que en el caso de varias CCAA han dejado ya de recibir, y las que todavía quedan como beneficiarias también dejarán de serlo como consecuencia de las restricciones presupuestarias de la UE y por el aumento del número de países comunitarios que requieren ayudas. Un documento muy reciente de la Comisión coloca ya a Andalucía y Galicia, por ejemplo, entre las regiones en transición (>75%<90% PIB pc.) y no entre las regiones elegibles como receptoras de fondos para el desarrollo.

La conclusión sobre este punto es, pues, bastante clara. Más descentralización, más autonomía, no implican que se recorten las disparidades regionales, que a largo plazo dependen sobre todo de las inversiones en capital y de las directamente orientadas a una mejora y diversificación de las estructuras productivas. En el caso español, los recursos vía sistema de financiación autonómica *se han canalizado sustancialmente hacia los gastos corrientes, y los fondos europeos se emplearon, sobre todo, en la dotación de infraestructuras y de forma muy limitada* (ahí están los datos de utilización de los fondos estructurales) a favor de la *dinamización y transformación del sistema productivo de las regiones más atrasadas*, aunque existan excepciones. Esta estrategia contribuyó a crear empleo y a impulsar el PIB pc. hacia la media europea, pero no se observa una reducción de las disparidades interregionales.

III.2. Crecimiento expansivo de las estructuras político-administrativas autonómicas. Las duplicidades y el incremento del gasto.

Los datos disponibles muestran, como ya señalé anteriormente, que las CCAA son responsables del 35,6 % del gasto total de las Administraciones Públicas (AAPP). El Estado y sus organismos representan el 20,9%; las Corporaciones Locales (CCLL) el 13,6% y la Seguridad Social el 29,9%.

El desarrollo y estructuración del Estado Autonómico ha significado un importante incremento del gasto público total del país. Una parte significativa de dicho aumento se ha debido a las responsabilidades asumidas por las CCAA en relación con el desarrollo del Estado de Bienestar y, sobre todo, al impulso que éste ha recibido en los últimos 30 años en España. Por tanto, no hay que responsabilizar a las CCAA del aumento del gasto que se ha producido por esta vía, puesto que ellas han ido absorbiendo competencias y obligaciones muy exigentes en términos de gasto, como la Educación, la Sanidad, las universidades y otras. Asimismo, la Administración Central ha mantenido unas estructuras que en algunos casos no se corresponden ya con las competencias que realmente mantiene y debe desarrollar.

Sin embargo, esto no puede ni debe ocultar que, paralelamente, las CCAA han incrementado el volumen de gastos corrientes, aunque hay diferencias entre ellas. Y lo han hecho por varios motivos. En primer lugar, para sostener unas estructuras político-administrativas que han sido creadas a imagen y semejanza de las que tiene el Estado. Esto incluye los gobiernos regionales, con una multiplicidad de cargos muy elevada (el número de Consejerías de algunas CCAA uniprovinciales sorprende, y también las que han tenido las CCAA más extensas, con sus correspondientes estructuras en Direcciones Generales, Subdirecciones, Asesorías, etc...), así como la proliferación de delegaciones provinciales y sus estructuras (de acuerdo con cada una de las Consejerías). Pero, la expansión de la estructura administrativa y burocrática incluye, además, la creación de numerosos organismos que replican los que existen a nivel de Estado y que no siempre tienen unas funciones y una justificación muy clara: los Consejos consultivos, los Consejos Económicos y Sociales (CES), los Defensores del Pueblo, los Tribunales de Cuentas y las Comisiones de la Competencia (bajo distintos nombres, según las preferencias), la proliferación de Escuelas autonómicas de formación de funcionarios de la Administración Pública, organismos o institutos de promoción comercial exterior, cuando el ICEX realiza esta labor (con oficinas en el extranjero y en todas las CCAA), y otros muchos.

A esta relación, que con pequeñas diferencias es común a las 17 CCAA, puede sumarse la creación de otros organismos que están presentes en varias de ellas: Consejos Audiovisuales, Agencias de Protección de Datos propias, Observatorios de la Inmigración, Agencias del consumo, etc. La mayor parte de estos organismos o agencias realizan funciones que también lleva a cabo el Estado, lo que sin duda supone una duplicidad que da lugar a mayor gasto y no a una mayor eficiencia.

Sin olvidar la existencia en paralelo de las Diputaciones Provinciales (con funciones muchas veces duplicadas) o los Consejos Comarcales formados en Cataluña, etc.

Cabe hablar, pues, de que el Estado Autonómico ha construido progresivamente unas estructuras funcionariales y administrativas muy importantes, con funciones que con frecuencia han conducido a *duplicar* los órganos y el personal dedicados a dicho fin tanto a nivel del Estado, como en relación a las Diputaciones y algunas CCLL. Ejemplos claros de ello son: los Consejos Económicos y Sociales creados y en funcionamiento en casi todas las CCAA. Su misión es, como recogen algunas normas de creación: facilitar la participación de la sociedad en las decisiones de PE, realizando informes, propuestas, etc. Para ello, en el caso de Madrid, p.ej., existen 27 vocales, más un Presidente, más 6 suplentes, con una Comisión Permanente y distintas Comisiones de Trabajo y una estructura funcionarial a su servicio. La estructura del CES de Cantabria y de otras CCAA es similar. Todos producen informes (que a veces llegan tarde) y balances anuales de la economía regional con escaso valor añadido. Por otra parte, anualmente se celebra un Encuentro de todos los CES autonómicos, seguramente identificable con lo que suele calificarse como 'turismo administrativo' (o a cargo de la Administración).

Me pregunto *qué sentido tiene todo este voluminoso gasto*. Y creo que también cabe preguntarse sobre *la necesidad real* de contar a escala autonómica con Comisiones de la Competencia (para enjuiciar conflictos de carácter muy local, como señalaba un colega de Cataluña); o los Tribunales de Cuentas (bajo otras denominaciones), con sus correspondientes estructuras. En el caso de estos últimos, me consta que no han sido beligerantes ni independientes de los gobiernos regionales, aparte de que no todos los órganos y empresas públicas regionales les remiten la información necesaria y que sus informes se producen con un muy notable retraso. De hecho, los Tribunales y Cámaras de Cuentas autonómicos no alertaron, en general, de los muchos problemas de gestión y corrupción que luego han aparecido.

Tampoco cabe olvidarse de otros gastos sólo aparentemente menores que están realizando las CCAA, como son las aperturas de *oficinas en el exterior*, donde no sólo Cataluña tiene en torno a 40 delegaciones, sino que entre todas las comunidades han abierto casi 200 oficinas de representación (en Madrid, en Bruselas, en Portugal y en EEUU, Japón, etc.) con un coste anual aproximado de 150 millones de € anuales. Y en una línea que también es de duplicidad hay que situar las asignaciones para

la 'cooperación internacional' que están llevando a cabo muchas CCAA, junto con algunos Ayuntamientos. Uno piensa que algunas de estas 'funciones' son bastante innecesarias a escala autonómica y que duplican funciones del Estado (que, en mi opinión, cedió competencias que no debía haber realizado).

Y estaría mal olvidar, que bien con fondos del Estado o de la UE, algunas CCAA han impulsado la construcción de infraestructuras claramente incongruentes, como la construcción y ampliación de varios aeropuertos que, además de enterrar en cemento millones de Euros, son deficitarios para siempre y eran, y son, claramente innecesarios por la distancia que los separa de otros vecinos. O también la creación de universidades en todas las provincias.

