

## Del 'café para todos' a la voladura controlada

La propuesta de Aguirre de devolver competencias al Estado reabre el debate sobre la reversibilidad del modelo autonómico

MILAGROS PÉREZ OLIVA | Barcelona | 19 ABR 2012 - 23:17 CET

165

**Archivado en:** Esperanza Aguirre Mariano Rajoy PP Comunidades autónomas Administración autonómica PSOE Política autonómica Comunidad de Madrid España  
Partidos políticos Política Administración pública



Esperanza Aguirre tomándose un café con churros. / PP MADRID

El Estado de las Autonomías se estremeció la semana pasada por un ataque directo y sin eufemismos desde el corazón mismo del sistema. En la reunión que mantuvo con Mariano Rajoy como presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre propuso que las comunidades autónomas devuelvan a la Administración central nada menos que las competencias de Sanidad, Educación y Justicia, es decir, más del 80% de su presupuesto, y traspasen otras como transporte y servicios sociales a los Ayuntamientos. No es la primera vez que la presidenta de Madrid propone una devolución de competencias, pero nunca había planteado un vaciamiento tan radical del poder autonómico. ¿Estamos ante un nuevo escenario político o solo es una escaramuza más de Aguirre para poner en aprietos a Rajoy? ¿Está en riesgo el modelo autonómico?

De momento, Esperanza Aguirre ha introducido la idea de fracaso. No es casualidad que la presidenta recurriera a una metáfora que utilizan los nacionalistas catalanes para señalarlo. "El Estado de las Autonomías no ha servido para integrar a vascos y catalanes y el

café para todos sí ha servido para complicar el Estado y encarecer el coste de otras regiones", dijo. Inmediatamente, el consejero catalán le replicó que si el café para todos ha fracasado es porque consagra un sistema de "autonomías ficticias" sin voluntad ni capacidad de gestión y admitió la posibilidad de recentralización, siempre que no afecte a las comunidades históricas.

Esta coincidencia, aunque sea por motivos antagónicos, también es nueva. El Estado de las Autonomías se ve así presionado de repente por una doble pinza que, a modo de cangrejo, aprieta desde ángulos opuestos. Por un lado, Aguirre y los sectores políticos y mediáticos afines a la presidenta, que defienden una recentralización radical. Por otro, el soberanismo catalán que, una vez frustradas sus expectativas de mayor autogobierno, se desentiende del proceso autonómico y emprende una estrategia de avance gradualista hacia la independencia.

Aunque Rajoy contestó que no contempla la posibilidad de una devolución de competencias, el escenario, ciertamente, se está moviendo. Poco antes de esas declaraciones, los consejeros de Sanidad y Educación se habían enterado, igual que el resto de los ciudadanos, de que tendrían que recortar sus presupuestos en 10.000 millones por una nota de prensa. Lo que ha ocurrido en los días posteriores alimenta el temor de que, con la crisis como oportunidad o como excusa, según se mire, se esté intentando una voladura controlada del sistema autonómico vigente.

**La Constitución no prevé mecanismos de devolución de competencias**

¿Es posible una marcha atrás? Para Roberto Blanco Valdés, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago y autor del libro *Los rostros del federalismo*, el

Estado de las Autonomías está plenamente consolidado: “En estos 30 años se han creado unas élites políticas locales muy asentadas. Si eso ahora se quisiera revertir, el conflicto sería monumental”. Blanco Valdés no solo cree que el café para todos es un buen modelo, sino que está convencido de que no hubiera sido posible otro distinto. “Aunque en un primer momento se planteó una solución a la medida de País Vasco, Cataluña y, en menor medida, Galicia, rápidamente se extendió a través de la vía extraordinaria prevista en el artículo 151 de la Constitución. No cabía otro camino. De no generalizarse el modelo, el nivel de agravios y conflictos entre territorios hubiera sido insoportable”.

“El proceso es irreversible”, coincide Francisco Balaguer, catedrático de Derecho Constitucional Europeo de la Universidad de Granada. “No es posible revertir el sentimiento autonómico de Andalucía, Canarias o Extremadura. Nunca se iba a aceptar un retroceso, porque las ventajas de la autonomía son evidentes y porque se ha creado un espacio público y una clase política regional que ninguno de los dos grandes partidos está en condiciones de licenciar”. “En mi opinión”, añade Paloma Biglino, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, “la descentralización ha sido ejemplar, lo cual no significa que no haya margen para racionalizar”.

