

Economía política del Estado de las Autonomías

Resumen

La crisis económica española no es un espejismo ni un estado de ánimo. Es una realidad que tiene múltiples causas que pueden sintetizarse en la dificultad española para insertarse en una economía global en el seno de la Unión Monetaria Europea. Una de estas causas concretas, probablemente no la determinante principal pero sin duda un lastre importante para su superación, es el deficiente funcionamiento del Estado de las Autonomías. Recuperar la solvencia de las Administraciones Públicas y la eficiencia de la organización territorial del Estado es una condición necesaria para volver a la trayectoria de progreso social y bienestar económico. La tesis central de este trabajo es que ello exige disminuir el grado de discrecionalidad con el que ha venido desarrollándose el modelo autonómico.

* Doctor en Ciencias Económicas. Director de la Cátedra Sistema Financiero Internacional. Profesor de Economía del IE Business School Consultor Internacional en temas macro y financieros.

La España plural exige reglas claras y estables que garanticen la estabilización fiscal, la unidad de mercado y la competitividad internacional en un modelo de Autonomías en competencia. Solo así la necesaria desigualdad resultante de los españoles será percibida como legítima y no entendida como abuso de posición dominante. A describir, explicar y precisar algunas de estas reglas, y a argumentar la necesidad de permanencia de las mismas, se dedica el presente trabajo.

1. Introducción

Dotar de racionalidad económica al Estado de las Autonomías es hoy objetivo irrenunciable de la política económica. Implícitamente, aunque no lo haya formulado así, lo ha reconocido hasta el presidente de Gobierno en el último debate del Estado de la Nación¹ al proponer un techo de gasto para las Comunidades Autónomas. Del discurso de la España plural hemos pasado sin solución de continuidad al debate sobre la manera de recuperar la capacidad de estabilización económica del gobierno central. Pero la solvencia de las cuentas públicas es solo una parte del problema de la organización territorial del Estado; la necesidad de recuperar la eficiencia como guía del modelo autonómico es la otra. El Estado de las Autonomías, ese gran invento constitucional, ha sido superado por los acontecimientos; se ha desarrollado con mucha mayor intensidad de la que nunca previeron los padres constituyentes y lo

¹ Ver José Luis Rodríguez Zapatero, discurso en el Congreso de los Diputados, 28 de junio de 2011.

ha hecho sin criterio alguno, a golpe de aritmética electoral y por necesidades puntuales del gobierno de turno en un proceso que aún no se ha detenido. La creación de un marco autonómico de relaciones laborales o la desamortización del patrimonio de la Seguridad Social para aliviar las cuentas de algunas Comunidades son los últimos ejemplos. Ambos han sido decretados sin discusión previa, sin un mínimo análisis técnico y económico de su significado y sin un estudio al menos superficial de sus implicaciones. Son ocurrencias de una noche de verano. Como otras muchas en la historia del desarrollo autonómico español desde aquel 28 de febrero de 1980 en que el referéndum andaluz echó por tierra el diseño previo de una España a dos velocidades y con dos niveles de descentralización política y administrativa. La falacia de acercar la administración al administrado en todo caso y condición se convirtió en guía única de un proceso más emocional que racional, sin reparar en coste alguno.

Hoy ese Estado ha hecho aguas y hay que devolverle la solvencia y la eficacia; introducir criterios de racionalidad en un discurso político emocional y disgregador que conduce inexorablemente al cantón de Cartagena. O más exactamente a la proliferación de partidos regionalistas que actúan como mecanismos de protección de mercado –de mercado de trabajo y de captura de inversiones y rentas– de las élites locales. Es en este sentido, y con independencia de los méritos de su líder y los errores de un partido nacional, en el que el fenómeno FAC en Asturias es preocupante. La cuestión autonómica no está en el origen inmediato de la crisis económica, cierto,

pero es un obstáculo fundamental a la recuperación. Lo estamos viendo directamente en la necesaria recapitalización del sistema financiero y en las dificultades para cumplir los objetivos presupuestarios, e indirectamente en la ausencia de movilidad laboral y en el deterioro de la calidad de la regulación y de la seguridad jurídica en nuestro país. Que España pierda sistemáticamente puestos en todas las clasificaciones internacionales de competitividad² no es un tema menor. Que las grandes cuestiones nacionales -nadie puede negar que la recapitalización del sistema financiero o la calidad de nuestro sistema educativo sean una de ellas- estén a merced de la cuestión territorial es un serio problema.

