



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 451

Pág. 1

PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ ENRIQUE SERRANO
MARTÍNEZ**

Sesión núm. 8

celebrada el miércoles 28 de febrero de 2018

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias en relación con la evaluación y la modernización del Estado autonómico. Por acuerdo de la Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico:

- | | |
|---|----|
| — Del señor director del Instituto de Estudios Fiscales, IEF (Plaza Tejera). (Número de expediente 212/001162) | 2 |
| — Del señor presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF (Escrivá Belmonte). (Número de expediente 212/001163) | 14 |
| — Del señor presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Velarde Fuertes). (Número de expediente 219/001046) | 30 |
| — Del señor Costas Comesaña, catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona. (Número de expediente 219/001047) | 42 |

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez de la mañana.

COMPARECENCIAS EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:

— **DEL SEÑOR DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, IEF (PLAZA TEJERA).**
(Número de expediente 212/001162).

El señor **PRESIDENTE**: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías. Abordamos hoy la octava sesión de comparecencias y la iniciamos con don José Alberto Plaza Tejera, director del Instituto de Estudios Fiscales, al que en este momento doy la palabra para su exposición.

El señor **PLAZA TEJERA** (Director del Instituto de Estudios Fiscales, IEF): Buenos días, señorías.

Quisiera agradecerles la invitación recibida para participar en esta Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico. Para mí es un gran honor acudir al Congreso de los Diputados y poder contribuir a los trabajos de esta Comisión con aportaciones que puedan ser importantes para cumplir los objetivos de la misma. Mi más sincero agradecimiento.

Al considerar el valor añadido con el que puedo contribuir a esta Comisión como técnico comercial y economista del Estado y director del Instituto de Estudios Fiscales, he pensado que podría ser interesante ligar tres evoluciones paralelas en el tiempo y a su vez interrelacionadas entre sí: por un lado, la descripción de los sistemas de financiación autonómicos de régimen común aprobados desde 1978; por otro, la evolución del traspaso de competencias para poder evaluar el grado de descentralización alcanzado en España a lo largo del tiempo; y por último, la evaluación de los principales hitos del contexto económico-comercial en el que se produjo la implantación de los distintos sistemas de financiación. Permítanme que no aborde cuestiones relacionadas con la reforma del sistema actual, aunque sí describiré sus características básicas y el contexto económico-comercial en el que se produjo su implantación. Finalmente, quiero indicar que dedicaré mi exposición a las comunidades autónomas de régimen común por una mera cuestión de tiempo que tengo asignado. Ruego me disculpen por ello, pero si hubiera alguna pregunta sobre otras cuestiones, estoy a su disposición para responderlas en la medida de lo posible.

Quisiera comenzar mi exposición indicando que desde el punto de vista económico los sistemas de financiación autonómicos han sido desde la aprobación de la Constitución un instrumento muy útil para dar viabilidad a los resultados de la negociación política. El primer gran resultado de esta negociación al que se tuvo que hacer frente fue la propia aprobación de la Constitución, que indicaba textualmente en su artículo 148 que «las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias...» Por tanto, se abrió la puerta para que las comunidades autónomas pudieran asumir un nivel de competencias diferente, sin indicar ningún calendario para que se desarrollase este proceso. Asimismo, se establecieron dos vías para la creación de una comunidad autónoma: la del artículo 151, más rápida, y la del artículo 143, que por sus exigencias llevaría más tiempo. En definitiva, los sistemas de financiación autonómicos tuvieron que abordar desde un principio la heterogeneidad en las competencias traspasadas. Ello trajo consigo el riesgo de que a medio y largo plazo se fraccionase el mercado interior, existiendo distintas regulaciones sobre una misma cuestión en las comunidades autónomas.