**Hay duplicidades, sobre todo entre comunidades y diputaciones**

Todos ellos consideran que la propuesta de Aguirre, tal como ha sido planteada, tiene escasa viabilidad jurídica. “Es algo que no tiene encaje, de momento, en nuestro sistema constitucional”, indica Balaguer. “La devolución de competencias requeriría por lo menos la modificación de los estatutos, que exige mayoría cualificada, y este proceso provocaría más problemas de los que pretende resolver”.

“La Constitución no prevé mecanismos de devolución”, añade Biglino. “Lo que sí se contempla es la posibilidad de promulgar leyes de armonización, pero desde la sentencia que declaró inconstitucional la LOAPA, el Estado nunca ha intentado armonizar de nuevo”. Para Javier Loscos, profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, “el balance autonómico es claramente positivo” y recuerda que esta era también la valoración que hacía el PP cuando, bajo la presidencia de José María Aznar, se completaron las transferencias, y la que hacía cuando se aprobaron, hace muy poco, las reformas estatutarias. Ahora, la situación económica ha cambiado el panorama. Pero Loscos considera que el modelo “sigue siendo válido, incluso con la crisis”. “El problema es que hay sectores conservadores profundamente centralistas que creen que viviríamos mejor en un Estado centralizado. Pero eso no está demostrado”, añade.

**La emulación favorece el progreso pero también aumenta el gasto**

Así es. Un análisis de Andrés Rodríguez-Pose y Adela Bwire, de la London School of Economics, concluye que existe escasa evidencia empírica de que exista una relación entre estructura descentraliza y mayor eficiencia económica. Analizada la literatura científica disponible sobre seis contextos diferentes (Alemania, India, Italia, México, España y Estados Unidos), el estudio encuentra ejemplos de todo tipo de modo que “el grado de autonomía, en la mayoría de los casos, es irrelevante para el crecimiento económico”. Es decir, que depende de cómo se gestiona. Hay ejemplos de ineficiencias, tanto en las estructuras centralizadas como en las autonómicas.

En teoría, la descentralización puede aumentar la eficiencia productiva porque permite una mayor adecuación de los servicios a las necesidades de la ciudadanía, favorece la innovación y puede ser más transparente y participativa. Pero también puede crear demandas ficticias por razones electoralistas, fomentar el clientelismo y resultar más vulnerable frente a los grupos de interés. Y ambas pueden ser objeto de corrupción pues, como se ha visto con el caso Gürtel, las tramas pasan por encima de las divisiones administrativas.

**Parte del problema es que no se ha completado la reforma del Estado**

Es España la descentralización autonómica ha propiciado una disminución muy importante de los desequilibrios territoriales. Ese es un logro que nadie discute. La emulación hace subir la media hacia arriba, explica Guillem López-Casasnovas, catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Las autonomías que están peor se esfuerzan por alcanzar a las que están mejor y esto estimula la innovación y el progreso, pero también aumenta el gasto. “El desarrollo autonómico ha provocado, por ejemplo, un aumento del gasto sanitario por la sencilla razón de que las transferencias han estimulado los deseos de mejora. Pero la emulación también ha dado lugar a determinadas ineficiencias. No tiene sentido, por ejemplo, que Albacete tenga un hospital de tercer nivel, y no solo desde el punto de vista económico, sino también del de la calidad asistencia, pues para alcanzar un determinado nivel de resultados se requiere un volumen mínimo de casos”.

Quienes abogan por la recentralización argumentan que esta favorece el ahorro y la eficiencia porque permite aplicar economías de escala. Esperanza Aguirre cifró en 48.000 millones de euros el ahorro que comportaría la devolución de competencias que ella propone, pero pocos han tomado esa cifra en serio. “La propuesta de Aguirre es falaz y fraudulenta”, afirma Francisco Balaguer.

“Pretende dar la impresión de que el sistema autonómico es la causa de todos los males, cuando no es cierto. Las comunidades no han gestionado peor que el poder central. No hay ningún estudio serio detrás de la propuesta. Es una excusa y ni siquiera intenta justificarla”. Desde las comunidades no gobernadas por el PP se teme que racionalizar sea, a partir de ahora, sinónimo de laminar. Que el Gobierno central aproveche la coyuntura para reducir la capacidad de maniobra de las autonomías.