Llegados a este punto insostenible, entiendo que el Estado de las Autonomías tal y como lo conocemos ha muerto; no ha sido capaz de aguantar los envites de la crisis económica y urge su reforma en profundidad. Como a la Unión Monetaria Europea ante la crisis de la deuda soberana, le caben dos alternativas distintas, dos soluciones de esquina que decimos los economistas. Hay dos alternativas sencillas: la devolución de competencias básicas al gobierno central o la asunción de un sistema de unidades administrativas en competencia en la que el derecho a la autonomía prime sobre la igualdad de los españoles; una disyuntiva que ya describí en un trabajo

² La evolución de nuestro país en el ranking del Banco Mundial en su Informe anual *Doing Business*, en el Informe de Competitividad Mundial de Davos o en los indicadores de libertad económica de la *Heritage Foundation* deberían ser motivo de preocupación y reflexión política.

previo³ y que entonces, en pleno síndrome de negación de la realidad, nadie quiso entender. Que en el análisis básico del problema, aunque no en nuestra esquina preferida, pueda coincidir con estudios de la economía desde perspectivas ideológicas e incluso sentimentales tan dispares de la mía, como el profesor Juan Urrutia⁴, es solo un reconocimiento de la fortaleza del buen análisis económico. Que tengamos distinta solución de esquina solo ratifica la emocionalidad de gran parte del debate. Pero lo cierto es que hay que elegir y hacer funcionar la esquina elegida. Y hasta ahora, España no lo está haciendo. A diseñar las condiciones básicas para que el sistema funcione se dedican los próximos apartados de este trabajo.

2. La solvencia del Estado de las Autonomías

El cumplimiento de los compromisos de ajuste presupuestario asumidos por el gobierno español ante las autoridades europeas depende de las Comunidades Autónomas. Ésa es la conclusión unánime a la que han llegado analistas privados españoles e internacionales, el Banco de España, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y las propias autoridades europeas. También parece claro a estas alturas que el marco legal español no dispone de ins-

3 “Unidad de mercado y marco regulatorio”, en el libro *Autonomías en Competencia*, editado por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid. Abril 2007.

4 Juan Urrutia, *Descentralización organizativa y regulatoria*, ponencia presentada en los segundos encuentros sobre innovación organizados por el Instituto Ibermática para la Innovación, Bilbao, 30 de noviembre de 2010.

trumentos de disciplina fiscal que puedan imponerse a la autonomía regional, sobre todo después de que el gobierno actual decidiera derogar la ley de Estabilidad Presupuestaria aprobada por el gobierno Aznar. Cataluña se encuentra en plena rebelión fiscal habiendo aprobado un Presupuesto que contradice abiertamente los objetivos de consolidación fiscal. Nada hay en el sistema que evite la generalización de esa actitud a otras Comunidades, aunque su menor peso político y económico probablemente les aconseje evitar una confrontación directa. El único mecanismo vinculante, la preceptiva autorización previa del gobierno central a la emisión de deuda autonómica con garantía del Reino de España, es más simbólico que real en la medida en que el gobierno no parece dispuesto a hacerlo efectivo y sobre todo, una vez que los intermediarios financieros han llegado a la conclusión de que España no permitirá un *default* regional, bien por miedo sistémico o por riesgo político. Nos encontramos, exactamente igual que en el caso griego en la UEM, ante el típico problema de *free rider*.

Algunas de las propuestas que están encima de la mesa para resolver transitoriamente el problema del endeudamiento excesivo, como la posibilidad de utilizar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para comprar deuda autonómica, suponen un nuevo relajamiento de la ya de por sí débil restricción presupuestaria a la que se enfrentan las Comunidades españolas. Es una propuesta inconsistente y contraproducente. Inconsistente porque aleja aún más el sistema de financiación y gasto autonómico de la responsabilidad fiscal, pudiendo descargar los excesos de una Comunidad en el

ahorro de todos los contribuyentes no ya propios sino de toda España. Una pretensión difícil de justificar desde el federalismo fiscal por muy asimétrica que sea su interpretación, pero que curiosamente apoyan los teóricos partidarios de ese modelo. Pero es además contraproducente porque supondría romper con el principio de gestión autónoma y profesional de la Seguridad Social y pondría el ahorro de los jubilados al servicio de las veleidades políticas del momento, precisamente lo que se ha tratado de evitar con mayor o menor éxito desde los Pactos de Toledo. Puede conducir a una salida a la argentina, con perdón, en la que los jubilados fueran los paganos de la crisis al ver dilapidado su patrimonio futuro.

Que propuestas de esta naturaleza sean consideradas seriamente pone de manifiesto las dificultades de la asunción de responsabilidades por parte de al menos algunas Comunidades Autónomas, siempre dispuestas a traspasar a otros -gobierno central, Seguridad Social o quien haga falta- el coste de sus decisiones autónomas. No cabe sorprenderse, porque así ha funcionado el sistema hasta ahora. ¿Qué otra cosa han sido los repetidos reconocimientos de presuntas deudas históricas, el recálculo sistemático del coste del traspaso de competencias o el continuo aumento de la participación regional en la recaudación de los tributos estatales? El sistema no ha saltado antes por los aires porque la burbuja inmobiliaria y el largo período de crecimiento han permitido un continuo crecimiento de los ingresos fiscales de manera que las discusiones por la distribución podían siempre saldarse con el incremento nominal de la parte correspondiente a cada uno de los niveles de la Administración.