Una consecuencia clara de todo lo anterior es comprobar cómo ha crecido el personal adscrito a las CCAA. En estos momentos, el personal funcionario y laboral de las CCAA es de 1.808.000 personas; el de la Administración Central (también excesivo), 546.000. En total, el personal considerado como empleados públicos alcanzaba en 2011 la cifra 3.221.000 personas, que suponen casi el 23% de la población española ocupada. En 2005, dicha cifra era de 2.864 mil personas: 400 mil menos que ahora. Les aseguro que *las diferencias entre regiones son extraordinarias e inexplicables*. Mientras en Extremadura la proporción del personal de las AAPP sobre la población activa alcanza casi el 15%, en el País Vasco y Navarra sólo representa alrededor del 10%, y en Cataluña el 7,8%, es decir prácticamente la mitad. Y algo parecido ocurre en cuanto al peso del sector público en las economías regionales, donde Extremadura ocupa el primer puesto (28,4% del PIB regional), seguida de Canarias (24,4%), Castilla-La Mancha (23,1%) y Andalucía (22,3%), frente a Madrid (10,4%), Aragón (14,8%) o Baleares (15,9%).

El actual Gobierno español ha planteado una revisión de todas las duplicidades y una reducción, por eliminación, de algunos organismos creados en los últimos 15 años. Considero que es absolutamente necesario abordarlo. Algunos cálculos han llegado a estimar que las duplicidades y engrosamientos de organismos y agencias – considerando la Administración Central, las CCAA, las Diputaciones y Ayuntamientos – suponen un gasto adicional anual de aproximadamente 32.000 millones de €.

Los aumentos de gasto de la Autonomías ni siquiera se pudieron financiar, sin déficit, en los años de la reciente expansión (donde todo parecía posible y realizable

y los ingresos parecían inagotables), pero, en una situación depresiva como la que atravesamos, con las fuertes caídas de ingresos y la necesidad de asignar recursos al crecimiento de la economía real, está claro que no. Como escribí en un artículo en *Expansión* en noviembre de 2009: "la 'austeridad' debe llegar cuanto antes a CCAA y Ayuntamientos. La caída de ingresos lo forzará, pero lo que hace falta es que funcione ya la tijera. La tijera grande de podar".

Más de dos años después parece que se empieza a pensar en hacer algo y algunas CCAA han iniciado – con evidente retraso – dicha tarea, aunque de forma muy modesta todavía.

¡¡The feast is over!! tituló hace tiempo *The Economist* al referirse al caso español. La situación económica obliga a replantearse muchos de estos gastos, así como la propia dimensión de las estructuras autonómicas y una ordenación de las competencias que evite todo tipo de duplicidades.

III.3. Financiación, déficit y endeudamiento.

No es posible entrar aquí a revisar las sucesivas fórmulas de financiación de las autonomías que se han ido aprobando en las tres últimas décadas. La LOFCA estableció (1980) un marco de financiación para las CCAA del régimen común. El sistema se modificó en 1993, 1996, 2001 y, finalmente, con mayor profundidad, en 2009. Tienen ustedes varias referencias a ellas en el anexo. En todo caso, parece evidente que el problema de la financiación es uno de los más recurrentes con que nos enfrentamos en el Estado de las Autonomías.

La asunción de competencias, el deseo de prestar los servicios a mejor nivel de lo que lo hacía el Estado, algunos factores demográficos, las duplicidades y los distintos aspectos que he comentado en el punto anterior han hecho que las CCAA de régimen común reclamasen periódicamente una 'revisión' del sistema de financiación porque los recursos eran insuficientes. Esto ha determinado, asimismo, que cada CA buscara qué indicadores podían favorecerla más a la hora de recibir recursos, ya fuese su población, la mayor dispersión de la misma, el envejecimiento, la inmigración, la insularidad o la extensión de su territorio. Todo ello ha dado pie, en varios casos, a plantear agravios comparativos y a reclamaciones por 'deudas históricas'. La última revisión del sistema de financiación ha sido la de 2009 y por supuesto que no será la última. Dicha reforma se orientó a aumentar los 'recursos propios' de las CCAA (participación en las recaudaciones de IRPF, IVA, además de los impuestos especiales).

Además, el nuevo modelo estableció nuevos 'fondos' para satisfacer las reclamaciones de las CCAA que, por una u otra razón estimaban que el sistema general les perjudicaba en relación con otras comunidades.

Lo cierto es que el nuevo sistema es bastante más complejo y seguramente más opaco que el anterior y que, lo que es preocupante, no garantiza - más que el anterior - el objetivo de que los servicios públicos básicos se presten con el mismo nivel de calidad en todas las CCAA.

En mi opinión, la financiación de las autonomías seguirá siendo un problema por, al menos, tres razones:

1. Porque el modelo autonómico sigue 'abierto' (no es descartable que desde el Estado puedan seguirse transfiriendo funciones y competencias, utilizando la vía excepcional del artículo 150.2 de la Constitución).
2. Porque, desde la óptica de los ingresos autonómicos, estos son claramente sensibles al ciclo. Como se está viendo ahora.
3. Y porque, desde la óptica de los gastos, el sistema genera un sesgo al alza en la evolución de los mismos. Sesgo que existe por dos motivos:
 - i) porque las CCAA no se ven obligadas a asumir los costes políticos de solicitar más recursos a sus ciudadanos, sino que recurren siempre al Estado, lo que hace desaparecer un posible freno natural a la expansión del gasto; y
 - ii) porque el modelo encierra una asimetría fundamental: en momentos de dificultad se cuenta con que el Estado aportará recursos para garantizar la prestación de los servicios fundamentales, pero estos recursos no se retiran cuando la situación mejora. En consecuencia, la expansión del gasto tiende a consolidarse y las CCAA aumentan cada vez más los recursos públicos totales que reciben.

Esta situación ha estado marcada por lo que *técnicamente se califica como una 'restricción presupuestaria blanda'*, que es la que se produce cuando un gobierno regional (o cualquier otro agente) emprende una senda de expansión del gasto sin intención de adoptar medidas de reequilibrio a medio plazo (incremento

de impuestos o reducción del gasto), confiando en que la acumulación de deuda provocada por el aumento del gasto y el déficit será asumida por el Gobierno Central, que actuará como rescatador (Monasterio, 2010). De esta forma, "el Estado de las Autonomías en lugar de suponer un diálogo entre los gobiernos autonómicos y sus ciudadanos, para decidir qué hacer con los servicios traspasados, se ha convertido en *una negociación permanente entre gobiernos autonómicos y gobierno central* para renegociar permanentemente la distribución de recursos del sistema de financiación autonómica" (Monasterio 2010, p.318).

En este contexto es donde hay que situar los crecientes déficits presupuestarios que han acumulado las CCAA en los últimos años (en 2011, -7,3% de Castilla-La Mancha; el -4,6% de Extremadura, el -4,33% de Murcia, o el -3,7% de Cataluña en 2011. Doce CCAA cerraron el ejercicio 2011 con un *déficit presupuestario superior* al Objetivo de Estabilidad Presupuestaria que se había establecido, para todo el año, el 1,3% del PIB⁷). A ello hay que sumar, *la deuda acumulada con los acreedores privados* (facturas no pagadas por valor de 17.255 millones de €; donde las de Valencia representan 4.069 millones de €; y Castilla-La Mancha 2.500 millones de €); el *endeudamiento con los bancos* (5.541 millones de Cataluña, 4.057 millones de Valencia) y los absolutamente inaceptables retrasos en los pagos que han provocado cierres de pymes y de autónomos en un número superior a 300.000.

