



# EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS

*Francisco J. Ferraro*  
Catedrático de Economía

En el presente artículo se revisa el debate autonómico a la luz de los hechos ocurridos desde la publicación del número 10 de *Mediterráneo Económico* sobre «Un balance del Estado de las Autonomías» (2006). Para ello, se parte de la dinámica política del proceso autonómico en los años recientes, analizándose en la segunda parte del artículo la dinámica económica reciente desde una doble perspectiva: el desigual impacto de la crisis económica en las comunidades autónomas (CCAA), y las repercusiones presupuestarias en las administraciones autonómicas, con sus secuelas de déficit, endeudamiento y ajustes presupuestarios. En la tercera parte se analiza la valoración que hacen los españoles del Estado de las Autonomías y concluye con un balance de la cuestión y la exposición de las complejas perspectivas para el cierre del proceso autonómico.

## 1. La dinámica política

Después de treinta y cinco años de haber iniciado el proceso democrático, la organización territorial del Estado sigue siendo un tema recurrente de debate en la sociedad española. El origen de este proceso inconcluso se encuentra en el imperfecto diseño del título VIII de la Constitución que, al tratar de integrar las aspiraciones de autonomía territorial fuertemente arraigadas en Cataluña y el País Vasco, y la renuencia del

nacionalismo vasco al proyecto constituyente, instituyó un Estado descentralizado, con posibilidad de amplia autonomía de los territorios, pero sin precisar sus límites y con el mantenimiento de los derechos forales en el País Vasco y Navarra. Pero la extensión de las demandas de autonomía por asambleas de parlamentarios de otros territorios concluyó definiendo un mapa autonómico tal como lo conocemos en la actualidad, produciéndose, en palabras de Roberto Blanco (2006), una «revolución territorial desde arriba» protagonizada por las élites políticas.

Las Cortes realizaron inicialmente una interpretación asimétrica del proceso autonómico, con el País Vasco y Cataluña con el nivel máximo de competencias, algunas limitaciones a la autonomía de Galicia, y las restantes por el procedimiento del artículo 143. Sin embargo, el referéndum de autonomía de Andalucía en 1980 modificaría radicalmente la trayectoria prevista, pues esta comunidad no sólo inició un proceso autonómico por el artículo 151.1, sino que propició una nueva concepción descentralizadora de carácter más homogéneo que contagió las aspiraciones de otras comunidades y obligó a una rectificación del proceso que quedaría plasmado en los «Acuerdos Autonómicos» de 1981.

Desde entonces viene produciéndose un proceso de diferenciación-emulación que ha caracterizado la espiral autonómica de las tres últimas décadas: los partidos nacionalistas de Cataluña

y el País Vasco reivindican con éxito electoral mayores grados de autogobierno por ser comunidades históricas, de donde se deriva el deseo de emulación de las restantes comunidades, que exigen antes o después las mismas competencias, a lo que seguirán nuevas exigencias de diferenciación, sin alcanzar el Estado de las Autonomías una configuración estable. Esta dinámica ha estado vehiculada por políticos y funcionarios autonómicos, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la «profundización de la autonomía». Por ello, los políticos autonómicos (con ciertas diferencias) han justificado las restricciones de su comunidad al crecimiento económico, a la mejor provisión de servicios públicos o a cualquier avatar negativo en la insuficiente autonomía, y han desarrollado los rasgos de identidad de cada comunidad frente a la identidad española. Además, el artificial clima de confrontación entre los dos grandes partidos nacionales, cuyo principal argumento electoral es la deslegitimación del rival, y azuzados por el sectarismo de muchos medios de comunicación, ha impedido que se alcanzasen acuerdos nacionales que gobernasen el proceso autonómico, mientras que, por el contrario, las insuficientes mayorías parlamentarias de los gobiernos del PP y del PSOE en la mayor parte del periodo democrático les ha exigido el apoyo de los partidos nacionalistas para sustentar sus iniciativas en el Parlamento. En este contexto, la descentralización se fue convirtiendo en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y sistema más eficiente de gestión pública.

En la última década se han producido diversos hitos significativos en la dinámica autonómica. Hasta 2002 existían diferencias competenciales significativas entre las diversas comunidades autónomas, pero con la transferencia generalizada de la sanidad en 2002 todas las comunidades asumieron la prestación de los servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar, iniciándose entonces un

nuevo proceso de diferenciación. Así, en el año 2003 el gobierno vasco presentó la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, conocida como «Plan Ibarretxe», que fue aprobada por el parlamento vasco en 2004 y rechazada por el Congreso de los Diputados por amplia mayoría.

La declaración de Rodríguez Zapatero en la campaña electoral de 2004 de apoyar el proyecto de reforma del estatuto catalán que decidiese el Parlamento de esta comunidad, para granjearse el apoyo de los nacionalistas catalanes y, especialmente, del Partido Socialista de Cataluña tras su deriva nacionalista, marcaría el proceso autonómico del segundo quinquenio de la primera década del siglo XXI. Aprobado por el parlamento catalán en 2005 y ajustado por las Cortes Generales en 2006, la redacción del nuevo Estatuto de Cataluña dejó insatisfechos a casi todos. Los recursos de inconstitucionalidad por parte del Partido Popular y del Defensor del Pueblo, cuya resolución se demoró hasta 2010, tampoco contentó a casi nadie, especialmente a los partidos nacionalistas catalanes, que han utilizado el fallo del Tribunal Constitucional como una justificación adicional para la reclamación de soberanía.

Una vez más, el mecanismo de homologación a los techos competenciales alcanzados por Cataluña propició iniciativas de reformas estatutarias generalizadas (Comunidad Valenciana en 2006, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León en 2007, Navarra en 2010 y Extremadura en 2011). Estas reformas han tenido como características la revisión al alza de las competencias autonómicas respecto a los estatutos anteriores, un notable mimetismo con respecto al estatuto catalán, compatible con notas de originalidad y cláusulas sobre la financiación autonómica difícilmente compatibles. En definitiva, como señalaba Enrique Gil Calvo (2007, p. 28): «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». Tan libres se han sentido los reformadores estatutarios que, salvo el estatuto balear, todos han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional.

Mientras tanto, en el País Vasco se producía una tregua en las tensiones independentistas tras el fracaso de la iniciativa soberanista del Plan Ibarretxe, el ascenso al gobierno del PSC (con el apoyo del PP) y los éxitos de la lucha contra ETA, pero el ascenso del abertzalismo de Bildu en las elecciones municipales de 2011 está recuperando las opciones soberanistas, a las que se suma con matices el PNV con su proyecto de «lograr un nuevo estatuto político para Euskadi».

Las elecciones autonómicas en Cataluña de 2010 se saldaron con una victoria de los nacionalistas de CiU, el descenso de ER y la incorporación de nacionalistas radicales. En un espectro político de dominancia nacionalista, se plantean diversos proyectos soberanistas, aunque la demanda más urgente es la de obtener una fórmula de financiación autónoma semejante a las del País Vasco y Navarra.

Añadido a las reformas estatutarias, el otro gran hito político del Estado de las Autonomías en los años recientes ha sido el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado en 2009. Además de la conveniencia funcional de reformar el sistema establecido en 2002, la iniciativa catalana de incluir en la reforma de su estatuto que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación (solidaridad) no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita antes de la nivelación» (artículo 206.5), forzó la máquina de la reforma y marcó la pauta de las discusiones.