Nunca antes se planteó un conflicto frontal porque el crecimiento del fondo a repartir evitó convertir el proceso en un juego de suma cero o negativa. Esta dilución del problema en el crecimiento, y ningún otro mecanismo, ha sido el instrumento con el que se intentó resolver el famoso sudoku Solbes del nuevo sistema de financiación. El problema es que la crisis hizo caer la recaudación del conjunto de las Administraciones Públicas que habían financiado gasto recurrente con ingresos extraordinarios y no hubo dinero para todos. Así creció la deuda y así llegamos al problema de sostenibilidad de las cuentas públicas españolas.

“La evidencia empírica demuestra que políticas fiscales pro cíclicas en el período anterior a la crisis reforzaron el ciclo expansivo del sector financiero, exacerbaron el auge económico y contribuyeron a la acumulación de vulnerabilidades macro financieras⁵” dice el FMI en un trabajo reciente aplicado a un caso bien distinto pero que bien podía referirse a España. El documento concluye recomendando la adopción de un marco de reglas fiscales estables que refuercen la coordinación fiscal y aseguren la sostenibilidad a largo plazo de la deuda pública. La ausencia de reglas de esa naturaleza es manifiesta en el marco legislativo español. Un marco con reglas volátiles, siempre transitorias, y sesgadas.

5 Serhan Cevik, “Policy Coordination in Fiscal Federalism: Drawing Lessons from the Dubai Debt Crisis”, IMF WP/11/147Junio 2011.

Un diagnóstico en el que coinciden Banco de España y Círculo de Empresarios⁶. Ambos han solicitado formalmente: (i) una firme reconducción de las posiciones presupuestarias de las CCAA, (ii) mejoras en la transparencia informativa de las Comunidades que permitan disponer de información fiscal regular con la misma periodicidad, detalle y facilidad de acceso que la del Estado⁷ y (iii) una regla de gasto nominal para el conjunto de las Administraciones Públicas. Éste último es el aspecto central, porque de haber estado en vigor una regla semejante, hubiera permitido ahorrar el exceso de recaudación, evitado el crecimiento explosivo de gastos comprometidos y de la masa salarial de algunas Administraciones y forzado un ajuste automático a la coyuntura. Esa regla no solo es compatible con el federalismo fiscal sino que es la única manera de hacerlo viable. Lo demás es discrecionalidad, chalaneo y ventajismo político. Solo hay otra alternativa, la recentralización del gasto en partidas cruciales del presupuesto como sanidad, educación o bienestar –tema que abordaremos posteriormente desde la perspectiva de la eficiencia. Pero una alternativa que parece poco probable y que tampoco eximiría de la necesidad de

6 Ver por ejemplo la comparecencia del gobernador del Banco de España ante la *Comisión de Economía y Hacienda del Congreso el 21 de junio de este año o el Informe Administraciones Territoriales: Propuestas para la Mejora de la Eficiencia y de la Unidad de Mercado*, Círculo de Empresarios, marzo-abril 2011.

7 Se ha considerado unánimemente un logro que las CCAA empiecen a ofrecer datos fiscales trimestrales, cuando el Estado lo hace mensualmente, con cobertura y alcance limitado, sin consolidar todas las empresas públicas y organismos autónomos regionales y con considerable retraso.

una regla fiscal aunque fuera más simple. El desarrollo de la autonomía financiera no ha caminado pareja al de la responsabilidad y transparencia. Cierto que la deuda autonómica es todavía un porcentaje menor del total de deuda pública, cercana al 18% en el último dato conocido, pero también que su ritmo de aumento es insostenible, su peso en el PIB se ha doblado en apenas tres años hasta superar el 10% y continúa creciendo. Además, la fiabilidad de los datos es mejorable no habiendo duda racional que será revisada significativamente.

La adopción de una regla de gasto nominal individualizada para cada Administración no es tarea fácil porque plantea dos problemas inmediatos: su diseño y su credibilidad. En el diseño, la experiencia internacional aconseja huir de la complejidad y definirla de la manera más simple posible. Se debería aprender de la experiencia europea con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cuando se quiso sofisticar técnicamente para adaptarlo al ciclo y a la naturaleza diferencial del gasto corriente y de inversión, se inició el camino hacia la eliminación de facto de la regla fiscal y se sustituyó por una negociación política indefinida disfrazada de criterios técnicos. El resultado está a la vista de todos, el déficit público se ha disparado y no solo por razones cíclicas y Europa se enfrenta a un problema de deuda soberana de dimensiones desconocidas en tiempo de paz; un problema que no es además homogéneo en los distintos países sino que responde a la tolerancia nacional por el endeudamiento y la inflación. En cuanto al problema de credibilidad, también está todo escrito y toda la evidencia es conocida. Solo una