Como tampoco es aceptable y resulta bastante incomprensible que a la altura de este mismo mes de Mayo, tres CCAA (Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-León) pongan sobre la mesa que sus cifras de déficit estaban equivocadas 'a la baja'. En el caso de Madrid ('la más lista de la clase, hasta ahora'), la diferencia es de 2.090 Millones de Euros más de lo que se había dicho con anterioridad; en el de la Comunidad Valenciana: 868 millones más; y también Castilla y León ha descubierto 137 millones de desviación adicionales. Todo ello, más otros pequeños ajustes de varias CCAA (todos al alza ¡¡¡) da como resultado que el ajuste de este año que deben hacer las CCAA es de 18.349 millones y no de 14.000 millones.

A partir de aquí, uno puede preguntarse: ¿Cómo es esto posible? ¿Es que no hay control contable o fiscalizador? ¿Es que los que nos gobiernan suman mal o es que se ocultaron voluntariamente los datos? ¿Qué ha sido del buen gobierno? Conste, por

⁷ Conviene subrayar que el elevado volumen de fondos inyectado a las CCAA por el nuevo sistema de financiación, la ampliación de la cesión tributaria y el generoso aplazamiento del pago de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009, no tuvo reflejo en la contención del gasto ni del déficit en 2010 y no estuvo acompañado, por tanto, de un mayor compromiso de las CCAA con la estabilidad presupuestaria.

otra parte, que personalmente tengo la seguridad de que a escala municipal deben existir también desviaciones muy importantes.

Todo el proceso descrito de exceso de gasto ha conducido a *un acelerado 'endeudamiento financiero' de las CCAA* (bonos y otros activos + préstamos), que al cierre del 2011 suponía la cifra de 140.100 millones €, frente a los 45.000 millones de € en 2005. Cataluña es la más endeudada (41.778 millones de €), seguida de Valencia (20.762 millones de €) y Andalucía con 14.500 millones de €. Deuda que ha crecido todos los años y que obliga a frecuentes operaciones de re-financiación que, como saben, se ha visto acompañada por recalificaciones a la baja de las agencias de rating en función de las peores expectativas de futuro en el ámbito financiero.

Este panorama es, sin duda, dramático. No puede culparse a las CCAA de los problemas financieros de España, *pero sí de que han contribuido de forma creciente a ellos*. La pregunta es: ¿Quién nos ha llevado hasta aquí? ¿De quien es la responsabilidad?

De momento, la solución pasa por las propuestas y acuerdos de reducción del déficit de las CCAA que se han acordado, mediante presupuestos restrictivos y recortes en las partidas de gastos, forzados por el golpe de autoridad que ha dado el Gobierno central, inducido por la UE, al exigir cambios y programas de actuación concretos, y al anunciar amenazas de intervención. Creo que lo acordado recientemente para el conjunto de las CCAA es positivo y era necesario. Pero, también hay que esperar que los recortes alcancen al mínimo a los servicios más esenciales y que la actitud actual de las CCAA tenga la necesaria continuidad en el futuro. Por supuesto, *también* cuando mejore la situación económica general. La euforia de gasto de estos años pasados no puede ni debe regresar nunca más.

III.4. El caso singular: el sector público empresarial autonómico, su expansión y sus causas.

La expansión del gasto y la ampliación del complejo organizativo de las CCAA, a los que me acabo de referir, tienen un complemento muy llamativo en el ámbito de lo que se califica como Sector Público Empresarial de las CCAA (SPE).

La mayoría de las CCAA han creado un amplio entramado de empresas, fundaciones, consorcios y organismos autónomos fuera de la Administración Regional

y regidos casi totalmente por normas de Derecho Privado. Al cerrar 2011, el número total de entidades de este tipo ascendía a 2.432, dibujando además una línea de expansión espectacular. Entre 2003 y 2011 se constituyeron cerca de 850 nuevos entes dentro del SPE, lo que representa un aumento del 60%. Algunas CCAA destacan especialmente por el número de empresas y entidades públicas creadas. En diciembre de 2011 Andalucía tenía 372, Cataluña 449, Galicia 157, Madrid 173, la Comunidad Valenciana 151 y el País Vasco, 124.

En un conjunto tan importante de empresas públicas las hay, por supuesto, de muy diversas dimensiones y para todos los gustos. Incluyen desde las Televisiones autonómicas, hasta promotoras turísticas, explotación de apartoteles, inmobiliarias, agencias de viajes, empresas de imagen, fábricas de cuchillería, un casino, Institutos de Crédito y Finanzas (autonómicos), promotoras de eventos, o la conocida Ciudad de la Luz, de Alicante, en auténtica bancarrota. Al propio tiempo, hay un número muy amplio de Fundaciones (para el Legado Andalusi o para el estudio del Alcornoque y el Corcho, para el estudio y promoción de la Dieta Atlántica, o para la atención de las Víctimas del delito), sin olvidar los numerosos Consorcios con distintos objetivos (como el de Galicia, la Vuelta al mundo a Vela). Por supuesto que la mayoría de estas entidades acumulan pérdidas año tras año y se alimentan financieramente del presupuesto de la CCAA, principalmente vía subvenciones y transferencias.

Aunque toda generalización debe matizarse, creo que ha habido tres motivos que han impulsado la creación de estas empresas. En algunos casos, el lanzamiento se justificó con motivo de un festejo o celebración singular, aunque, una vez finalizado el evento la sociedad o fundación creadas siguen perviviendo porque ya sabemos lo difícil que resulta "cerrar" algo cuando priman la inercia, los intereses políticos o los puestos de algunos ex-mandatarios. En otros casos, lo que movió la creación de tales empresas fue el deseo de impulsar el desarrollo industrial de la región, o la absorción de empresas privadas en quiebra o con problemas, al estilo de lo que en su día hacía el Instituto Nacional de Industria. El objetivo "mantener los empleos" se ha traducido, casi sin excepción, en pérdidas, subvenciones y ayudas sin sentido económico y donde no se cuestiona seriamente la viabilidad de las empresas auxiliadas o rescatadas por el sector público autonómico.

Pero, además de estos motivos, hay otros dos que también han estado presentes. Por una parte existe un conjunto de empresas o entidades públicas que oficialmente se 'justificaron' por necesidades de promoción, fomento del empleo,

atracción de inversiones, etc., pero que una re-lectura de los fines perseguidos permite sospechar que lo que se buscó fue escapar de la normativa y controles legales que existen en el sector público ("huída del Derecho Administrativo"). La creación de una empresa o entidad pública regida por el Derecho Privado ha permitido sortear dichos controles administrativos, fijar sueldos más elevados para sus dirigentes y dar cobijo a algunos correligionarios políticos. Por otro lado, tampoco han faltado ejemplos en los que un motivo para contar con dicho tipo de empresas ha sido la posibilidad de obtener financiación - vía endeudamiento - que la Comunidad o el Municipio podían así desplazar de sus cuentas presupuestarias. En estos momentos, la deuda acumulada por el SPE es de alrededor de 15.000 Millones de Euros.

De nuevo la pregunta: ¿Cómo hemos podido llegar tan lejos? Y ¿Cuándo se procederá a limpiar dichos conglomerados de empresas e instituciones? Hay que tener en cuenta, al respecto, que el propósito de reducción de 514 entidades en 2012, anunciado como medida en enero, apenas alcanza hasta el momento las 130 empresas o entidades, y en muchos casos lo que se ha hecho es, simplemente, refundir algunas de ellas, no exactamente cerrarlas.

III.5. Proliferación de normas y reglamentos. El intervencionismo crece.