Los aspectos más significativos del nuevo modelo de financiación son el aumento de la participación de las comunidades hasta el 50% de

IRPF e IVA y el 58% de impuestos especiales, y el establecimiento de cuatro nuevos fondos: el de Garantía de los servicios públicos fundamentales, el de Suficiencia Global, el de Competitividad y el de Cooperación. El sistema no satisfizo a casi nadie, pero la asignación por el Estado de 11.000 millones adicionales a la financiación autonómica facilitó su aceptación. Sin embargo, si bien se reconoce que el nuevo sistema reduce la disparidad en el nivel de recursos por habitante entre las comunidades, que mejora la financiación de los servicios esenciales y que ofrece una garantía parcial a las comunidades por la posible disminución de los ingresos, ha sido criticado por ser más opaco y complejo que el anterior y, especialmente, por reducir los mecanismos de solidaridad interregional.

La reforma no afectó al sistema foral vasco y navarro, que sigue manteniendo los conciertos o convenios y que, según estimaciones de Ángel de la Fuente (2010, p. 76), propicia que la financiación por habitante del País Vasco sea superior en un 60% a la media de las regiones de régimen común a igualdad de competencias, y semejante en Navarra, lo que constituye un factor de inestabilidad y agravio para las comunidades de régimen común.

## 2. La crisis económica y su impacto autonómico

La distribución regional de la actividad económica, de la población y del empleo se ha caracterizado tradicionalmente en España por la disparidad, si bien desde la institucionalización de las comunidades autónomas las desigualdades se han reducido ligeramente en términos de PIB por habitante. Un proceso de convergencia que no siempre se ha debido a la mejora de la capacidad productiva relativa de las comunidades más atrasadas, sino a la movilidad de los factores de producción, particularmente de la población, propiciando una creciente concentración del PIB

y de la población en las comunidades más dinámicas, como Madrid, Canarias, Baleares o Navarra, mientras Asturias, Extremadura, Castilla y León y Cantabria disminuían su peso en el PIB y en la población de España (Parellada, 2011; p. 304).

En segundo lugar, no todas las comunidades se han visto afectadas de la misma forma por el proceso de convergencia, pues como analiza Villaverde (pp. 286 ss), comunidades con nivel de VAB per cápita superiores a la media nacional, como Navarra o el País Vasco mejoraron su posición en el periodo 1985-2004, mientras que Murcia o Canarias, con mayor retraso relativo, crecieron menos que la media en dicho periodo.

En tercer lugar, el ligero proceso de convergencia en términos de VAB per cápita se produce en periodos de expansión económica, mientras que la crisis económica 1993-1995 propició un aumento de la divergencia, que fue corregido en los años posteriores.

En los años posteriores a 2004, y hasta el inicio de la crisis, continuó el periodo de expansión con una dinámica de crecimiento y empleo de las CCAA semejante a los años precedentes, desacele-

rándose la actividad desde el cuarto trimestre de 2006, aunque hasta el tercer trimestre de 2008 no se produciría una disminución trimestral del PIB, iniciándose un proceso recesivo del que no saldría la economía española hasta el segundo trimestre de 2010.

El impacto acumulado de la crisis 2008-2010 ha sido desigual para las CCAA. En términos de PIB por habitante, las dos comunidades insulares, Castilla La Mancha, Andalucía y la Comunidad Valenciana, han sido las que han experimentado las mayores reducciones, mientras que el impacto ha sido menos intenso en Castilla y León, Extremadura, Galicia, el País Vasco y Navarra. Además de la contracción del PIB, la crisis ha generado impactos aún más negativos en el empleo y en el tejido empresarial, aunque de diferente intensidad por CCAA. La destrucción de empleo alcanzó cifras récord en la Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia, mientras que Baleares, Madrid y el País Vasco sufrieron las menores reducciones de empleo. El número de empresas inscritas en la Seguridad Social se redujo notablemente en Murcia (-19,9%) y en la Comunidad Valenciana, mientras que el País Vasco sufrió la menor reducción.

Gráfico 1. Evolución del PIB y del empleo en España.  
En tasa de variación

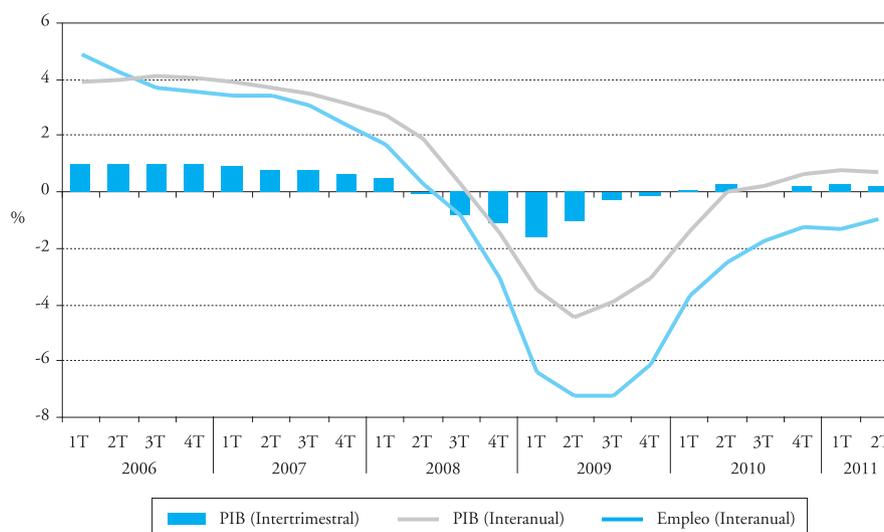


Tabla 1.  
Impacto de la crisis por CCAA

	Tasas de variación (%)			
	PIB <sup>1</sup>	PIB pc <sup>1</sup>	Empleo <sup>2</sup>	Empresas SS <sup>3</sup>
Andalucía	-4,6	-6,6	-13,5	-13,1
Aragón	-5,0	-6,5	-12,1	-10,1
Asturias	-3,8	-4,2	-9,7	-7,4
Baleares	-4,1	-7,2	-1,5	-10,2
Canarias	-5,0	-7,1	-11,1	-14,0
Cantabria	-3,4	-5,1	-9,9	-9,2
Castilla y León	-2,5	-2,6	-7,9	-7,0
Castilla La Mancha	-4,1	-6,8	-8,8	-13,2
Cataluña	-4,1	-6,2	-11,3	-13,5
C. Valenciana	-5,0	-6,6	-15,8	-17,5
Extremadura	-2,2	-3,1	-6,5	-6,8
Galicia	-3,0	-3,5	-8,3	-7,5
Madrid	-3,3	-6,3	-6,1	-9,8
Murcia	-4,0	-6,5	-13,5	-19,9
Navarra	-1,3	-4,0	-7,2	-8,4
País Vasco	-2,9	-3,9	-6,4	-6,0
La Rioja	-3,8	-5,3	-11,9	-8,2
<b>España</b>	<b>-3,9</b>	<b>-5,7</b>	<b>-10,3</b>	<b>-12,2</b>

<sup>1</sup> Variación de 2008 a 2010.