regla automática y preventiva tiene posibilidades de éxito. En el caso español, como en otros Estados Federales que descansan en la coparticipación tributaria y mientras la deriva descentralizadora no se cargue la unidad de la Agencia Tributaria -otro peligro latente en el Estatut de Cataluña- la solución es sencilla: condicionar el envío de las transferencias monetarias al cumplimiento de los objetivos establecidos. Dada la historia reciente, solo una regla de esa naturaleza sería creíble. Reglas ex-post, basadas en la imposición de sanciones pecuniarias vinculadas al nivel, tipología o duración del incumplimiento, como se sigue pretendiendo hacer a nivel europeo, carecen de toda credibilidad porque resultan imposibles de aplicar, suscitan interminables negociaciones políticas y provocan reacciones de hostilidad regional muy difíciles de manejar.

3. La eficiencia del Estado de las Autonomías

Si garantizar la solvencia de las cuentas públicas en un Estado descentralizado es un reto mayor en el diseño de la política económica, su dificultad palidece ante la complejidad de las condiciones de eficiencia de ese mismo Estado. Y ello por varias razones. En primer lugar porque el concepto de eficiencia es mucho más ambiguo que el de sostenibilidad. No hay un indicador único, una métrica sencilla y generalmente aceptada, un fusible que haga saltar todas las alarmas como sucede con el nivel de endeudamiento y la disponibilidad de acreedores a financiarlo a un precio sostenible: No hay un concepto semejante al de riesgo país, al del diferencial de la deuda, que mida la distancia al desastre. En segundo lugar porque

el mismo concepto de eficiencia implica un juicio de valor sobre la naturaleza de la organización política. Se entiende y acepta de partida que ésta ha de ser funcional, subordinada a ofrecer servicios a los ciudadanos a un coste asumible. Concepto utilitarista que choca con concepciones fundamentalistas del Estado tan queridas de muchos nacionalistas de uno y otro signo cuyo objetivo no es una organización política que funcione sino que devuelva la soberanía a un presunto pueblo original y a ese objetivo están muy dispuestos a condicionar valores economicistas materialistas como el nivel de vida, el producto interior bruto o los costes de transacción interna. Tesis que quedó expuesta con admirable y provocadora simpleza en la célebre frase atribuida a un conocido líder de la Transición, “si el coste de la independencia es una pérdida de bienestar económico, de renta per cápita, es éste un precio que los vascos estamos dispuestos a pagar con creces⁸”. Nótese que en esta crítica, los nacionalistas no están solos, sino que les acompañan fundamentalistas de todo pelaje y condición: ecologistas, marxistas, radicales, nacional católicos y hasta, si se me permite la provocación, algunos europeístas de catón que siempre consideran por principio que la solución es más Europa sin reparar en los costes económicos ni en la legitimidad democrática de sus propuestas.

⁸ Frase atribuida a Arzallus y que no he conseguido encontrar en su literalidad, pero recuerdo bien el espíritu de lo que entonces se dijo y el estupor que originó.

La eficiencia es pues difícil de medir⁹ y más aún de apreciar a corto plazo, pero es una característica necesaria de supervivencia de los regímenes políticos y de las organizaciones administrativas, de todas, incluido el Estado de las Autonomías. Como otras formas de organización territorial alternativas, el Estado unitario, el centralismo jacobino, el federalismo más o menos simétrico o el confederalismo, el Estado de las Autonomías tiene que funcionar a un coste razonable. De no ser así, será un sistema perecedero. Carece de más superioridad moral que su propia funcionalidad y bien harían sus partidarios en asegurar su eficiencia antes de que sea demasiado tarde. Como el Estado de Bienestar, necesita reparaciones mayores, algo más que un simple lifting, si no queremos que se convierta en una anécdota histórica más. Reparaciones que habrán de convocar el mayor consenso político posible, pero que son inevitables.

Abrir el debate sobre el Estado de las Autonomías parece casi un suicidio político. O mejor dicho, lo parecía hace unos años, en pleno apogeo del crecimiento económico y la orgía del consumo, gasto público y descentralización sin límite. Pero es hoy inevitable. El debate está en la calle y conviene encauzarlo adecuadamente, de manera racional, antes de que explote descontroladamente. Porque resulta evidente que no funciona con la mínima eficacia exigida.

⁹ Francisco Marcos y Juan Santaló (2010), han encontrado por ejemplo un fuerte impacto negativo de la intensidad regulatoria de las distintas Comunidades Autónomas en la innovación y productividad regional. Un aspecto parcial, pero sin duda condicionante de la competitividad futura.