Uno de los hechos que ha acompañado el desarrollo del Estado Autonomico ha sido la *hiper-multiplicación de leyes, normas y reglamentos* producidos por las autonomías. Aunque ofrece motivos para ello, el hecho no debería quizás sorprender. Diecisiete parlamentos autonómicos estaban llamados a producir 'normas y leyes propias'. En alguna medida esto se justificaba por la cesión de competencias. Pero aquí ha funcionado también - y mucho - el *efecto emulación* o, si quieren, y mejor, el *mimetismo*. Cualquier competencia asumida por Cataluña o País Vasco y regulada por ellos (por ley autonómica o mediante otros tipos de normas y/o reglamentos) ha determinado la elaboración de una norma equivalente en cada CA. En no pocos casos incluyendo diferencias para obviar la simple copia, lo que a su vez provoca que las relaciones de las empresas con las distintas administraciones sean más complejas, o que los ciudadanos tengan que acudir más que antes al asesoramiento jurídico.

Antonio Porras (2006) cuantificó 4.600 nuevas leyes autonómicas hasta 2005 (media de 271 por CA). Imagino - no tengo datos - que dicho número puede haberse incrementado entre 350 y 400 más. Pero, el conjunto de normas adicionales aprobadas

por las distintas CCAA se ha llegado a estimar que suman no menos de 80.000. La normativa autonómica, unida a la local, no sólo ha dado lugar a *diferencias no bien explicadas*, sino a *exigencias y requisitos* que llegan a superar a las marcadas en la normativa estatal, con interpretaciones y aplicaciones diferentes de la normativa estatal y/o europea por parte de las CCAA. De hecho, hemos asistido a un crecimiento casi exponencial de normas que imponen a las empresas un elevado coste directo e indirecto, aparte de dañar la eficiencia. Porque, junto a un marco normativo complejo se ha tendido a una profusión de requisitos innecesarios, la imposición del recurso a la autorización administrativa, la falta de transparencia de los procedimientos, etc. (I. Gutiérrez, 2006; M. Balmaseada y A. Melguizo, 2006).

Algunos autores (Ferraro, 2012; Pérez de Armiñan, 2011; Fernández, 2007) han identificado esta tendencia a 'legislar' con el avance de *actitudes mucho más intervencionistas y discrecionales*. En el caso de las CCAA que tienen planteamientos soberanistas, la producción de normas muy detalladas y casuísticas ha sido bastante frecuente.

Manifestaciones concretas de ese fervor legislativo pueden constatarse en las normas (estatales, autonómicas y locales) que deben cumplirse para que una empresa pueda iniciar su actividad, o en las exigencias adicionales que hay que cumplir cuando dos CCAA están implicadas en la actuación que se desea llevar a cabo.

III. 6. El problema - muy serio - de la fragmentación del mercado

La Constitución establece que "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado" (art. 139.1), y también que: "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio" (art. 139.2). Además, la Constitución reserva al Estado central la competencia exclusiva para la ordenación general de la economía" (art. 149.1).

Sin embargo, el proceso de absorción de competencias por parte de las CCAA (las del art. 148.1, y las que siendo del Estado, art.149.1, pueden ser compartidas o cedidas) y su capacidad para legislar y reglamentar - cabría hablar incluso de una

enfermedad: la 'reglamentitis'⁸ - han determinado una *fragmentación del mercado* que, si bien no impone barreras a la circulación de mercancías o capitales, sí que ha dado lugar a dos problemas importantes:

i) que las normas aplicables sobre determinados sectores o cuestiones sean diferentes en los distintos territorios del Estado; y

ii) que pueda darse la gran paradoja de que tratándose de temas que exceden claramente los límites de una simple CA (el agua, el medio ambiente, la ordenación del territorio, las condiciones para el ejercicio de una actividad...), la responsabilidad de su ordenación y cumplimiento quede en manos de cada una de las distintas CCAA, sin que sea obligatorio que se coordinen entre ellas, ni que deban tener en cuenta el conjunto del Estado.

Hay que señalar, además, que la fragmentación del mercado puede provenir no sólo de las normas y reglamentaciones establecidas en cada CA, sino de la puesta en práctica de incentivos fiscales, programas de apoyo, o normas técnicas, sanitarias o culturales diferentes. En mi opinión, los factores que permiten que esto suceda son al menos tres: en primer lugar, *una pluralidad de legisladores*, con competencias no siempre claramente definidas, que ha dado lugar a una *hiper-inflación normativa*, a veces divergente o contradictoria entre sí; en segundo lugar, *al afán de legislar cuanto antes*, que ha llevado a que no siempre las normas aprobadas respeten las opciones más eficaces y eficientes para sus destinatarios, con frecuentes rectificaciones posteriores; y, tercero, *la prácticamente nula disposición* de las AAPP (incluyendo las CCAA, pero también las CCLL e incluso el Estado) a someterse a una disciplina que limite en sus normas daños y costes para las empresas. Lo que expresa una clara falta de cooperación y coordinación.

Uno de los sectores más afectados por las regulaciones autonómicas es el sector servicios, incluyendo desde los hoteles y campings (donde la normativa difiere entre CCAA y uno se pregunta ¿por qué?) hasta el sector comercial. En este último caso, las reglamentaciones de las distintas CCAA presentan diferencias notables que afectan a: las condiciones para abrir un establecimiento (supermercados; hipermercados e incluso pequeños comercios); la fijación de dimensiones mínimas/máximas diferentes en distintas Autonomías; la tramitación obligatoria de la segunda licencia; las limitaciones de horarios; los días autorizados para las aperturas en festivos; etc.

⁸ CEDE ha recopilado 84 ejemplos de varios sectores que padecen los efectos de esta enfermedad: alimentación y bebidas, automóvil, construcción, sector farmacéutico, telecomunicaciones, juego, transporte, comercio, etc.

Asimismo, se han ido imponiendo barreras basadas en las exigencias de etiquetaje (obliga a utilizar diferentes etiquetas dentro del Estado), rotulación y publicidad, o la exigencia de presencia física y jurídica en la CA para poder concurrir a contrataciones públicas, en clara contradicción con las directivas europeas.

Quede constancia, por ejemplo, de que las presiones de algunas CCAA lograron que se promulgase una Ley de Comercio (Ministro Miguel Sebastián) que no es coherente con la transposición de la Directiva de Servicios de la UE que España había hecho previamente. Cataluña aprobó, por su parte, una norma (en realidad ya preexistente) sobre el comercio, claramente protectora de los 'botiguers', que por cierto apoyan generalmente a los partidos nacionalistas. La norma contradice la del Estado y la Directiva comunitaria.

No son tampoco extrañas las diferencias en temas como los requisitos técnicos relativos a los diferentes productos, o las normas de calidad y seguridad en el trabajo, ámbito que suele ser objeto de una prolija y variable reglamentación, sujeta a frecuentes cambios y que genera exigencias que segmentan los respectivos mercados o imposiciones que encarecen los costes para las empresas y los precios de los productos.

Otro ejemplo significativo, derivado en este caso de la nueva Ley de Financiación de las CCAA de 2009, es la aparición de diversos regímenes jurídicos de recurso e impugnación en materia de impuestos totalmente cedidos a las CCAA (Linde 2011). Dos reclamaciones idénticas pueden recibir respuestas distintas, sin posibilidad de recurso a una instancia estatal que unifique la doctrina. Además, varias decisiones tomadas bajo la presión de las CCAA que continuamente desean ampliar su capacidad de autogobierno, amenazan la posible fractura de la Administración Tributaria.

Cabe enumerar otros muchos casos en los que la cesión de competencias por parte del Estado, y la inclusión de las mismas en los recientes estatutos reformados, *han afectado a temas tan importantes para el conjunto del Estado* como el del agua y los recursos naturales. Hemos podido ver, con no poco asombro, cómo algunos estatutos incorporan los ríos que discurren por su CA como propiedad, o donde se establecen cuotas máximas para la cesión de 'sus' aguas, o en los que se reservan derechos a la explotación de otros recursos ubicados en la región. Y tampoco deben faltar en esta muy rápida enumeración, una cuestión tan importante como el urbanismo, la política de suelo y la ordenación del territorio, que absurdamente acaban siendo competencia

de cada CA, cuando ello afecta a la unidad del territorio del país (que demanda la aplicación de criterios similares para todo el conjunto, teniendo precisamente en cuenta el conjunto y no el más reducido ámbito territorial de una CA).