<sup>2</sup> Variación desde el primer trimestre de 2008 al segundo de 2011 (EPA).

<sup>3</sup> Variación desde junio de 2007 a junio de 2011.

Fuente: INE y Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La disparidad descrita en la evolución de la actividad económica de las comunidades autónomas viene determinada por diversos factores. En primer lugar, por sus estructuras productivas, con un impacto negativo mayor en las comunidades en las que el sector de la construcción representaba un porcentaje superior del PIB (Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla La Mancha, Murcia) y en las especializadas en turismo (Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Andalucía), a pesar de que el sector inició su recuperación en 2010. Además, el mayor peso de los servicios públicos en el PIB (Extremadura, Navarra, Castilla y León) propició un efecto anticíclico en 2008 y 2009, aunque a partir de 2010 las restricciones en el gasto público cambiasen de signo su influencia.

En segundo lugar, por el lado de la demanda, ha sido relevante el desigual apalancamiento

Tabla 2. Algunas magnitudes económicas por CCAA en 2010

	PIB pc (euros)	Población	Empleo	Tasa de paro (%)
Andalucía	17.405	8.370.975	2.859.300	28,0
Aragón	24.886	1.347.095	550.750	14,8
Asturias	21.882	1.084.341	404.100	16,0
Baleares	24.672	1.106.049	470.400	20,4
Canarias	19.746	2.118.519	772.250	28,7
Cantabria	23.464	592.250	238.325	13,9
Castilla y León	22.974	2.559.515	997.950	15,8
Castilla La Mancha	17.621	2.098.373	776.825	21,0
Cataluña	27.053	7.512.381	3.137.525	17,8
C. Valenciana	20.465	5.111.706	1.933.800	23,3
Extremadura	16.828	1.107.220	381.025	23,0
Galicia	20.343	2.797.653	1.100.650	15,4
Madrid	29.963	6.458.684	2.875.100	16,1
Murcia	18.654	1.461.979	566.500	23,3
Navarra	29.982	636.924	271.825	11,8
País Vasco	31.314	2.178.339	938.725	10,5
La Rioja	25.020	322.415	134.575	14,3
Ceuta	21.960	80.579	24.700	24,1
Melilla	20.832	76.034	22.075	23,7
<b>España</b>	<b>23.063</b>	<b>47.021.031</b>	<b>18.456.525</b>	<b>20,1</b>

Fuente: INE.

financiero del sector privado, de forma que las comunidades con mayor endeudamiento (Murcia, Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana) registran caídas en la actividad económica superiores a la media por sus efectos restrictivos en el consumo y la inversión.

Finalmente, la desigual dinámica demográfica afectó de forma determinante la evolución del PIB per cápita, por lo que el mejor comportamiento económico de algunas comunidades (Castilla y León, Extremadura, Galicia o el País Vasco) también se explica por el reducido aumento de la población.

El desigual impacto de la crisis provocó un aumento de la divergencia territorial en términos de PIB por habitante, pues comunidades con un elevado nivel relativo de esta variable, como el País Vasco y Navarra, sufrieron una contracción menor

que la media española, mientras que algunas de las que exhiben un PIB per cápita inferior a la media (Canarias, Andalucía, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana) sufrieron una contracción más intensa. El *ranking* de las CCAA en 2010 sigue encabezado por el País Vasco que, con 31.314 euros por habitante supera en más de 8.000 euros a la media española y casi duplica a Extremadura. La otra comunidad foral, Navarra, se coloca en la segunda posición del *ranking* en 2010, superando ligeramente a la Comunidad de Madrid.

Las políticas aplicadas por el gobierno nacional y los regionales frente a la crisis han ido cambiando en estos años. A lo largo de 2008 la creciente percepción de deterioro económico y el riesgo de depresión generalizada propiciaron un cambio de orientación de la política económica en los países desarrollados, que se visualizó singularmente en la cumbre del G-20 de noviembre en Washington y en las recomendaciones del FMI. Tras décadas de protagonismo de la política monetaria, todas las instituciones internacionales pasaron a defender una política fiscal a gran escala para frenar la tendencia recesiva en la que se estaba sumergiendo la economía mundial, aprobándose desde entonces numerosos paquetes de medidas de estímulo fiscal, muy intensamente en Estados Unidos, y con menor decisión en Europa, aunque algunos países, como España, Alemania o los escandinavos realizaron esfuerzos fiscales notables (entre el 2,5 y el 3,5% del PIB).

En el caso español, ya en abril de 2008 se aprobaron medidas fiscales y financieras para reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo, entre las que destacan el fondo de inversión local, la dinamización de la inversión, las ayudas a empresas, las rebajas en el IRPF, las deducciones por nacimientos, la deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo o la reforma del Impuesto de Sociedades.

En 2009 se intensificaron las medidas fiscales discretionales para contrarrestar los efectos

de la depresión a semejanza del resto de la UE, pero con mayor intensidad (2,3% del PIB, frente al 1,1% de media en la UE), medidas tanto por el lado de los ingresos (deducción de 400 euros en el IRPF para los rendimientos del trabajo y actividades económicas y eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio), como por el lado del gasto (aumento de la inversión pública a través de los fondos de inversión local y de dinamización de la economía y el empleo, subvenciones a la compra de automóviles y la nueva prestación por desempleo de 420 euros para los parados carentes de ingresos).

También las CCAA abordaron con distinta intensidad medidas para paliar los efectos de la crisis en empresas y familias. En relación con las empresas las actuaciones más comunes se concretaron en ayudas financieras a las pymes y a sectores particularmente afectados, mientras que en relación a las familias fueron las facilidades para la adquisición de viviendas, apoyo a las personas con riesgos de exclusión social y, en algunas comunidades, se adoptaron deducciones fiscales.

Como consecuencia de los esfuerzos fiscales realizados desde 2008, así como por la activación de los estabilizadores automáticos (caída de los ingresos fiscales y aumento del gasto en desempleo), la desaparición de los ingresos fiscales asociados a las burbuja inmobiliaria y del impacto creciente de los intereses de la deuda, se fue produciendo un rápido deterioro del saldo fiscal y un notable aumento del endeudamiento público: se pasó de un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a un déficit del 4,1% en 2008, que se elevó hasta el 11,2% del PIB en 2009, aumentando la deuda pública desde los niveles mínimos de 2007 (36,1% del PIB) hasta el 53,3% en 2009. No sólo España incurrió en déficit excesivo, sino que 20 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea superaron el límite del 3% del PIB fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por su parte, las CCAA, que ya

partían de un déficit conjunto del 0,2% del PIB en 2007, lo fueron aumentando gradualmente hasta el 2% en 2009.