Se pueden distinguir seis sistemas de financiación autonómica: el primero, el vigente desde el inicio de los traspasos competenciales hasta 1986; el segundo, el aprobado para el quinquenio comprendido entre los años 1987 y 1991; el tercero, el que cubre el quinquenio entre 1992 y 1996; el cuarto fue negociado para el quinquenio entre 1997 y 2001; el quinto, el que abarca el periodo comprendido entre 2002 y 2008; y el sexto, el que fue aprobado en 2009 y todavía está en vigor. El periodo comprendido desde el inicio de los traspasos competenciales hasta 1986 puede dividirse considerando el número de traspasos competenciales que se produjeron en dos subperiodos: el primero, desde la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 hasta los pactos autonómicos del 31 de julio de 1981 y, el segundo, desde dichos pactos hasta 1986. En el primer subperiodo el traspaso de competencias fue relativamente escaso, puesto que se realizaron únicamente 58; por el contrario, a partir de 1981, el número de competencias traspasadas se incrementó, llegando a un total de 932 al final del periodo.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 3

El primer sistema de financiación autonómica funcionaba de manera que, cuando una comunidad autónoma recibía una competencia, el Estado le debía proporcionar los recursos necesarios para prestar dicho servicio en las mismas condiciones en las que se lo había transferido, es decir, el Estado debía cubrir su coste efectivo, un concepto que está todavía de actualidad. Ya en este periodo el Estado comenzó a ceder a las comunidades autónomas la recaudación de determinados impuestos y tasas, de forma que los tributos fueran al menos en parte una fuente de financiación de las competencias transferidas. Esta cesión de tributos se ha ido ampliando progresivamente hasta el sistema de financiación autonómica actual. Para el caso en que los recursos tributarios no fueran suficientes, se recurría a la participación en los ingresos del Estado. A lo largo de este periodo, el coste efectivo se actualizó cada año con el índice de variación que experimentaba el gasto equivalente del Estado definido como el gasto correspondiente a los costes de personal, gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Como no había reglas de evolución ni sobre los tributos cedidos ni sobre el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, este último se ajustaba para cubrir los desfases en la financiación.

Un elemento importante derivado del artículo 137 de la Constitución y que también se ha mantenido hasta la actualidad es que las transferencias que realizaba el Estado a las comunidades autónomas como consecuencia de su participación en los ingresos del Estado se entregaban globalmente, dejando el reparto entre las diferentes funciones y servicios públicos a la discreción de cada comunidad autónoma dentro de su competencia de gestión. Esto dio lugar no solamente a diferencias en las competencias transferidas a las diversas comunidades autónomas —cuestión ya comentada—, sino también en cuanto a los recursos destinados a una misma competencia. Por tanto, se podía dar el caso de que los recursos per cápita destinados a cubrir una competencia en las distintas comunidades autónomas tampoco fuesen homogéneos, a pesar de que la transferencia del Estado sí se basase en un concepto homogéneo, como es el ya mencionado coste efectivo.

Si bien durante este periodo ocurrieron acontecimientos políticos importantes, se debe destacar que en el plano económico también los hubo, principalmente como consecuencia de la firma de los Pactos de la Moncloa el 25 de octubre de 1977. Estos pactos permitieron a España salir lentamente de la grave situación económica derivada, en último término, de un retraso en la reacción a la primera crisis del petróleo. Sin embargo, cuando a principios de los años ochenta se empezó a percibir la mejora económica, España se vio afectada por la segunda crisis del petróleo, que obligó, finalmente, a devaluar la peseta en 1982 y a adoptar medidas para la reconversión industrial. Fueron, por tanto, años complicados en el terreno económico y la situación solo mejoró claramente a partir de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986.

Conviene resaltar que la Comunidad Económica Europea era ya entonces la unión aduanera más grande del mundo, aunque contara solamente con doce miembros. A diferencia de una zona de libre cambio que permite a los miembros mantener aranceles distintos para las importaciones procedentes de terceros países, en una unión aduanera el arancel es común, por ello una de las principales consecuencias comerciales que tuvo la adhesión a la Comunidad Económica Europea fue que España tuvo que reducir su nivel de protección arancelaria a lo largo de un periodo transitorio de siete años hasta los niveles arancelarios comunitarios y, asimismo, eliminar los aranceles para los productos procedentes de los otros Estados miembros de la propia Comunidad Económica Europea. Este proceso de ajuste no debe minusvalorarse porque incrementó nuestra exposición a las exportaciones extranjeras, siendo España un país que tradicionalmente registraba déficits en la balanza de pagos.