Lo mismo sucede con los temas medioambientales, que están absurdamente fragmentados porque su regulación y vigilancia corresponden a cada CA. Y tampoco pueden quedar fuera de esta enumeración la falta de movilidad inter autonómica en campos como el de la sanidad, la educación (inmovilidad del profesorado e incluso de los estudiantes por cuestiones lingüísticas (sólo alrededor del 8% de los estudiantes matriculados en alguna universidad española lo hacen fuera de su Comunidad), curriculares (hay diferencias básicas en las horas dedicadas a distintas asignaturas cuando se compara lo establecido en varias CCAA).

La relación de sectores y actividades afectadas por la fragmentación sería casi interminable. Así, algunas CCAA han asumido competencias exclusivas sobre los Colegios Profesionales (Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón...), cuando el ejercicio de las profesiones debería ser cada vez más libre, como marca la Directiva de Servicios a escala europea. Asimismo, la aplicación de normas relacionadas con la cohesión social ha dado lugar a complementos autonómicos (p.ej. el de viudedad de Cataluña) que diferencian a los ciudadanos según la región en la que habitan.

Hace bastantes años (1988) el 'Informe Cecchini' (El coste de la no-Europa) ya expuso y estimó – sector por sector – el coste que tenía una Europa fragmentada y la necesidad de avanzar hacia el Mercado Único. El informe concluía que el aprovechamiento de las ventajas en términos de ahorro de costes y generación de beneficios que supondría la eliminación de las barreras existentes en el ejercicio y tráfico en las distintas actividades equivaldría a un incremento medio del 4,5% del PIB. En España parece que caminamos en dirección contraria; incluso no respetando las Directivas aprobadas por la Comisión que, a la postre, son de obligado cumplimiento por todos los países miembros, aunque algunos tampoco están dando muy buen ejemplo.

III.7. Falta de transparencia y de control social.

Bastantes de los aspectos críticos sobre el funcionamiento de las Autonomías se relacionan muy directamente con la falta de *transparencia y de control social* sobre sus actuaciones. Se echan cada vez más en falta actuaciones más decididas a favor

de la transparencia y la disseminación de la información por parte de los organismos que tienen atribuida la tarea de velar por la eficiencia del gasto público, como son el Tribunal de Cuentas y las distintas Cámaras o Sindicaturas de Cuentas de las CCAA (Monasterio, 2010).

Un rasgo que caracteriza la información y apreciaciones de estos organismos es siempre el retraso con que se producen sus informes y dictámenes. Estos se refieren, generalmente, a ejercicios bastante atrasados, cuando los políticos que podrían ser responsables es posible que hayan dejado ya sus responsabilidades. Además, los dictámenes no se difunden a la sociedad, sino que se destinan a los respectivos parlamentos regionales. El control parlamentario de las actuaciones de los gobiernos regionales – hay ejemplos de ello – tiende a conceder más prioridad a las cuestiones que tienen réditos políticos más inmediatos (ej. los casos de corrupción o de mayor impacto popular) que al seguimiento y control del gasto, el funcionamiento de los organismos creados en la Comunidad, o la eficacia de las políticas puestas en práctica.

En el caso concreto de los tribunales o cámaras de cuentas es preciso corregir la actual situación en dos sentidos: fijación de un calendario claro y próximo para producir los dictámenes; y difusión a la sociedad de dicha información para que realmente sea conocida públicamente y no acabe guardada en algún armario o sea destruida por una de esas máquinas que convierten en tiras los documentos.

Al propio tiempo, hay bastantes actuaciones que quedan en manos de las Administraciones Regionales que *se prestan a la discrecionalidad* en la toma de decisiones, como sucede con las licencias, concesiones, permisos, subvenciones, contratos, etc.⁹. Es cierto que en el caso de los contratos y concesiones hay exigencias que se vinculan a la presentación de ofertas, las mesas de contratación, etc., lo que limita la discrecionalidad. Pero, si los baremos de valoración no están bien explicitados previamente, la valoración objetiva puede quedar cuestionada. Por otra parte, es evidente que cuando se trata de permisos, licencias, subvenciones, etc. las administraciones pueden favorecer a empresas o sectores que tengan especiales relaciones con los poderes públicos.

La crisis actual ha puesto de manifiesto que *la ciudadanía desconocía muchos de los datos que han ido saliendo a la luz*, como las cifras de déficit, la existencia de la multiplicidad de organismos y empresas que ahora se estima que pueden eliminarse, tras años de existencia, o el volumen del endeudamiento de sus respectivas regiones. La crisis ha destapado los problemas económicos estructurales del sistema autonómico, así como *la difícil sostenibilidad financiera del mismo*. Parece claro que hay que abrir un debate sobre la idea implícita o explícitamente aceptada de que "lo conveniente y acertado es siempre y en toda circunstancia más descentralización" (Alvarez y Molero, 2011).

El federalismo fiscal aporta algunas ideas teóricas y pruebas a favor de la transferencia de competencias a las administraciones más próximas al ciudadano. Pero, tampoco faltan los matices y críticas a dicho planteamiento; sobre todo porque descentralizar puede permitir ganar dosis de eficiencia, pero también implica complicaciones y posibles pérdidas. *En el caso de España, conviene recordar que la descentralización fiscal no ha sido el resultado de reflexiones teóricas, ni del deseo de racionalizar la provisión de bienes y servicios públicos*, sino que ha sido, en lo esencial, el resultado de un proceso de descentralización siempre 'abierto', que ha exigido sucesivas reformas del sistema de financiación que quedaron siempre por debajo de los avances político-administrativos.

No toda la culpa es, con todo, de la falta de información o de las decisiones tomadas a nivel político. Realmente, tanto el Estado como las CCAA producen estadísticas e informaciones que suelen estar a disposición del público¹⁰. Pero, *la sociedad española no ejerce el control social que debería* con independencia de los partidos, y tampoco existen entidades o institutos independientes que elaboren informes que trasladen a la sociedad los problemas del buen gobierno y de la eficiencia y eficacia de las políticas puestas en práctica.

Junto con la necesidad de mayor transparencia, es absolutamente necesario avanzar en la *cultura de la evaluación*, que está presente desde hace muchos años en otras sociedades europeas (p.ej. en Alemania, que es un estado federal), de forma que la calidad de las políticas, de las decisiones, las regulaciones y los bienes y servicios que proveen las administraciones autonómicas cuenten con elementos de juicio adecuados. Algo que también es necesario a escala de la Administración Central, por

¹⁰ Con algunas excepciones importantes: los informes y evaluaciones de proyectos encargados por los gobiernos a consultores y expertos, los documentos de evaluación previa y ex-post de los programas de política regional puestas en práctica con fondos comunitarios, y otras.

supuesto. Y que debería ir acompañado de un cierto replanteamiento del actual mapa competencial, lo cual no supone que haya que retroceder en la descentralización, sino que se asignen con claridad las competencias (una competencia, una Administración) y reforzando las instituciones e instrumentos que facilitan la coordinación, entre todas las CCAA y entre éstas y la Administración Central.