El deterioro de las finanzas públicas propició que se aprobase el Plan de Acción Inmediata en los primeros meses de 2010, que contemplaba un ahorro de 10.000 millones a las administraciones autonómicas y locales entre otras medidas, pero el rápido e intenso deterioro fiscal y la percepción de la debilidad financiera del sector privado provocaron rebajas en la calificación crediticia de diversos países y el aumento de la prima de riesgo en los mercados financieros. Adicionalmente, la constatación del falseamiento de las cuentas públicas en Grecia provocó una alarma creciente en la eurozona, que decidió su rescate en colaboración con el FMI, y la exigencia de mayor rigor fiscal en otras economías periféricas europeas, entre ellas, España. En este contexto, y con la fuerte presión de los socios europeos, e incluso del presidente de los Estados Unidos, el presidente del gobierno presentó el 13 de mayo de 2010 en el Congreso un plan de ajuste que significó un vuelco en la política económica implementada hasta el momento. El impacto fiscal estimado del plan se elevaba a 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011, y las principales medidas fueron la reducción en 2010 del 5% de las retribuciones del personal del sector público y su congelación en 2011, la congelación de las pensiones en 2011, la eliminación de la prestación por nacimiento, la eliminación del régimen transitorio para la jubilación parcial, la eliminación de la retroactividad en el cobro de prestaciones por dependencia, la reducción del gasto en farmacia, la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la reducción de la inversión pública estatal, y un ajuste adicional en el gasto de las comunidades y los ayuntamientos de 1.200 millones de euros.

Gracias a estas decisiones se consiguió una ligera reducción del déficit público en 2010 (hasta el 9,2% del PIB), aunque el componente del déficit de las CCAA aumentó hasta significar el 3,4%, mientras que la deuda pública aumentó este último año hasta el 60,1% del PIB, siendo creciente la participación de la deuda autonómica (10,9% del PIB nacional).

Para el año 2011 los presupuestos agregados de las comunidades autónomas prevén una disminución considerable del déficit por la reducción del gasto no financiero (-6,8%) y una caída inferior (-1,1%) de los ingresos, gracias a la aplicación plena de la última reforma del sistema de financiación autonómico, además de que algunas comunidades (Extremadura, Cataluña y Andalucía) han elevado los tipos marginales superiores del IRPE.

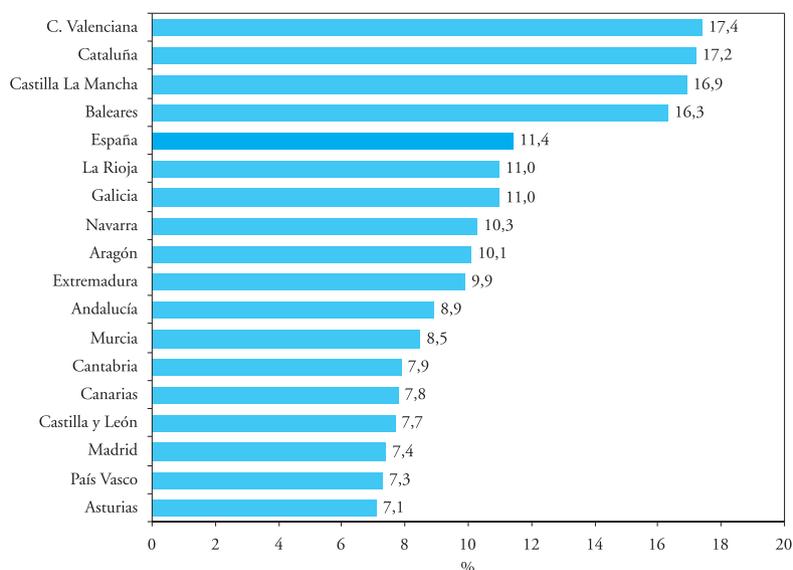
A pesar de ello, el endeudamiento de las CCAA ha seguido aumentando hasta el último periodo del que se dispone de información (primer trimestre de 2011), alcanzando un máximo histórico de 121.420 millones de euros (11,4% del PIB), lo que supone haberlo elevado el 26,4% en comparación con el mismo periodo del año anterior. Cataluña era la comunidad más endeudada en términos absolutos, con 34.323 millones de euros, pero en relación con el tamaño de su economía era la Comunidad Valenciana la más endeudada, con un 17,4% del PIB. El intenso crecimiento de la deuda y del déficit autonómico fue provocando la preocupación de los analistas económicos y de los mercados, como lo pone de manifiesto la llamada de atención del FMI en sus *Perspectivas económicas de primavera* de 2011 al reclamar una reducción drástica del gasto autonómico para evitar que el Estado tenga que adoptar nuevas medidas de ajuste. Más contundente han sido sendos informes de las agencias de calificación de riesgos Moody's y Standard's & Poor's dirigidos a sus inversores en los que, además de alertar de que los elevados crecimientos del déficit y la deuda autonómicos ponen en riesgo el cumplimiento de los límites de déficit

impuestos por la UE, reflexionan sobre el alto grado de autonomía del gasto de las comunidades, de los bajos incentivos para reequilibrar de forma rápida los desequilibrios fiscales y las insuficientes herramientas del gobierno para imponer la disciplina fiscal. Por ello, el Banco de España ha instado a extender a las administraciones territoriales un límite anual del gasto como el que ya opera en la Administración Central, ya que cerca de la mitad del ajuste exigido para cumplir los compromisos de reducción del déficit le corresponden a estas administraciones.

La perspectiva de elecciones autonómicas y locales en mayo de 2011 no fue un escenario propicio para abordar planes de ajustes por los gobiernos autonómicos y sí para un aumento del gasto superior al previsto. Aunque ya desde 2010 se venían realizando algunos recortes en el gasto público (especialmente en Cataluña que ya había realizado sus elecciones en 2010), desde la toma de posesión de los nuevos gobiernos autonómicos se han puesto en marcha planes de ajuste y actuaciones singulares para reducir el déficit en

todas las CCAA que, hasta la fecha de finalización de este artículo, superan los 15.000 millones de euros, siendo particularmente intenso el ajuste presupuestario en Castilla La Mancha (20%) y Cataluña (10%). Entre la gran variedad de medidas destacan, por lo común, la reducción de cargos públicos, de los gastos de representación y protocolo y coches oficiales, aunque con ahorros poco significativos en el conjunto del gasto, siendo las más significativas en términos presupuestarios la suspensión de inversiones, la reducción de transferencias y subvenciones, la reducción de personal y de liberados sindicales, la intensificación del trabajo en educación o la reducción de servicios sanitarios y sociales. Además, en algunas comunidades se suprimen algunas instituciones (en Madrid la disolución del Campus de la Justicia, Aeropuerto de Madrid, Instituto Madrileño de Desarrollo, en Castilla La Mancha se suprimen el Consejo Económico y Social y el Defensor del Pueblo), se enajena patrimonio inmobiliario y se aplican otros recortes que afectan a la reestructuración del sector público empresarial.

Gráfico 2. Deuda pública por CCAA. En porcentaje del PIB en el primer trimestre de 2011



A pesar de los ajustes presupuestarios, las dificultades para cumplir con el objetivo de déficit han propiciado dos debates que pueden tener trascendencia hacia el futuro: la oposición generalizada de las CCAA en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera al cumplimiento de los plazos de devolución de la deuda de 24.235 millones de las comunidades a la Administración Central por haber recibido un exceso de financiación durante los ejercicios 2008 y 2009, la iniciativa de algunas comunidades de paralizar algunas transferencias acordadas y el reto de algunos presidentes autonómicos de renunciar a la gestión de sanidad y educación si no reciben financiación suficiente.