Debate que ha de partir de dos premisas y de la constatación de una falacia. La falacia, ya lo he escrito anteriormente¹⁰, es asimilar crecimiento económico y descentralización, establecer una relación de causalidad entre la mejora del nivel de vida de los españoles en estas décadas y el Estado de las Autonomías. No hay ninguna evidencia empírica, española ni internacional, que permita establecer semejante conclusión¹¹. La descentralización político-administrativa ni crea ni destruye crecimiento per se. Las premisas son sencillas pero poderosas en sus implicaciones: (i) la descentralización es un camino de ida y vuelta, que los países pueden recorrer en ambas direcciones, con la misma legitimidad, en distintos momentos del tiempo, en función de sus preferencias y de su mejor información y conocimiento sobre sus coste beneficio; (ii) es un camino costoso con grandes inercias y debe recorrerse con grados crecientes de representatividad y apoyo popular, lo que no ha sido siempre el caso en nuestro país. De hecho, el gran problema, en mi opinión, de la segunda descentralización impulsada personalmente por el presidente Zapatero radica principalmente en haber roto esa premisa, en haber acabado con la práctica existente hasta entonces de que la organización territorial requería el consenso básico de los dos principales partidos nacionales que juntos representan a más del 80% del electorado, y por tanto de la población, sin que quepa

10 "Unidad de mercado y Autonomías", en la revista de la Fundación Faes, Cuadernos de Pensamiento Político, vol. 14, abril junio 2007, pp. 117-131.

11 Roberto Ezcurra y Andrés Rodríguez Pose (2011) han estudiado con rigor y seriedad el impacto económico de la descentralización política y han llegado a la conclusión de que es prácticamente imperceptible y muy sensible a los indicadores utilizados.

en democracia imputar otras representatividades. No se quiso hacer así, por razones que no vienen al caso, y de aquellos polvos vienen estos lodos.

Abrir el debate sobre el Estado de las Autonomías parece un suicidio político, decía, y sin embargo hay que abrirlo. Mejor dicho, está ya abierto en la calle y en las instituciones. Lo ha abierto el Estatuto de Cataluña y la sentencia del Tribunal Constitucional, la constante reivindicación de un sistema de financiación equivalente al Concierto, y la propia crisis económica que ha supuesto toda una cura de humildad, para algunos, y una fuga hacia adelante para otros. Se puede cometer el mismo error que en 1978, aunque entonces pudo haber estado justificado por el objetivo incumplido de conseguir la lealtad constitucional de los partidos vascos y catalanes. Me refiero a ignorar cualquier atisbo de racionalidad económica y dejarse llevar exclusivamente por criterios sentimentales, unilateralmente históricos, o de oportunidad y conveniencia política coyuntural. Pero también se puede evitar ese error y repensar el Estado de las Autonomías sin más hoja de ruta que la racionalidad económica y la contribución de la organización territorial del Estado al bienestar y prosperidad de los españoles.

Si la eficiencia económica es la guía de esa reorganización del Estado, parece evidente que la unidad de mercado debe ser la máxima prioridad. Dotarla del mismo reconocimiento y protección constitucional que al derecho a la autonomía sería la primera consecuencia. Supondría toda una revolución y un cambio radical en

el camino de erosión gradual de ese valor económico fundamental. España necesita un Programa de Mercado Único - como necesita un Programa Erasmus interno pero éste es otro tema- semejante al puesto en marcha en los noventa por la Unión Europea tras constatar el informe Cecchini¹² los altos costes de oportunidad implícitos en términos de pérdida de bienestar. Consagrar las cuatro libertades –de movimiento de personas, capitales, bienes y servicios- como un valor constitucional a proteger por encima del derecho a la autonomía supondría toda una revolución. Piénsese por ejemplo que hubiera impedido el pacto que permitió la aprobación de la negociación colectiva en junio y que amenaza con consagrar la preponderancia del ámbito autonómico de relaciones laborales, rompiendo la unidad del mercado de trabajo español como denunció ya en el lejano año 2000 el informe anual del CES. Pero su impacto sería mucho más profundo, porque obligaría a cuestionar y a limitar la iniciativa y voracidad regulatoria de las Autonomías y llevaría necesariamente a imponer mecanismos de coordinación vinculantes y a restablecer la supremacía normativa de las disposiciones regulatorias del gobierno central. La Administración Central del Estado podría así recuperar y hacer uso de las competencias básicas de coordinación y planificación en materia de política económica entendida en sentido amplio.

12 Un trabajo ya antiguo de de Simón Sosvilla y José Antonio Herce, *Efectos macroeconómicos del Mercado Único Europeo*, **Economía Industrial**, ISSN 0422-2784, Nº 322, 1998, págs. 11-22, caracteriza y simula las consecuencias para España de un programa semejante en la entonces incipiente descentralización. Los costes serían hoy mucho mayores.