Paloma Biglino está convencida de que la crisis va a repercutir sobre el modelo autonómico. “De entrada, la Ley de Estabilidad ya va a fijar unos límites en el déficit que hasta ahora no existían. La crisis ha intensificado el debate porque hay una mayor preocupación por el gasto público. Hay margen para el ahorro, pero eso no significa que las competencias tengan que volver al Estado”.

Puede y debe haber un debate, añade el profesor Blanco Valdés, para ver cómo podemos mejorar, “pero no se puede plantear como lo ha hecho Aguirre, porque es demagógico y atiza el sentimiento antiautonomista de sectores que nunca han querido ni han entendido el Estado de las Autonomías”. “Lo peor de las posiciones extremas”, añade, “es que no permiten plantear el debate técnico. Y desde este punto de vista, lo que ahora se ve es que tenemos pendiente una reforma en profundidad de la Administración del Estado: se ha desarrollado la estructura autonómica sin que hayan desaparecido las diputaciones; tenemos 8.000 municipios, de los que 6.000 tienen menos de 5.000 habitantes, y la Administración central duplica en muchos ámbitos a la autonómica. Mientras hubo dinero, se postergó la reforma. Ahora es ineludible”.

El problema es que se han traspasado las competencias a las comunidades, pero la Administración central no se ha adelgazado en la misma proporción. Entre 1998 y 2008 el número de funcionarios en España pasó de 2.094.000 a 2.650.000. Pero mientras las autonomías sumaban 668.000 funcionarios (de 677.000 a 1.345.000), la Administración central solo los reducían en 303.000 (de 886.000 a 583.000).

Para Balaguer, la duplicidad principal no está entre la Administración central y las comunidades autónomas, sino entre estas y las diputaciones. Tanto Loscos como Blanco Valdés coinciden en que una de las carencias más graves es la falta de elementos de coordinación. En los Estados federales funcionan elementos de coordinación muy potentes.

López-Casasnovas cree que puede mejorarse la eficiencia con procesos de cooperación voluntaria. Y pone como ejemplo lo que denomina síndrome del INE: “Todas las comunidades tienen la posibilidad de tener un instituto de estadística, pero si cada una crea el suyo, el coste conjunto se eleva. ¿Por qué no encargan los estudios al INE? De esta forma, mantienen su capacidad de decisión, pero no duplican el coste y además obtienen mejor servicio. Lo mismo

**El partidismo  
dificulta la lealtad  
institucional y la  
coordinación**

**Las posiciones  
extremas no  
permiten plantear  
un debate técnico**

podría hacerse con otras competencias. Nada impide que dos comunidades vecinas mancomunen servicios". Para Loscos, lo que tiene de bueno el actual modelo es que cada territorio ha podido elegir las competencias que le convenían. Murcia y Castilla-La Mancha, por ejemplo, rechazaron las de Justicia y solo dos comunidades tienen policía autonómica.

La falta de coordinación se esgrime ahora como argumento para centralizar, cuando es evidente que podría haberse coordinado más de lo que se ha hecho. Javier Loscos pone el ejemplo del Consejo Interterritorial de Salud como un modelo que ha funcionado bien. Pero la coordinación tropieza, según él, con un problema cultural muy arraigado en ciertas élites de la Administración central: "Piensan que coordinar es mandar, pero no pueden mandar sobre lo que no tienen competencias. Eso crea constantes tensiones". La coordinación requiere además voluntad de cooperar, pero el partidismo imperante la dificulta y hace que tampoco haya lealtad institucional.

Las fuentes consultadas coinciden en que, precisamente porque la crisis obliga a racionalizar, es preciso completar la reforma del Estado, pero no para desandar lo andado, sino para completar el modelo autonómico. La forma más racional de plantear esta reforma es analizar cada problema y ver en qué nivel y de qué forma se resuelve mejor. Pero eso solo se puede hacer con éxito por consenso. Y no es precisamente lo que más se practica últimamente.

Además, las urgencias de la crisis parecen pasar por encima de todo. La manera en que se han anunciado esta semana las reformas sanitarias y educativas muestra una dinámica también muy pernicioso para la salud del Estado de las Autonomías: la utilización por parte del partido en el Gobierno central de los cargos de partido en las autonomías, es decir, de los Gobiernos autónomos, como meros brazos ejecutores de las políticas decididas de forma unilateral desde el gobierno central.