### 3. Valoración del Estado de las Autonomías

Los españoles han mantenido una valoración predominantemente positiva del Estado de las Autonomías desde su instauración por la combinación de diversos factores. En primer lugar, por la emergencia de la identificación regional o local frente a la pérdida de valores nacionales vinculados en el imaginario colectivo con la dictadura, identificación que se fue exacerbando con la recuperación de tradiciones, de la historia particular (en más de un caso tamizada por la exaltación de los valores y gestas locales) y de los agravios comparativos. En segundo lugar, porque el proceso de descentralización administrativa fue de fácil asimilación al estar soportado por el reclamo de «acercar la administración a los ciudadanos». En tercer lugar, por la coincidencia histórica de la implantación del Estado de las Autonomías con la consolidación de la democracia, con la expansión económica asociada a nuestra integración en la Unión Europea y con el desarrollo del Estado del Bienestar, identificándose a las CCAA como las administraciones proveedoras del importante aumento de capital público, del acceso ampliado

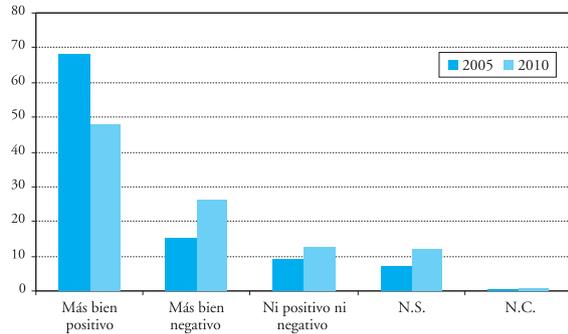
de los ciudadanos a servicios sanitarios, educativos, culturales y asistenciales y a la recepción de diversas transferencias, mientras que la conciencia de su coste era escasa por la identificación de la recaudación de impuestos con la Administración Central fundamentalmente.

Apoyados en estos soportes ideológicos, los políticos de diferentes partidos (más intensamente los nacionalistas) incentivaron la valoración social de la autonomía y se legitimaron como defensores de los intereses de cada comunidad defendiéndolas de las decisiones del gobierno de la nación que pudiesen perjudicarlas, incluso frente a los criterios que su propio partido propugnaba en el ámbito nacional o en otras comunidades, siendo particularmente celosos defensores de los agravios de otras comunidades o instancias. En este contexto se propició una dinámica de «cuanta más autonomía mejor» a la que nadie ponía límites razonables.

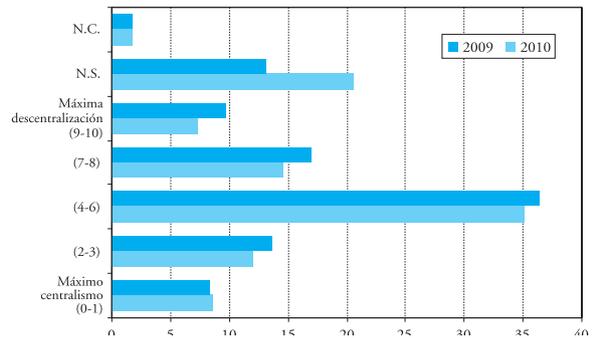
Por todo ello, no es de extrañar el alto nivel de apoyo ciudadano al Estado de las Autonomías que se ha manifestado en múltiples sondeos de opinión. Entre éstos merecen destacarse, por la amplitud de la muestra y por su exhaustividad, los Barómetros Autonómicos realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El primero de ellos (estudio nº 2.610) se realizó en diciembre de 2005 sobre la base de 10.371 encuestas en toda España, y puso de manifiesto el elevado grado de aprecio al considerar el 73,8% de los encuestados que respondió a la pregunta que la creación y desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido más bien positivo para España, mientras que sólo el 16,4% lo consideraban más bien negativo, y el 53,2% valoraba que ha funcionado bien o muy bien frente al 9,1% que valoraban su funcionamiento como mal o muy mal. Por ello, no es de extrañar que el 50% de los encuestados manifestasen que les gustaría que aumentase la descentralización, mientras que sólo el 8,7% se inclinase por un mayor grado de centralismo. A pesar de esta valoración el 42,4% estaba muy de

Gráfico 3. Valoración de los españoles del Estado de las Autonomías

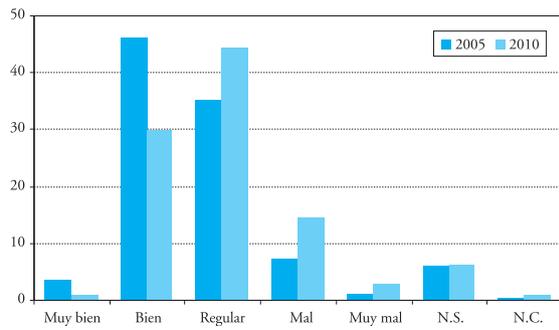
a) *La creación y desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido para España...*



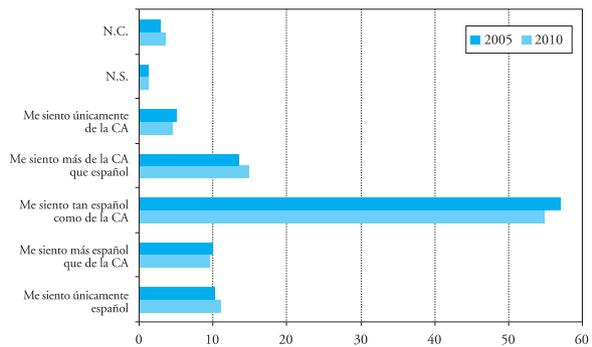
b) *¿En qué posición le gustaría que se situara el Estado de las autonomías?*



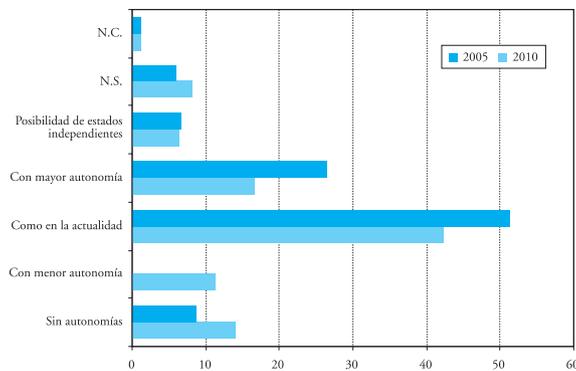
c) *¿Cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en Comunidades Autónomas?*



d) *¿Con cuál de las siguientes frases se identifica en mayor medida?*



e) *Fórmulas alternativas de organización territorial del Estado*



acuerdo o bastante de acuerdo con que el Estado de las Autonomías ha contribuido al desarrollo de los separatismos.

Poco más de cuatro años más tarde se realizó el segundo Barómetro Autonómico del CIS (estudio nº 2.829, con 10.409 encuestas, realizado entre enero y marzo de 2010), en el que se observan algunos cambios en la consideración de los españoles del Estado de las Autonomías. Así, sin contar la respuesta «no sabe / no contesta» recogidas en los gráficos, los entrevistados que consideraban que la creación y desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido más bien positivo para España disminuyen desde el 73,8% al 54,9%, mientras que los que lo valoran negativamente aumentaron desde el 16,4% al 30,3%. Los que opinaban que ha funcionado bien o muy bien han pasado del 53,2% en 2005 al 33,2% en 2010, duplicándose los que opinaban que ha funcionado mal o muy mal (desde el 9,1% al 18,9%). En consecuencia, disminuyen los que desean mayor descentralización (pasan del 50% al 45,8%) y aumenta levemente (0,1%) los que prefieren mayor centralismo. Por otra parte,

aumenta significativamente (del 42,4 al 54,5%) los que opinan que el Estado de las Autonomías ha contribuido al desarrollo de los separatismos.