Si aplicamos la lógica y el ejemplo europeo, un programa de mercado único podría llevarse a cabo en España de dos maneras diferentes. Mediante el camino directo y evidente antes apuntado de leyes orgánicas de armonización, al estilo de las directivas europeas que aplican el llamado método comunitario, o siguiendo el procedimiento más largo, tedioso e incierto conocido como cooperación reforzada o *benchmarking*, mediante el que las distintas Comunidades, por aproximación e imitación, irían homologando y armonizando su regulación en los distintos ámbitos de aplicación del programa. Este segundo camino es el único que parece aún contemplarse en España a juzgar por las declaraciones de sus principales protagonistas en el gobierno central y en las Comunidades Autónomas más nacionalistas y tiene el inconveniente, que no debe despreciarse por razones ideológicas o partidistas, de no haber producido resultados especialmente satisfactorios en Europa. Es creciente el número de analistas europeos que, por ejemplo, culpan del fracaso de la Estrategia de Lisboa, aquella que prometía hacer de Europa el área económica más libre y competitiva del mundo, precisamente a haber descansado sobre las cooperaciones reforzadas voluntarias y no haber incorporado legislación armonizadora alguna, legislación de obligado cumplimiento agotado el tiempo de transposición. Hay quien piensa, curiosamente mucho más en el ámbito socialista europeo que en el liberal conservador, que la parálisis europea tiene mucho que ver con el abandono del método comunitario, lo que traducido al debate español sobre el Estado de las Autonomías, equivaldría a pensar que sin leyes de armonización no hay mercado único sino disgregación y decadencia, esclerosis his-

pánica como versión doméstica de la Euroclerosis.

Pero incluso esa versión posibilista de las cooperaciones reforzadas aplicada a España podría producir resultados muy positivos, tal es el nivel de erosión alcanzado en el mercado interno. Pensemos por ejemplo en el pacto recientemente alcanzado entre las distintas Comunidades para volver a poner en común las compras de sus sistemas de salud. La ruptura de la unidad de compra del Sistema Nacional de Salud ha producido subidas de precios, con diferencias significativas por Comunidades, y es sin duda una de las causas que explican, no la única bien es cierto, el creciente déficit sanitario con deudas a las empresas proveedoras que sobrepasan los 5.000 millones de euros y períodos de pago superiores a los 400 días. El desmadre sanitario, si se me permite una expresión tan coloquial, es un buen ejemplo de la irracionalidad económica provocada por el desarrollo descontrolado de la diferenciación autonómica, pero es también un punto central del debate hurtado a la población española entre unidad de mercado y autonomías. Una obviedad por la que ha habido que esperar muchos años y que todavía, incomprendiblemente, aún no se ha generalizado a otros sectores. Pensemos por ejemplo en las trabas generadas en la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia generadas por la inconsistente y a veces radicalmente incompatible legislación autonómica¹³.

13 Servicios de Atención a la Dependencia, Situación del Servicio de Atención Residencial en España, PricewaterhouseCoopers, Madrid, julio 2010.

La descentralización de la provisión sanitaria, como de la dependencia o en general de las ayudas sociales, es un buen ejemplo de cómo el desarrollo del sistema autonómico ha creado diferencias entre los españoles. El lugar de nacimiento o residencia determina el paquete de consumo accesible; la lista de prestaciones a la que los ciudadanos de las distintas Comunidades tienen derecho es diferente. No estamos hablando de diferentes tiempos de espera, ni siquiera de la mayor o menor calidad de la atención recibida, sino directamente de prestaciones sanitarias que en unas Comunidades son cubiertas por la Seguridad Social y en otros casos no. Cierto que existe una lista nacional mínima, pero a partir de ahí cada Comunidad puede elegir más o menos prestaciones adicionales. La dinámica política lleva lógicamente, como no podía ser de otra manera, a una lista en constante aumento. Sobre todo porque no hay una corresponsabilidad directa con el nivel de imposición que cada Comunidad soporta. Y porque la práctica política ha jugado con conceptos ya mencionados como el coste de las transferencias recibidas o la deuda histórica para evitar que las Comunidades asuman directamente el coste de sus decisiones políticas y puedan de hecho traspasarlo al gobierno central. Éste se ha convertido así de facto, a veces también voluntariamente, en el pagador de última instancia de decisiones tomadas libre y soberanamente, en uso legítimo de sus competencias, por otros niveles de la Administración.