IV. NOTAS FINALES Y ALGUNAS SUGERENCIAS

El término 'conclusiones' (de: *concludere*, "cerrar") tiene un significado demasiado rotundo, por lo que considero que en un tema como el que he expuesto, tan abierto y opinable, no sería adecuado por mi parte utilizarlo. Los economistas solemos cerrar cada vez más nuestros trabajos o bien con el término 'resultados' (si se trata de un análisis con alto contenido empírico) o, con el de 'notas finales', que refleja el propósito de subrayar algunas de las ideas a retener a partir de lo expuesto. Este es, en esta ocasión, el que me parece más pertinente.

1. Una de las ideas que traté de dejar claras en la primera parte de esta intervención, y en la cual también he insistido en otros momentos a lo largo de ella, es que el '*Estado de las Autonomías*' nació abierto y sigue, en gran medida abierto. En mi opinión y la de un buen número de expertos – juristas, politólogos, sociólogos y algunos economistas – *urge cerrar el proceso de distribución competencial* e incluso convendría abordar una reforma teniendo en cuenta la experiencia adquirida y algunos de los problemas que están planteados.

No creo que esto pueda ni deba plantearse a través de una reforma constitucional, vía que sería sin duda bastante complicada. Tampoco se trata de iniciar una 'vuelta atrás' del Estado de las Autonomías. La propuesta que sostienen algunos constitucionalistas y que personalmente me parece una alternativa viable es: llevar a cabo un *informe general* que defina cuál es el nivel administrativo y competencial más adecuado para la prestación de servicios, y, a partir de él, reasignar las competencias. Especialmente las que fueron consideradas como competencia exclusiva del Estado y las que no siendo atribuidas a éste (art. 149.3), o como consecuencia de lo establecido en los Estatutos y aprobado por las Cortes (art. 150), han sido, de hecho, transferidas a las CCAA.

2. Hay que plantearse también la conveniencia de '*recentralizar*' algunas competencias cuya materia excede claramente los límites de cualquier CA, como son los casos de la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, la justicia

y otros. El Estado debería ejercer, por otra parte, el derecho que tiene reconocido a proponer *leyes de armonización*, que permiten establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades, incluso en el caso de las materias atribuidas a su competencia, cuando así lo exija el interés general.

Como subraya Blanco (2012; 214-215) este tipo de leyes, que deben ser aprobadas por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras de las Cortes, no sólo pueden permitir *poner más orden* en todo el ámbito competencial, sino que están llamadas a evitar las contradicciones entre las distintas normas autonómicas, o las que existan entre éstas y las normas del Estado, que supongan una amenaza para el interés general, que, "por la propia gravedad de la amenaza sea susceptible de mayor protección... que el mantenimiento de la diversidad normativa de las autonomías".

3. *El Estado debe ejercer, "sin complejos y con la conciencia de que constituye una exigencia primordial para que un Estado descentralizado funcione"* (Sosa Wagner, 2011), las competencias exclusivas contenidas en el art. 149.1. Sin embargo, actualmente bastantes de ellas figuran también en los Estatutos de Autonomía, que en su día fueron aprobados por las Cortes. El Tribunal Constitucional ha establecido en varias sentencias que cuando dos competencias se presentan simultáneamente como exclusivas, "están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes". Esto deja abierta la posibilidad de que se aplique el derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes.

Pero, en todo caso, como ha ocurrido en la mayoría de los estados descentralizados, las herramientas a utilizar son la *cooperación* y la *coordinación*. Lo cual, junto con otras posibilidades (entre ellas, alcanzar acuerdos políticos al más alto nivel), podría lograrse reformando el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial.

4. En el campo más estrictamente económico, que ha constituido el núcleo central de mi intervención, hay varias ideas que me gustaría dejar establecidas.

La primera es que el sistema autonómico *no está llamado a ser el instrumento para que las disparidades interregionales* que han existido y existen en España disminuyan. Ni siquiera el FCI (Fondo de Compensación Interterritorial), al que el art. 158.2 asigna este objetivo, puede lograrlo por sí sólo dada su dimensión. Pero, lo que sí cabe es que las CCAA se planteen con más claridad qué inversiones en capital y qué acciones a favor de sus estructuras productivas pueden/deben llevar a cabo y cómo reducir los gastos corrientes. Esto supone, desde luego, revisar a fondo las estructuras

administrativas creadas, suprimir organismos y servicios innecesarios evaluando en 'base cero' su necesidad y, por el contrario, priorizar aquellas actuaciones que pueden contribuir directamente a mejorar la estructura productiva (es decir, la *economía real*), diversificarla y que sea realmente competitiva en un mundo cada vez más abierto.

Segundo. Es preciso *revisar a fondo el sector público empresarial (SPE)* que se ha creado en casi todas las CCAA, refugio de inercias, compromisos políticos y de ideas trasnochadas sobre la salvación de empresas privadas. No tiene sentido que las CCAA sean gestoras de apartoteles, agencias de viajes, fabricación de productos muy variados, etc. que el sector privado puede conducir mucho mejor o que, en no pocos casos, se mantienen gracias a subvenciones y transferencias detraídas de otros destinos mejores y con cargo a nuestros impuestos.

Tercero. *La buena gestión no radica en gastar, sino en asignar bien los recursos, ahorrar en lo posible y, sobre todo, ajustarse siempre a los ingresos.* Esto implica que no deben tener cabida, salvo en los límites marcados por Ley, ni los déficits presupuestarios, ni el endeudamiento. En este sentido, se impone una política de austeridad y de ajustes, que no comparto que deba afectar a la sanidad y la educación pero sí a otras muchas partidas de gasto que pueden reducirse o cancelarse. Algunas he citado a lo largo de esta intervención.

Cuarto. *A nivel del Estado debería revisarse y replantearse la maraña de normas y reglamentos que las CCAA han generado en las tres últimas décadas,* particularmente a partir de la casi igualación de competencias que se produjo desde la segunda mitad de los años 90, así como en la fase de revisión de los Estatutos que impulsó el gobierno de Rodríguez Zapatero en su primera legislatura. Se impone aprobar *una Ley de Coordinación*. La calidad de la regulación constituye un objetivo básico de política económica y se ha comprobado internacionalmente que existe una correlación positiva del marco regulatorio con la capacidad de crecimiento y la renta per cápita. Esto supone que, como se está haciendo en otros países, las normas sean objeto de evaluación, previa y a posteriori, de su impacto.

Quinto. Relacionado directamente con lo anterior está el problema de la *fragmentación de los mercados que existe en diversos ámbitos debido a las diferencias normativas entre CCAA*. Una prioridad política debería ser una Ley que establezca a escala del Estado los principios de la unidad de mercado. Y con ello la revisión de todas las normas y/o reglamentos que caminan en dirección contraria.

Sexto, aunque no con ello se cierra la posible lista de reformas, *España necesita avanzar en cuanto a la transparencia de las actuaciones de las administraciones públicas*, lo que implica, cuando menos, dos tipos de acciones inmediatas: i) que los dictámenes de los organismos responsables de la fiscalización de gastos y de la revisión de cuentas sean públicos (y puntuales); y ii) que el país entre en lo que se ha llamado '*la cultura de la evaluación*', que obliga tanto a evaluar seriamente las inversiones (proyectos y realizaciones), antes y después de realizarlas, como los gastos corrientes. Existen normas ya aprobadas, pero que apenas se aplican, que exigen la realización de evaluaciones 'ex-ante' y hay que lograr que se cumplan, que se amplíen las evaluaciones a realizar, en lo posible externas a la propia Administración, y que los informes sean públicos. Sólo así se activará el clima para que la ciudadanía ejerza más directamente el control social.

Quiero terminar esta intervención manifestando, de nuevo, que creo en el Estado de las Autonomías, pero que considero que este es el momento de corregir los errores y los desajustes que se han producido.