Es muy probable que si se realizase un nuevo barómetro autonómico, después de que hayan trascendido suficientemente los excesos de gasto, endeudamiento y déficit de las CCAA, así como las ineficiencias y los múltiples casos de corrupción asociados a gobiernos autonómicos en los últimos tiempos, se habría deteriorado el aprecio ciudadano al Estado de las Autonomías.

No obstante, merece reseñarse que en la comparación entre los dos barómetros se observa una cierta radicalización al aumentar ligeramente los que querrían la máxima descentralización y los que se sienten únicamente de su comunidad autónoma. Estas últimas opciones se encuentran muy localizadas en el País Vasco y en Cataluña, como se deriva del detalle para cada comunidad del Barómetro Autonómico del CIS de 2010.

Así, en cuanto a las fórmulas alternativas de organización territorial del Estado, la opción de «Estados independientes» es seleccionada por más

Tabla 3. Identificación nacional y organización territorial del Estado

	España	Cataluña	País Vasco
<b>Fórmulas alternativas de organización territorial del Estado</b>			
Sin autonomías	14,1	10,7	1,8
Menor autonomía	11,2	4,8	3,6
Como en la actualidad	42,3	26,2	36,2
Con mayor autonomía	16,6	29,3	28,4
Posibilidad de estados independientes	6,5	23,6	21,9
N.S.	8,1	4,0	5,8
N.C.	1,2	1,3	2,4
<b>¿Con cuál de las siguientes frases se identifica Ud. en mayor medida?</b>			
Me siento únicamente español	11,1	8,2	4,3
Me siento más español que de la Comunidad Autónoma	9,7	9,0	6,3
Me siento tan español como de la Comunidad Autónoma	55	41,3	36,3
Me siento más de la Comunidad Autónoma que español	14,8	25,6	24,1
Me siento únicamente de la Comunidad Autónoma	4,6	13,6	23,7
N.S.	1,2	0,8	2,4
N.C.	3,7	1,6	2,9

Fuente: CIS. Barómetro Autonómico, 2010.

del 20% de los encuestados en Cataluña y el País Vasco, mientras que en el conjunto de España es irrelevante. También los encuestados vascos y catalanes que demandan mayor autonomía superan de forma notable a la media española. Las dos opciones comentadas superan el 50% de los encuestados en las comunidades referidas. En relación a la identificación territorial, un elevado porcentaje de vascos sólo se sienten de su comunidad, siendo menor en Cataluña, aunque es algo mayor el porcentaje de los que se sienten más catalanes que españoles.

El estado de opinión de las comunidades referidas se confirma y desarrolla con sondeos de opinión específicos. Así, el Euskobarómetro de la Universidad del País Vasco de julio de 2011 constata la división crónica entre nacionalistas (46%) y no nacionalistas (49%), y siguen divididos entre autonomismo (39%), federalismo (26%), ampliación del autogobierno (22%) y ruptura soberanista (17%), aunque más allá de cuál sea la fórmula política del autogobierno vasco, en torno a un tercio de la ciudadanía vasca (36%) sigue manifestando tener deseos grandes de independencia, mientras que la mayoría de la sociedad vasca dice tener pocos (27%) o ningún (28%) deseo de independencia. El 75% se muestra relativamente satisfecho con el Estatuto.

Por su parte, el Barómetro de Opinión Política de Cataluña de junio de 2011, elaborado por el Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat, pone de manifiesto que un 25,5% de los encuestados se muestra partidario de que Cataluña sea «un estado independiente», frente a un 33% que se posiciona a favor de que sea «un estado dentro de una España federal»; un 31,8% que defiende que sea «una comunidad autónoma de España»; y un 5,6% que preferiría que fuese «una región de España». Por otra parte, un 42,8% asegura sentirse tan español como catalán; un 26,2%, más catalán que español; un 20,2% solo catalán; y un 5,4% solo español. Sin embargo, en el barómetro

se ha preguntado por primera vez qué votaría el entrevistado «si mañana se hiciese un referendo para decidir la independencia de Cataluña», y un 42,9% ha señalado que «votaría a favor de la independencia», argumentando como principal motivación el «deseo de autogestión económica».

#### 4. Balance y perspectivas

Aunque el debate sobre el Estado de las Autonomías haya pasado a un segundo plano de la actualidad, por la dominancia de la crisis económica en las preocupaciones de la sociedad española, sigue abierto después de más de tres décadas porque los problemas vinculados a su propia génesis no tienen una solución satisfactoria: compatibilizar los deseos autonómicos y diferenciadores de Cataluña y el País Vasco con la igualdad de todos los españoles ante la ley como principio constitucional y valor compartido por la sociedad española. Por ello, emergerá de nuevo a primer plano en cuanto amainen los problemas económicos, se acerquen nuevos procesos electorales u ocurran hechos imprevisibles que reactiven sus motivaciones.

Un debate casi siempre desordenado y parcial en el que se combinan argumentos soportados por análisis rigurosos de carácter económico y social, con otros que esgrimen el ordenamiento positivo vigente, los sentimientos de identidad o destilan prejuicios territoriales. Para aproximarse a la diversidad de argumentos pueden distinguirse dos debates diferenciados: uno sobre la eficiencia económica del proceso de descentralización, y otro sobre la configuración institucional del Estado español basado en consideraciones ideológicas y políticas.

El debate sobre la racionalidad económica del Estado de las Autonomías trata de determinar la eficiencia del proceso de descentralización administrativa en términos de beneficios y costes, objetivo que no se puede alcanzar de forma plenamente satisfactoria porque no existe una evaluación

precisa de sus beneficios y sus costes, aunque sí es posible discutir los argumentos más destacados que se han esgrimido en uno u otro sentido.

Muchos responsables públicos han defendido la racionalidad económica del Estado de las Autonomías desde distintas perspectivas. Es el caso de Jordi Sevilla (2006) que, siendo Ministro de Administraciones Públicas del primer gobierno de Rodríguez Zapatero, realizaba una defensa del proceso de descentralización desde una doble perspectiva. Por una parte, por su eficiencia, apoyándose en el *Anuario de Competitividad Mundial de 2004* del *Internacional Institute for Management Development*, según el cual la eficiencia de la Administración Pública española y de sus políticas, en finanzas públicas, política fiscal, estructura institucional, legislación comercial y educación, está próxima a la de los países punteros de la UE y del mundo, sobrepasando incluso a la de Alemania, Francia e Italia, «lo que sucede previsiblemente por la incidencia de la descentralización del gasto público por administraciones territoriales, que permite una mayor eficiencia en la ejecución de ese gasto público» (Sevilla, p. 58). Sin embargo, las referidas positivas calificaciones no se mantienen en las ediciones recientes del *Anuario de Competitividad Mundial*.