Por otro lado, desde su adhesión a la Comunidad Económica Europea, España se tuvo que someter a la regla de decisión de mayoría cualificada que regía en diversos ámbitos, entre los que destacan por su importancia para España tanto las decisiones sobre política comercial como sobre la política agrícola común. De esta forma, el Estado comenzó a ceder soberanía en aquellos ámbitos de política que progresivamente pasaban a ser competencia comunitaria. Se debe destacar el carácter dinámico tanto del proceso de integración europea como del de la creación del Estado autonómico. Por tanto, se podría afirmar que España se ha tenido que adaptar de forma simultánea a ambos procesos, siendo dos desafíos históricos para nuestro país y estando más interrelacionados de lo que, frecuentemente, se suele considerar.

Una de las razones que motivó el diseño de un sistema de financiación para el quinquenio 1987-1991, acordado con fecha 7 de noviembre de 1986, venía ya establecido en la propia Constitución. En 1987 se cumplieron los cinco años fijados en el artículo 148 apartado 2 para que las autonomías que siguieron el proceso del artículo 143 asumiesen competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. El

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 4

sistema de financiación diseñado distinguió entre las comunidades autónomas que habían asumido ya la competencia en educación no universitaria y las que no la habían asumido todavía. Los recursos financieros que cada comunidad autónoma tuvo asignados para el año 1986, último año del primer periodo de financiación, se tomaron como cuantía mínima a percibir por las comunidades autónomas. Se estableció entonces el principio de *statu quo*, fijándose a partir de entonces para los distintos sistemas de financiación un año base de referencia para calcular la financiación inicial del siguiente sistema. La participación en los ingresos del Estado se fijó de acuerdo con los criterios de población, esfuerzo fiscal, riqueza relativa, superficie territorial e insularidad. De esta forma ya se matizó el concepto de transferencia per cápita, lo que se realizaría también en los siguientes sistemas de financiación, aunque los criterios y ponderaciones variasen. Las cifras obtenidas se ajustaron en el caso de las comunidades autónomas que tuvieran transferidos servicios adicionales.

En este sistema se fijó, por primera vez, para la participación en los ingresos del Estado un criterio de evolución que inicialmente debía ser el de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, pero que al final fue el del gasto equivalente del Estado, distinguiendo —como he mencionado— entre las comunidades autónomas que tuviesen transferida la competencia de educación no universitaria y las que no la habían asumido hasta ese momento. Este sistema estableció cambios reseñables en cuanto a los tributos y tasas afectas a servicios transferidos que debían evolucionar según lo recaudado en la respectiva comunidad autónoma. En este quinquenio se traspasaron 113 competencias, un número muy inferior al del primer periodo. Durante este periodo la economía española vivió una fase expansiva derivada de nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea ya mencionada.

Repasando este hito y sus consecuencias posteriores, es asombrosa la capacidad de ajuste que tuvo nuestro país frente a la propia evolución de la Comunidad Económica Europea, puesto que el Acta Única Europea entró en vigor el 1 de julio de 1987, años antes de que finalizara el periodo transitorio fijado para la adaptación de España a la adhesión. El objetivo del Acta Única era transformar el mercado común, es decir, una unión aduanera, en un mercado interior que debería lograr la libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Se trataba, por tanto, de un proceso de integración más ambicioso y que fomentó la competencia entre los Estados miembros.