Y es el momento, también de tomarse en serio aquel titular de *The Economist* de hace al menos dos años, que advertía a España: *The feast is over*. La fiesta terminó. No se quiso aceptar en su día. Ahora toca aplicar una buena dosis de racionalidad y de limpieza de las bodegas, los sótanos y los patios traseros, tanto de la Administración Central como de todas las Autonomías. Por supuesto sin que esto excluya lo que está mucho más a la vista.

Jaén, 31 de mayo de 2012
Juan R. Cuadrado Roura

FASES DEL DESARROLLO AUTONÓMICO Y ALGUNOS DE SUS HITOS MÁS RELEVANTES

1979 – 1983: Aprobación de los primeros Estatutos; definición del Mapa Autonómico; la LOFCA; y el primer intento de ordenación del proceso (LOAPA).

- La aprobación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña se produce en 1979. Su contenido destapó importantes discrepancias y las reivindicaciones de las 'regiones' que no querían quedar postergadas.
- A destacar: las consecuencias del Referéndum de Andalucía (28-2-80).
- De forma prácticamente imprevista (fortuita) se dota al art. 143 de un contenido institucional y competencial que la Constitución no había precisado. Se diluye la posibilidad de distinguir cualitativamente entre las CCAA históricas y las demás.
- Aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 8/1980; 22 de septiembre)
- Informe de la Comisión presidida por E. García de Enterría (mayo 1981).
- 31 julio 1981 – Firma de los primeros Pactos Autonómicos (Gobierno-PSOE), con el objetivo de regular el proceso autonómico y los procedimientos para la aprobación de los correspondientes estatutos.
- Entre Diciembre de 1981 y Agosto de 1982 se aprobaron por consenso los estatutos de 10 CCAA¹¹, aunque varias de ellas siguieron funcionando en régimen preautonómico.
- Tramitación y aprobación de la LOAPA (julio 1982), recurrida al Tribunal Constitucional, pero declarada más tarde constitucional en buena parte (1983)
- Aprobación (febrero de 1983) de los 4 estatutos de autonomía todavía pendientes¹².
- El mapa autonómico queda finalmente cerrado.

Los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus implicaciones.

- Once años después, segundos Acuerdos autonómicos Gobierno (PSOE) – PP, 28 febrero 1992
- Previamente se había producido el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (20 enero 1992), con el objeto de incrementar la autonomía financiera

¹¹ Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra.

¹² Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid.

de las CCAA, asegurar su suficiencia y fijar criterios para la participación en los ingresos del Estado (IRPF).

- Con las CCAA convertidas en realidad y una importante experiencia en cuanto al funcionamiento y gestión de su ámbito competencial, Los Acuerdos persiguen dos objetivos: ampliar las competencias de las CCAA del art. 143, y reforzar e institucionalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA (principio de cooperación). Generalización de las Conferencias Sectoriales.

- Se aprueba la Ley Orgánica de 23-12-1992, transfiriendo nuevas competencias y se inician los trámites para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CCAA afectadas, aprobados el 24 de marzo de 1994.

- Entre 1993 y 1996 tiene lugar un importante incremento del número de traspasos de competencias (industria, energía, radiodifusión, cámaras y colegios profesionales, juego, espectáculos, legislación laboral, Inerser y Universidades), lo que comporta también traspasos de personal (35.408 personas).

Reformas de los Estatutos de las CCAA y práctica igualación de las competencias: 1996-2004.

- Reforma de los Estatutos de las CCAA del artículo 143, más Canarias: Diciembre 1996-marzo 2001(Navarra). No se basan en un acuerdo previo entre los dos grandes partidos estatales, como en 1981-82, sino a iniciativa de los parlamentos autonómicos

- Aparte de otros aspectos técnicos y políticos, se amplía el ámbito competencial y se recoge el propósito de reforzar el autogobierno. Práctica equiparación competencial entre todas las CCAA (salvo seguridad, tráfico e instituciones penitenciarias)

- Reformulación del Sistema de Financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001: Consejo de Política Fiscal y Financiera, 23 Septiembre de 1996

-Traspaso efectivo de personal de enseñanza y del INSALUD

- Acuerdo de Financiación Autonómica de 2001. Incremento de la participación en impuestos del Estado (IRPF, IVA, Impuestos Especiales)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS UTILIZADAS

Ahmad, E. y Brosio, G (ed.) (2008): *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham, UK, E.Elgar.

Aja, E. (2001): "La consolidación definitiva del Estado Autonómico: tareas pendientes"; en: F. Garcia de Cortázar (coord.): *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, Faes, pp. 239-262.

Alvarez, J.L., Molero, J.C. y otros (2011): *Como reformar las Administraciones Territoriales*. XXVII edición del Libro Marrón. Madrid. Círculo de Empresarios.

Balmaseda, M. y Melguizo, A. (2006): "Mejor regulación, ni más ni menos"; en: Libro Marrón Círculo de Empresarios.

Banco de España (2011): *Cuentas Financieras de la Economía Española*. Madrid.

Bernaldo de Quirós, F. Cabrillo y otros (2010): *La unidad de mercado en la España actual*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

Braun, D. (2008): "Making Federalism More Efficient"; en: *Acta Política*, 43: 4-25.

Blanco Valdés, R.L. (2012): *Los rostros del federalismo*. Madrid, Alianza Editorial.

Cabrillo, F. (dir.) (2008): *Libertad económica en las Comunidades Autónomas*. Madrid, Marcial Pons.

Clavero Arévalo, M. (1983): *España desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona, Planeta.

Clavero Arévalo, M. (2006): "El nacimiento del Estado de las Autonomías"; en: *VVAA: Un balance del Estado de las Autonomías. Mediterráneo Económico*, 10: 39-52.

Cuadrado Roura, J.R. (2010): *Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from the Spanish Case*. Heidelberg, Berlin. Springer-Verlag.

Cuadrado-Roura, J.R. y Maroto-Sánchez, A. (2012): *El problema de la productividad en España: causas estructurales, cíclicas y sectoriales*. Madrid, Funcas Col. Estudios.

Delgado-Cal, A., Pérez Díaz, V., Linde, L. y Pérez Armiñan, A. (2010): *España en crisis. Sociedad, economía, instituciones*. Madrid, Col. Libre Eméritos.

De la Fuente, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009"; en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195, 4: 91-138.

Fusi, J.P. (1996): "El desarrollo autonómico", en: J. Tusell y A. Soto, *Historia de la Transición*, Madrid, Alianza Ed.; pp. 444-449.

Gil Calvo, E. (2007): "La deriva autonómica"; *Claves de Razón Práctica*, n. 172: 26-36.

Gutiérrez, I. (2006): "Marco regulatorio y unidad de mercado. Una perspectiva desde el análisis económico"; en: Libro Marrón del Circ. Empresarios, 2006.

Juliá, Santos (2006): "En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados"; en: C. Molinero (coord.): *La transición treinta años después*. Madrid, Ed.Península.

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: 129-151.

Linde, L. (2011): "La crisis de la economía española y las reformas necesarias"; en: Delgado-Gal, A. y otros: *España en crisis*, o.c. Madrid, Col. Libre de Eméritos.

López Laborda, J., Kölling, M. y Knüpling, F. (eds): *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas Internacionales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Monasterio, C. (2010): *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Madrid, Cuadernos Civitas.

Oates, W.E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism"; en: *Journal of Economic Literature*, 37.

Pérez Díaz, V. y otros (2012): *La crisis y las autonomías*. Madrid, Funcas.

Pérez de Armiñan, A. (2011): "Las instituciones españolas y la crisis: ¿continuidad o reformismo?"; en: A. Delgado-Gal y otros, *España en crisis, Sociedad, economía, instituciones*. Madrid., Col. Libre de Eméritos.