Una inferencia aún más atrevida le permite vincular la larga fase de crecimiento desde la implantación del Estado de las Autonomías con el proceso de descentralización territorial por el elevado aumento del gasto público autonómico, destacando el mayor aumento del *stock* de capital público que del privado. Frente a la relación causal entre descentralización y crecimiento parece más razonable oponerle la que supuso a España su integración en Europa, no sólo por la cofinanciación de buena parte del *stock* de capital referido y otras transferencias financieras, sino, fundamentalmente, por la liberalización derivada de la incorporación del acervo comunitario y la plena integración comercial, propiciando una mayor demanda interna y externa.

No obstante, el argumento que más reiteradamente se ha utilizado para justificar la oportunidad y eficiencia del proceso de descentralización ha sido que la mayor cercanía de las administraciones descentralizadas permiten interpretar mejor las necesidades colectivas, y proveer más eficientemente los bienes y servicios públicos. Tal argumento se apoya en una interpretación de la teoría del federalismo fiscal, según la cual las funciones del Estado cuyos beneficiarios están delimitados territorialmente pueden ser ejercidas más eficientemente por administraciones subcentrales, como la función de asignación, mientras que la de desarrollo económico puede ser compartida entre las distintas administraciones, lo que viene a corresponderse con el proceso descentralizador español. Además, se argumenta que la gestión descentralizada permite un mejor control democrático de los gestores públicos, mejora de la eficiencia por la competencia entre las distintas administraciones, y porque el más preciso conocimiento de los costes de los servicios públicos en ámbitos descentralizados tiende a frenar la tendencia de los gobiernos al aumento del gasto público. Si bien pueden compartirse las consideraciones teóricas que sustentan el federalismo fiscal, la experiencia internacional, y particularmente la española, también ponen de manifiesto que la cercanía de los gobiernos territoriales genera diversos efectos perversos, a los que se hace alusión posteriormente.

Finalmente otro grupo de argumentos sostiene las ventajas del proceso descentralizador español por la competencia entre las CCAA. Competencia derivada del proceso de emulación entre comunidades y que habría inducido a los gobiernos a dotarse de un marco fiscal y regulatorio estimulador del crecimiento (González Laxe, 2006; Cabrillo, Biazzi y Albert, 2011), a la vez que la creciente asunción de competencias, y el correspondiente presupuesto, les habría permitido a las CCAA generar un gasto y empleo públicos, que actuarían como multiplicadores keynesianos. Además, los gobiernos autonómicos habrían ido

generando un capital social por las relaciones de confianza con los empresarios y la sociedad civil de cada territorio, lo que constituiría un factor de atracción de la inversión.

En cuanto a los posibles costes del proceso de descentralización destacan:

- a) *El aumento del gasto público.* La configuración del Estado de las Autonomías ha significado un notable aumento del gasto público, lo que se ha debido principalmente al desarrollo del Estado del Bienestar, del que las CCAA han sido sus principales agentes. Pero también ha aumentado paralelamente los gastos administrativos corrientes de forma considerable, por el sostenimiento de estructuras institucionales autonómicas que han reproducido miméticamente las del Estado: gobiernos con toda la parafernalia, delegaciones provinciales, parlamentos, consejos consultivos, órganos judiciales, televisiones públicas, consejos económicos y sociales, defensores del pueblo, órganos de control presupuestario y centenares de empresas públicas, agencias, fundaciones y otras instituciones dependientes de los presupuestos autonómicos.
- b) *La hipertrofia legislativa.* La existencia de 17 parlamentos autonómicos ha propiciado una hipertrofia legislativa, que Antonio Porras (2006) cuantificó en 4.600 leyes autonómicas hasta el año 2005, a las que debe sumarse la producción legislativa (decretos, órdenes) de los gobiernos autonómicos, la actividad legislativa del Estado y la de otras instancias territoriales. En la producción legislativa autonómica es observable un elevado mimetismo, aunque con algunas diferencias que provocan distintos tratamientos y procesos administrativos que complejizan la relación de los ciudadanos con las administraciones y encarecen la actividad de las empresas

cuando operan en distintas comunidades. Adicionalmente, existen múltiples indicios de baja calidad de la producción legislativa de algunas comunidades.

- c) *Descoordinación entre distintos niveles de las administraciones,* como consecuencia de la diferente legislación y la no clara delimitación de competencias entre las distintas instancias administrativas, lo que genera solapamientos y gastos inútiles. Son frecuentes las críticas a la descoordinación entre las administraciones, tanto en la provisión de servicios como en el control administrativo, lo que propicia duplicaciones administrativas innecesarias, aumento de la burocracia y mayores costes de transacción. La tendencia a la descoordinación se deriva de los escasos incentivos que tienen las administraciones autonómicas para abordar acuerdos cooperativos. Según una encuesta realizada a los empresarios de las comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (Sebastián *et alii*, 2008), más del 50% consideraba que la ausencia de coordinación entre las administraciones era un grave obstáculo para la actividad empresarial, mientras que el 37% lo consideraban un obstáculo mediano.
- d) *Fragmentación del mercado.* Como consecuencia de las diferentes normativas, la descoordinación y las actuaciones proteccionistas, se ha ido produciendo una cierta fragmentación del mercado generando inseguridad jurídica (Círculo de Empresarios, 2011).
- e) *Menor transparencia y control social de los gobiernos autonómicos.* Como la crisis de la deuda ha puesto de manifiesto, las administraciones autonómicas no se caracterizan por su elevada transparencia, y su autonomía administrativa no está limitada por un eficiente control social. El origen de estas

disfunciones se encuentra en la naturaleza discrecional de muchas de sus actuaciones (permisos, licencias, concesiones, contratos públicos, subvenciones, etc.) en las que las administraciones pueden favorecer a empresas o sectores con relaciones especiales con los poderes públicos. A ello se suma el débil control parlamentario de los gobiernos autonómicos por los partidos de la oposición, que suele concentrarse en aquellos asuntos en los que pueden obtener réditos políticos, como son los casos de corrupción o aquellos que tienen un gran impacto popular, mientras que es escasa la labor de la oposición en la evaluación de la eficiencia de las políticas o en aquellos asuntos en los que su actuación les puede enfrentar a colectivos sociales (funcionarios, sindicatos, patronal, beneficiarios de transferencias sociales o perceptores de beneficios públicos singulares). También colaboran los procedimientos dominantes de las instituciones autonómicas de control presupuestarios por sus condicionamientos políticos, por la lentitud de sus actuaciones (habitualmente sus informes se realizan con mucho retraso en relación a cuando se producen los hechos), por la irrelevancia política de sus observaciones en la mayoría de los casos y porque sus informes sólo afectan al control legal presupuestario, ya que no evalúan ni la eficiencia ni la eficacia de las políticas.

f) *La mayor «cercanía» de las administraciones autonómicas*, a las que se ha hecho referencia como una de las razones más compartidas del proceso de descentralización, también genera efectos perversos. Esta cercanía se ha traducido en la proliferación de lobbies en torno a las administraciones autonómicas y, en algunos casos, en corrupción, sobre los que los medios de comunicación informan con indeseada frecuencia, especialmente en

el ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, sobre los que las CCAA tienen competencia exclusiva. En el Barómetro del CIS de junio de 2011 el 76% de los encuestados opinaban que la corrupción está muy o bastante extendida en las instituciones autonómicas, que superan a las instituciones locales, más aún a las nacionales y más aún a las instituciones de la Unión Europea.

g) *Mayor propensión de los gobiernos regionales al intervencionismo*. En ausencia de políticas macroeconómicas, la amplia capacidad reguladora y de incentivos a la actividad económica de las administraciones autonómicas ha propiciado un notable intervencionismo.