El tercer sistema de financiación autonómica se aprobó el 20 de enero de 1992 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1992-1996. Este sistema de financiación fue aplicado a partir del 1 de enero de 1992, coincidiendo, prácticamente, con el segundo acuerdo autonómico, que desbloqueó el traspaso de competencias a las comunidades autónomas que habían seguido el proceso del artículo 143 de la Constitución. En este quinquenio se traspasaron 402 competencias, un número muy superior al del quinquenio anterior, y se culminó el traspaso de las competencias en educación universitaria y se finalizó, prácticamente, el de los servicios sociales. En este sistema se diferenció entre las comunidades autónomas que hubiesen accedido a la autonomía de acuerdo con el artículo 151 y las que lo hicieron de acuerdo con el 143. El año base para este sistema fue 1990. Para el cálculo inicial de la participación en los ingresos del Estado entre las comunidades autónomas se matizó el concepto per cápita con una lista de variables que, en términos generales, coincidía con la aplicada en el sistema anterior, incrementando la ponderación asignada a la población e incorporando la dispersión geográfica. En cuanto al criterio de participación en los ingresos del Estado se aplicó el crecimiento del producto interior bruto para las comunidades autónomas del artículo 143 y el correspondiente al gasto equivalente del Estado para las del artículo 151.

En relación con la financiación tributaria, en este sistema sí hubo una modificación relevante, dado que se aumentó el grado de corresponsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas. De esta forma, las comunidades autónomas percibirían el 15 % del importe total de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en su territorio que hubieran sido devengadas en el ejercicio de referencia, excepto para las comunidades autónomas en que la participación de los ingresos del Estado asignada fuera mayor que dicho 15 %. En estos casos, se aplicó un coeficiente reductor de un tercio o de dos tercios y ello supuso que Aragón y las Islas Baleares recibieran un 10 % y la Comunidad de Madrid un 5 %. Al establecer reglas para mitigar el impacto de esta medida en los recursos percibidos por las comunidades autónomas este método fue aceptado por la mayor parte de ellas; sin embargo, Extremadura, Castilla y León y Galicia no lo aceptaron en 1994 y a partir de 1995 únicamente fue rechazado por Extremadura. Durante este periodo, los cambios en el entorno económico y comercial a los que estaba expuesta España continuaron.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 5

En 1993 se cerró el acuerdo de la Ronda Uruguay, que entró en vigor el 1 de enero de 1995 creando la Organización Mundial del Comercio. Por otro lado, en la ya Unión Europea se integraron Austria, Finlandia y Suecia. Esta ampliación, a la que seguirían otras, supuso la incorporación de países a los que España podía exportar con mayor facilidad, pero también se incrementó la presión competitiva sobre nuestro tejido productivo. En este contexto, se debe mencionar también que el sistema de financiación descrito fue el último que se negoció para un periodo en el que España todavía conservaba la soberanía en materia de política monetaria; es decir, que no se había integrado todavía en la unión económica y monetaria. Cabe recordar que en el año 1993 España hizo uso de su soberanía monetaria al devaluar por tercera vez en pocos meses su moneda. Este recurso de ajuste económico drástico ya no lo tendría a partir de su entrada en la unión económica y monetaria al ceder el diseño de la política monetaria al Banco Central Europeo y adoptar el euro.