Hemos creado entre todos, y no es éste el momento de depurar ni siquiera de buscar responsabilidades políticas, un sistema que no tiene ninguna lógica, y que conduce necesariamente a la insolven-

cia y la ineficacia. Hay dos soluciones teóricas, y solo dos. Los caminos intermedios, como ha sucedido con los tipos de cambio mixtos entre irreversiblemente fijos y flotantes, son inconsistentes e insostenibles. O los ciudadanos españoles son todos iguales ante la ley, y entonces las Comunidades Autónomas se reconvierten en meros entes gestores sin competencias políticas, lo que parece imposible políticamente e incluso cuestionable económicamente, o asumimos que las Comunidades Autónomas puedan competir entre sí, con todas sus consecuencias, por atraer trabajo y capital mediante un mix diferente de bienes públicos y privados. Parece deseable, por un mínimo de cohesión nacional y porque así se lo exigimos crecientemente, que el Estado Central pueda y deba garantizar un nivel mínimo de servicios a todos los españoles, algo así como una red de protección social básica, y para eso pueda poner en marcha fondos de solidaridad interterritorial. Pero por encima de esos mínimos, los ciudadanos españoles son libres de elegir la combinación que les guste, en el entendimiento de que implica también unas perspectivas diferentes de crecimiento, oportunidades, movilidad social y probabilidad de encontrar y mantener el empleo. Para que este sistema de Autonomías en competencia funcione, hacen falta dos requisitos. Bueno, probablemente tres pero el tercero es político y tan etéreo como la lealtad constitucional de todos los participantes, la misma que se les exige constantemente a los Estados Miembros de la Unión Europea sin que nadie se rasgue las vestiduras y que ha venido a popularizarse como cláusula de no exit, de imposibilidad de abandono unilateral. Un principio que curiosamente nuestros nacionalistas invocan con emoción al refe-

rirse a Europa pero que no parecen considerar relevante aplicado a España y al presunto derecho de autodeterminación disfrazado de derecho a decidir.

Las dos condiciones económicas necesarias son cerrar definitiva e irreversiblemente¹⁴ el mapa de competencias y una cláusula de no rescate, *no bail out*, similar a la existente en el Tratado de Maastricht y que el Consejo Europeo de mayo de 2010 ignoró deliberadamente creando todos los problemas posteriores y convirtiendo lo que era un problema de Grecia con sus acreedores en un problema europeo. Cerrar el mapa competencial es esencial por varios motivos. Primero, por acotar la incertidumbre de los agentes económicos y sociales y permitirles elegir con una cierta previsibilidad y conocimiento de lo que está en juego. Segundo, para evitar la competencia desleal y el chantaje permanente, las reglas de juego han de permanecer estables durante el partido y no pueden cambiarse a voluntad de las partes. Tercero, para poder planificar con un mínimo de posibilidades de éxito y para que las empresas sepan a qué atenerse y puedan desarrollar sus estrategias particulares. Y cuarto, y no es un tema menor, para que las energías de todos los agentes sociales, económicos y políticos puedan dedicarse a crear riqueza y a afrontar los retos de una economía madura en un mundo cada vez más global.

14 Nada hay irreversible en política y menos aún en el marco competencial. Pero se trataría, como en el caso de las reglas fiscales, de constitucionalizarlas para elevar así el coste político de su modificación y dotar al sistema de permanencia en el tiempo.

Apelar en los tiempos que corren en Europa, y nada menos que en el desarrollo racional del Estado de las Autonomías español, a la necesidad de una cláusula de no rescate puede parecer una provocación o simplemente una estupidez. Sin embargo estoy convencido de que es la única manera justa y eficiente de hacer viable un Estado descentralizado. La única manera justa, porque evita que las Comunidades con mayor poder político, por demografía o peso económico, puedan torcer las reglas a su antojo abusando de la aritmética parlamentaria y convirtiendo la desigualdad en privilegio y la competencia en abuso de poder de mercado. La única manera eficiente, porque solo una cláusula semejante evita los evidentes problemas de *free rider* necesariamente consustanciales a una construcción política tan compleja y con evidentes externalidades sobre el resto del sistema. Competir significa que algunos -algunas Comunidades, algunos partidos políticos y algunos ciudadanos- pueden perder y no tienen a nadie más que a ellos mismos a quien culpar. Son sus inconsistentes o equivocadas decisiones de gastos e impuestos las que pueden provocarles, eventualmente, situaciones financieras muy difíciles y dolorosos ajustes. Pero son esos mismos ciudadanos de esa misma Comunidad los que tendrán que apechugar con las consecuencias y modificar su mix de bienes públicos y privados. Una regla de no rescate, junto con un límite ex ante al endeudamiento, acota el peligro de que las externalidades negativas creen problema sistémicos y obliga a la corresponsabilidad.

4. A modo de conclusión

El debate sobre reglas y discrecionalidad es tan antiguo como la economía misma. El desarrollo del Estado de las Autonomías se ha ido forjando con un elevadísimo nivel de discrecionalidad. Discrecionalidad en el seno de cada Comunidad, en las relaciones entre cada Comunidad y la Administración Central y en las reglas de juego de un sistema siempre cambiantes a golpe de mayorías coyunturales. Ha llegado la hora de establecer unas reglas con pretensión de permanencia. Lo exige la coyuntura económica, creo que también la política, y sobre todo la viabilidad y sostenibilidad del sistema. Reglas que sean compatibles con un sistema descentralizado de Autonomías en competencia y con un Estado, España, que ha de cumplir sus compromisos internacionales y garantizar su permanencia en el área monetaria europea. Reglas fiscales autonómicas y municipales claras de límite de gasto y de déficit impuestas por el Estado Central para garantizar los objetivos de estabilización económica en uso de sus competencias exclusivas de coordinación y planificación macroeconómica. Reglas que dejen un elevado grado de autonomía a las Comunidades en la elección de su mix de política económica, pero que obliguen a la responsabilidad y a asumir en exclusiva las consecuencias de sus propias decisiones. Reglas eficientes que primen la unidad de mercado y las cuatro libertades básicas para garantizar la competitividad de la economía española. Reglas que no son muy conceptualmente diferentes de