El otro debate al que se hacía referencia es sobre la configuración del Estado español, y se sustenta en dos posiciones extremas: los que exigen el derecho a la autodeterminación de los territorios como paso previo a la independencia o a un Estado confederal, y los que exigen frenar las tendencias centrífugas de las autonomías y no hacer ninguna concesión política a las opciones soberanistas. Mientras los primeros esgrimen sus deseos de independencia y soberanía y lo soportan en demandas crecientemente sentidas por los ciudadanos, a las que añaden en algunos casos justificaciones históricas, los segundos argumentan la indisolubilidad de España apoyándose en la legalidad constitucional, cuestionan la capacidad de decidir de los territorios sobre asuntos que afectan al conjunto del Estado y también esgrimen argumentos históricos, tanto sobre la unidad de España como sobre los beneficios históricos que los territorios pretendidamente independentistas han recibido del conjunto del Estado. Obviamente la primera posición es defendida por los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco (y en muy escasa medida de Galicia y otras comunidades), con una gradación desde CiU y el PNV a las formaciones más radicales de ambas

comunidades, mientras que los restantes partidos con representación parlamentaria se oponen a la autodeterminación de cualquier territorio con mayor o menor radicalidad.

Pero a pesar de la oposición política mayoritaria a las pretensiones soberanistas, la tendencia centrífuga de Cataluña y el País Vasco sigue en ascenso, como lo ponen de manifiesto las opciones políticas nacionalistas mayoritarias en ambas comunidades y el creciente apoyo ciudadano a opciones soberanistas. Es evidente que la dinámica de emulación-diferenciación que ha caracterizado al Estado de las Autonomías no ha encontrado una definición institucional estable y que difícilmente la va a alcanzar por su propia naturaleza, como también es evidente que su coste (económico, en vidas humanas y, sobre todo, en energía colectiva) ha sido enorme y no cesará. Por ello, es compartible el escepticismo de Gil Calvo (2007; p. 36) y otros muchos intelectuales españoles ante la deriva autonómica «porque las intervenciones racionales nos están vedadas por la realidad social», ya que los que defienden las opciones soberanistas no constituyen una minoría reducida ni son opciones temporales. En este marco Gil Calvo propone dos intervenciones. Una primera es suprimir el fundamental agravio de la deriva centrífuga, que no es otro que los privilegios forales del País Vasco y Navarra, acicate básico de las exigencias catalanas y vulneración manifiesta del principio constitucional de igualdad de todos los españoles ante la ley. La segunda, contemplar la posibilidad de sendos referéndum sobre la secesión con opciones claras y explicitación de las consecuencias. La historia secesionista de Quebec puede servir de reflexión y experiencia.

Estas opciones sin embargo son de muy difícil instrumentación porque exigirían un acuerdo entre los dos grandes partidos nacionales, lo que parece bastante improbable que se pueda alcanzar dada la institucionalización de la confrontación en el escenario político, pero la crisis económica, que está poniendo en cuestión elementos básicos de

nuestro patrón de crecimiento y de nuestro sistema institucional, puede abocar inevitablemente a un entendimiento de los grandes partidos para una revisión de muchas políticas e instituciones.

En este hipotético marco de acuerdo no sólo se debería poner coto a la dinámica centrífuga del País Vasco y Cataluña, sino que debería definirse un marco más estable del Estado de las Autonomías en el que se abordase una reforma competencial a partir de lo que hemos aprendido de nuestra experiencia autonómica. No se propone una vuelta atrás del Estado de las Autonomías porque la descentralización de determinados muchos servicios es más eficiente que su provisión centralizada, y porque el aprecio de los ciudadanos por el Estado de las Autonomías sigue siendo elevado a pesar de su reducción en los últimos años. Por ello, sería conveniente, como propone Ruiz Robledo (2011; p. 67), «realizar un informe general sobre cuál es el ámbito más adecuado para la prestación de determinados servicios [...], y después reasignar competencias a los ámbitos más idóneos», lo que podría abordarse por la técnica de delegación de competencias (en ambas direcciones) sin necesidad de reformar la Constitución. En cualquier caso, la experiencia acumulada aconseja limitar la capacidad normativa de las CCAA para evitar la exuberancia legislativa e institucional, que generan costes innecesarios y que limita la libre competencia. Deben perfilarse los mecanismos de control presupuestario y de lealtad institucional de los gobiernos autonómicos. Asimismo debe plantearse la recentralización de algunas competencias que se han mostrado disfuncionales, como la justicia, la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Y los cambios institucionales deben facilitar la transparencia, el control y la evaluación de las políticas autonómicas... Un conjunto de tareas que parecen imposibles desde la perspectiva actual, pero que será necesario abordarlas si no queremos que «la cuestión autonómica» siga siendo el problema recurrente de España en el siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

- BLANCO VALDÉS, R. L. (2006): «La revolución territorial española: Estado y sociedad»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- CABRILLO, BIAZZI Y ALBERT (2011): *Libertad económica en España 2011*. Thomson Reuters / Civitas.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN DE LA GENERALIDAD: *Barómetro de Opinión Política* (junio de 2011).
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2005): *Barómetro Autonómico*.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2010): *Barómetro Autonómico*.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2011): *Barómetro junio 2011*.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2011): «Administraciones Territoriales: propuesta para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado». *Documentos Círculo*, marzo/abril.
- CLAVERO ARÉVALO, M. (2006): «El nacimiento del Estado de las Autonomías»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006): «La reforma del Estado de las Autonomías». *REAF*, 2/2006.
- DE LA FUENTE, A. (2010): *La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma*. Informe preparado para la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Septiembre de 2010
- FERRARO, F. J. (2006): «El estado abierto del Estado de las Autonomías»; en ÍDEM, COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011): *Perspectivas económicas de primavera*. Mimeo.
- GIL CALVO, E. (2007): «La deriva autonómica»; en *Claves de Razón Práctica* (172); pp. 26-36.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2006): «Efectos de la descentralización económica»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- PARELLADA, M. (2011): «Distribución territorial de la renta»; en GARCÍA DELGADO, J. L. Y MYRO, R.: *Lecciones de economía española*. Civitas-Thomson Reuters.
- PORRAS NADALES, A. J. (2006): «Los parlamentos autonómicos»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- RUIZ ROBLEDÓ, A. (2011): «El estado neoautonómico»; en *Anuario Joly Andalucía*. Ed Grupo Joly.
- SEBASTIÁN GASCÓN, C. (2006): «Calidad institucional y actividad empresarial: las Administraciones Públicas»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- SEVILLA SEGURA, J. (2006): «El impacto económico del Estado de las Autonomías»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- VILLAVERDE CASTRO, J. (2006): «El crecimiento de las Comunidades Autónomas: un análisis gráfico»; en FERRARO GARCÍA, F. J., COORD.: *Mediterráneo Económico* (10): «Un balance del Estado de las Autonomías».
- UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO: *Euskobarómetro 2011*.