El siguiente sistema de financiación se negoció para el quinquenio entre el año 1997 y el año 2001, periodo en el que España ya era miembro de la unión económica y monetaria a partir de su creación el 1 de enero de 1999. El sistema de financiación de las comunidades autónomas se rigió por los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de septiembre de 1996 y del 27 marzo de 1998. En este quinquenio se modificó sustancialmente la estructura de financiación al reducirse significativamente la importancia relativa de las transferencias del Estado y aumentar la de los recursos propios a través de la cesión de tributos, incrementando así la corresponsabilidad fiscal, como año base se tomó 1996. Las mayores novedades en este periodo en el ámbito tributario fueron, por una parte, el incremento de la cesión de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los respectivos territorios hasta el límite del 30 % desde el momento en que las comunidades autónomas del artículo 143 asumieran completamente las competencias en educación, y por otra, la cesión por primera vez de competencias normativas sobre los tributos cedidos. En este sistema, la participación en los ingresos del Estado se desdobló en dos componentes: la participación en los ingresos territoriales del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el tramo de participación en los ingresos generales del Estado. En cuanto a la evolución de los recursos autonómicos compuestos por los tributos cedidos y la participación en los ingresos generales del Estado, variaron según lo hicieran los ingresos tributarios ajustados estructuralmente. El impuesto sobre la renta de las personas físicas constituyó una excepción, dado que se elevó su nivel de participación máxima. Finalmente, se estableció que, al menos, variase de acuerdo con la evolución nominal del producto interior bruto. El sistema de financiación no fue de aplicación general, puesto que las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no lo aceptaron y recibieron entregas a cuenta determinadas según el sistema de financiación del quinquenio anterior. En este quinquenio se traspasaron un total de 258 competencias y se completó la transferencia de la competencia de educación no universitaria. En el año 2001 se había traspasado ya el 87 % de todas las competencias que se traspasaron hasta el año 2015 —último año del que cuento con datos— mientras que el 13 % restante se traspasó en los catorce años siguientes. De esta forma, el proceso dinámico de construcción del Estado autonómico previsto principalmente en el artículo 148 de la Constitución ya estaba muy avanzado en el año 2001, con la excepción de la transferencia del antiguo Instituto Nacional de Empleo para Castilla-La Mancha y Aragón, que se realizó en 2002, y para Murcia y Andalucía, en 2003.

Los siguientes sistemas de financiación tuvieron que asumir esa estructura competencial bastante descentralizada, pero ya hasta cierto punto estable. Sin embargo, el marco económico había cambiado bastante al ser España miembro de la unión económica y monetaria pasando el país en los años siguientes por dos procesos bien distintos: el primero, de un fuerte crecimiento hasta 2007 y, el segundo, marcado por una severa recesión económica. Por último, quiero recordar que en 2001 la República Popular China y Taiwán se adhirieron a la Organización Mundial del Comercio, lo que supuso que España estuviese expuesta a partir de entonces también a la potencia exportadora de estos dos países, si bien Taiwán —como ustedes saben— es considerado territorio aduanero propio en términos de la Organización Mundial del Comercio.

El siguiente sistema de financiación estuvo vigente en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2008 y fue aprobado por la Ley 21/2001, de 27 diciembre. En este caso, fue aceptado por todas las comunidades autónomas a diferencia de los dos sistemas anteriores, que, como he mencionado, fueron rechazados por un pequeño número de ellas. El año base de referencia fue 2009, por tanto, no fue el último año del sistema anterior. Entre las características fundamentales del nuevo sistema destaca que se configuró por primera vez bajo el principio de generalidad integrando la totalidad de las competencias ejercidas por las comunidades autónomas, incluidas las sanitarias. Por tanto, fue el primero que integró

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 6

todas las partidas de gasto de las comunidades autónomas. Asimismo, el sistema se estableció con el criterio de estabilidad pactándose por una duración en principio indefinida. También se desarrolló el principio de autonomía, aumentando las potestades de decisión de las comunidades autónomas en materia fiscal y la participación en los tributos del Estado, ya que se cedió el 35 % de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido. De esta forma, los recursos tributarios pasaron a representar el 66 % de la financiación, de los cuales el 49,6 % correspondió a tributos con capacidad normativa y el 50,4 % a tributos sin capacidad normativa. Las necesidades de financiación se fijaron distinguiendo tres bloques competenciales: competencias comunes, servicios sanitarios de la Seguridad Social y servicios sociales de la Seguridad Social, que debían cubrirse con ingresos tributarios.

La novedad de este sistema fue la creación del Fondo de Suficiencia, que tenía como finalidad la cobertura de la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal en el año de referencia 1999. Este fondo era positivo para las comuniones autónomas que tuvieran unas necesidades de financiación mayores que sus recursos tributarios o negativo en caso contrario. Del mismo modo que en el segundo sistema de financiación entre 1987 y 1991, el cálculo entre ingresos y gastos del sistema se realizó para el año base. Con el fin de que el principio de suficiencia se mantuviese en el tiempo, se establecieron criterios de evolución para los recursos tributarios y el Fondo de Suficiencia.