las que una mayoría creciente de analistas parecen exigir para una Europa en crisis y que, sin embargo, se niegan a aceptar para una España que por plural no puede ser disfuncional.

La España de las Autonomías cada vez se parece más a la Unión Monetaria Europea. Hay quien dentro y fuera de España piensa, y es legítimo, que es una estructura territorial demasiado compleja para que pueda funcionar de manera eficiente. Porque el tamaño importa y las economías de escala son importantes. Pero mientras el Estado de las Autonomías aparezca como la única organización políticamente viable, más nos vale esmerarnos en hacerlo funcionar. Ello exige afrontar sin complejos sus limitaciones. Hay competencias que bien pueden ser recentralizadas, el caso del urbanismo, las políticas de empleo o algunos aspectos de la educación - como las universidades, la ciencia y tecnología o la formación profesional- o de la salud, pero más urgente si cabe es recuperar la solvencia y la eficiencia de las Administraciones Públicas con reglas claras y estables. Será tarea para el próximo gobierno, pero es una tarea inaplazable si se trata de recuperar la prosperidad y el bienestar económico y social. Si España tiene un problema de competitividad, como es notorio y ampliamente reconocido, se debe en gran medida también a los costes que impone una estructura territorial que lleva a unas Administraciones Públicas sobredimensionadas redundantes e ineficientes.

Redimensionar el Estado de las Autonomías es tan urgente como redimensionar el Estado del Bienestar. No es una mera tarea numérica, aunque también. Supone reconocer excesos, limitar la autonomía política de las Comunidades de la misma manera que la Unión Monetaria Europea exige una cesión creciente de soberanía, y aceptar que políticas abandonadas a nivel nacional por contraproducentes –como el déficit público, los campeones nacionales o la proliferación de empresas y organismos públicos– son también ineficientes en el seno de cada Comunidad, por mucho que la presión política sea allí casi insoportable y la proximidad de los beneficiarios directos y su poder cuasi monopolístico favorezca la captura del regulador. Por eso son aún más necesarias reglas que limiten la discrecionalidad del poder político. El Estado de las Autonomías ha venido funcionando sin reglas, empujado por el viento de mayorías aritméticas y sujeto solo a la voluble interpretación del Tribunal Constitucional que ha hecho una lectura unilateral de la Carta Magna. El resultado es un Estado que se encuentra con serias dificultades para recuperar la credibilidad internacional y garantizar la competitividad global. Crece el descontento social y el desapego institucional. Urge recuperar la solvencia y la eficiencia de la economía española y de su organización territorial.

Bibliografía

Serhan Cevik, “Policy Coordination in Fiscal Federalism: Drawing Lessons from the Dubai Debt Crisis”, IMF WP/11/147, junio 2011.

Círculo de Empresarios, Informe, *Administraciones Territoriales: Propuestas para la Mejora de la Eficiencia y de la Unidad de Mercado*, marzo-abril 2011.

Roberto Ezcurra y Andrés Rodríguez Pose, “Can the economic impact of political decentralisation be measured?” *iMdea WP in Economics and Social Science* 2011/02, Madrid, enero 2011.

Miguel Ángel Fernández Ordoñez, *comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso*, 21 de junio 2011.

Fernando Fernández, “Unidad de mercado y marco regulatorio”, en el libro *Autonomías en Competencia*, editado por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid. Abril 2007.

Fernando Fernández, “Unidad de mercado y Autonomías”, en la revista de la Fundación FAES, *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 14, abril junio 2007, pp. 117-131.

Francisco Marcos y Juan Santaló, "Regulation, Innovation and Productivity", *IE Business School Working Paper*, WP10-04, Madrid, 2010.

PricewaterhouseCoopers, *Servicios de Atención a la Dependencia, Situación del Servicio de Atención Residencial en España*, Madrid, julio 2010.

Simón Sosvilla y José Antonio Herce, "Efectos macroeconómicos del Mercado Único Europeo", *Economía Industrial*, N° 322, 1998, págs. 11-22.

Juan Urrutia, "Descentralización organizativa y regulatoria", ponencia presentada en los *Segundos Encuentros sobre Innovación organizados por el Instituto Iberoamericano para la Innovación*, Bilbao, 30 de noviembre de 2010.