Porras, A. (2006): "Los parlamentos autonómicos"; en *Mediterráneo Económico*, nº 10. o.c.

Powell, Ch. (2001): "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado Autonómico Español, 1975-1983"; en: García de Cortázar, F.: *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinid*. Madrid, FAES.

Rubio Llorente, F. (1993 y 1997): *La forma del poder*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Sevilla, J., Vidal, J.M. y Elías, C. (2009): *Vertebrando España. El Estado Autonómico*. Madrid, Edit. Biblioteca Nueva y Fund. Ortega y Gasset.

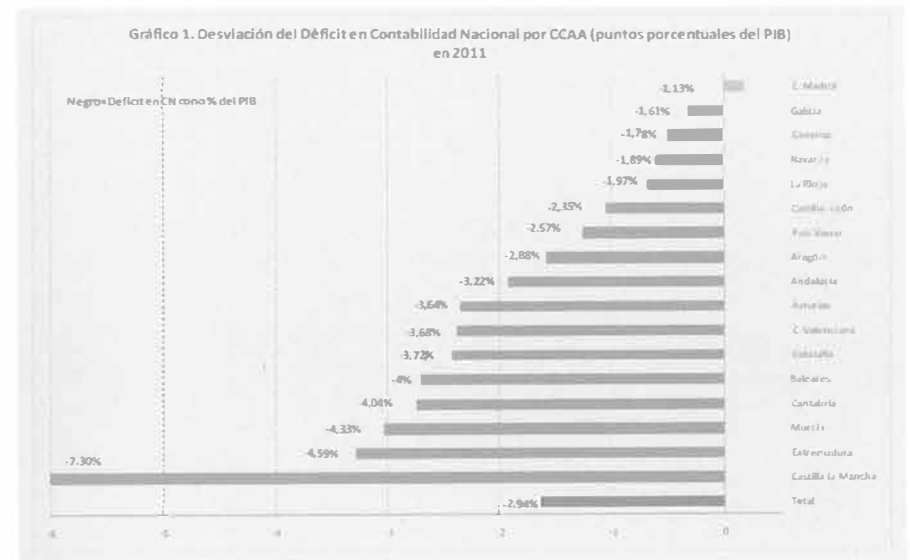
Solé Tura, J. (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid, Alianza Editorial.

Sosa Wagner, F. y Fuertes M. (2011): *El Estado sin territorio*. Madrid, Marcial Pons.

Cuadro 1
Deuda acumulada por CCAA. Ratio Deuda/PIB

	Total	Andalucía	Aragón	País Vasco	Islas Baleares	Cataluña	Canarias	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Comunidad de Madrid	Región de Murcia	Comunidad Valenciana	País Vasco	Comunidad Valenciana
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
95	6,0	7,0	4,5	3,8	3,4	4,3	4,0	7,7	5,0	6,3	6,0	8,5	3,9	3,7	5,3	10,4	7,3	6,5
96	6,5	8,0	4,7	3,6	3,1	5,7	5,0	7,8	5,1	6,9	6,4	8,0	3,4	4,2	5,1	9,5	7,9	7,0
97	6,8	9,3	5,1	4,0	3,3	4,7	4,9	7,8	5,4	7,7	7,0	8,3	3,4	4,2	5,1	9,5	7,9	7,0
98	6,7	8,9	5,1	4,0	3,3	4,6	4,8	7,8	5,4	7,7	7,0	8,3	3,4	4,2	5,1	9,5	7,9	7,0
99	6,5	8,3	5,0	4,2	3,1	5,8	5,0	7,8	5,4	7,7	7,0	8,3	3,4	4,2	5,1	9,5	7,9	7,0
00	6,3	8,3	4,8	4,2	3,2	5,8	5,0	7,8	5,4	7,7	7,0	8,3	3,4	4,2	5,1	9,5	7,9	7,0
01	6,1	8,0	4,5	4,4	3,0	5,6	5,0	7,6	5,4	7,5	6,9	8,1	3,2	4,1	5,0	9,3	7,7	6,8
02	6,4	7,4	4,8	4,5	3,5	5,1	5,0	7,5	5,4	7,4	6,8	8,0	3,3	4,2	5,1	9,4	7,8	7,0
03	6,3	7,0	4,6	4,4	3,5	5,0	5,0	7,4	5,4	7,3	6,7	7,9	3,3	4,2	5,1	9,4	7,8	7,0
04	6,2	6,4	4,4	4,5	3,4	4,8	5,0	7,3	5,4	7,2	6,6	7,8	3,3	4,2	5,1	9,4	7,8	7,0
05	6,4	6,3	4,1	4,5	3,4	4,8	5,0	7,3	5,4	7,2	6,6	7,8	3,3	4,2	5,1	9,4	7,8	7,0
06	6,0	5,1	3,8	3,4	2,7	4,0	3,8	4,7	3,4	6,1	4,8	7,0	2,5	3,8	3,0	4,3	3,3	3,3
07	5,8	5,0	3,5	3,1	2,5	3,7	3,3	4,5	3,3	5,0	4,5	6,5	2,5	3,4	2,4	3,6	3,0	3,0
08	6,7	5,4	4,8	3,2	2,8	4,4	3,7	7,0	4,5	10,3	5,0	7,0	4,9	5,5	4,7	4,7	4,7	4,7
09 I	7,2	5,5	4,5	3,5	10,3	4,0	3,9	7,9	3,6	11,1	4,6	6,9	6,4	5,7	3,2	4,6	4,6	4,6
II	6,1	5,9	5,6	4,0	11,4	3,2	4,2	10,0	4,3	13,2	5,5	7,7	7,8	5,2	4,4	5,6	5,6	5,6
III	6,4	5,6	5,6	4,1	12,2	3,0	3,9	5,4	4,8	13,5	5,5	8,1	6,5	6,0	4,9	5,9	5,9	5,9
IV	6,7	6,9	5,6	4,2	12,4	2,7	5,0	5,0	5,0	13,0	6,1	8,8	6,5	6,3	4,9	6,0	6,0	6,0
10 I	9,5	7,7	6,9	1,7	13,4	6,6	4,7	12,2	5,5	14,1	6,0	9,6	6,0	6,4	6,2	7,9	6,1	6,3
II	10,4	8,0	8,0	5,7	14,4	6,3	5,4	14,1	6,1	16,1	7,4	10,1	8,8	6,9	6,7	8,2	6,9	7,3
III	10,7	8,0	8,1	5,1	15,2	6,2	6,8	14,4	6,4	16,4	8,0	10,6	9,4	6,6	7,4	8,2	6,3	6,5
IV	11,4	8,5	8,5	7,4	15,5	6,0	7,3	15,2	7,5	17,3	9,6	11,1	9,2	7,1	7,7	9,1	7,5	8,6
11 I	11,9	8,9	10,1	7,4	16,6	7,6	8,5	16,6	7,7	18,4	10,0	11,0	11,0	7,4	8,5	10,1	8,8	8,8
II	12,6	9,3	10,1	8,4	16,9	7,4	9,3	17,3	8,7	19,8	10,9	12,3	11,4	7,7	9,6	10,6	7,9	8,9
III	13,7	9,4	10,2	8,7	16,5	7,1	9,6	16,1	8,7	20,0	10,8	12,3	11,6	7,8	9,6	11,0	7,9	8,9
IV	13,1	9,8	10,2	9,1	16,3	6,8	9,0	16,0	9,4	20,7	10,9	12,3	11,2	7,9	10,1	12,9	6,1	8,9

Fuente: Banco de España



Fuente: FEDEA