En el contexto internacional, los acuerdos de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio ya estaban plenamente en vigor al haberse cumplido todos los periodos transitorios. El arancel exterior común medio de la Unión Europea era de los menores del mundo. Por otro lado, la Unión Europea había realizado dos ampliaciones más hasta alcanzar los veintisiete Estados miembros en 2007, precisamente el año en que terminó la fase expansiva de la economía española. A diferencia de la ampliación a Austria, Suecia y Finlandia, los nuevos miembros eran en general países menos prósperos que España, lo que influyó en los fondos comunitarios recibidos por nuestro país. Por otro lado, se trataba de mercados para la exportación más lejanos y con menor poder adquisitivo. Sin embargo, suponían una competencia en términos salariales y un riesgo de deslocalización para nuestra industria. Una vez más la evolución de la Unión Europea incrementó la presión competitiva sobre nuestro tejido productivo.

La financiación de las comunidades autónomas de régimen común y las ciudades con estatuto de autonomía a partir del año 2009 se rige por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que sigue vigente hasta nuestros días. En este sistema se incrementó también la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, aumentando el porcentaje de cesión del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre el valor añadido hasta el 50 % de la recaudación en los distintos territorios. La mayor novedad de este sistema es la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global con el fin de salvaguardar la prestación de los servicios públicos. Asimismo, se crearon otros dos fondos de convergencia, el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad, que se nutren de aportaciones estatales y que tienen como objetivo reducir las diferencias en términos de desarrollo económico entre las comunidades autónomas. Cabe indicar que entre el año 2009 y el año 2015 se transfirieron un total de setenta y nueve competencias. Desde la aprobación de la Constitución no se encuentra una serie de siete años con un número tan reducido de traspasos competenciales. En relación con el contexto económico-comercial, el principal hecho diferencial entre este sistema y los anteriores es que su vigencia coincidió con la grave crisis económica vivida por España a partir del año 2008, lo que provocó que se tuvieran que tomar medidas desde el año 2010 para combatir la crisis económica y las necesidades de financiación sobrepasaron en los años posteriores a 2009 las previstas en el nuevo sistema, tanto para el Estado como para las comunidades autónomas. De esta forma, es complicado valorar el sistema de financiación autonómica actual, porque no contiene todas las medidas económicas adoptadas en los últimos años para hacer frente a las necesidades de financiación de las comunidades autónomas y su repercusión en las cuentas de las mismas y en las del Estado. Por otro lado, España tuvo que hacer frente a la crisis económica asumiendo las obligaciones derivadas tanto de su pertenencia a la Unión Europea como a la unión económica y monetaria. Se puede afirmar sin duda que España estaba, después de más de treinta años de su adhesión a la Unión Europea, dentro del reducido número de países más expuestos a la competencia global, constituyendo esto un desafío adicional para nuestro país a la hora de salir de la crisis económica. Haciendo balance de las competencias transferidas desde la aprobación de la Constitución existe, como era de esperar, una gran disparidad en su número, desde las 189 de Cataluña hasta las 21 de Ceuta. Sin embargo, la mayor parte de las comunidades de régimen común tienen transferidas más de 100 competencias y todas ellas tienen transferidas desde el año 2001

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 7

las competencias en educación, sanidad y servicios sociales, que habitualmente son consideradas las más relevantes dentro del concepto del Estado del bienestar.

Para concluir mi exposición quisiera poner de manifiesto tres cuestiones que a mi juicio se derivan de la misma. La primera es que los sistemas de financiación autonómica se han venido adaptando a las necesidades cambiantes del traspaso de competencias existente o previsto. En este sentido, los sistemas de financiación autonómica han dado viabilidad al desarrollo del Estado autonómico. En segundo lugar, creo que se debe poner de manifiesto que el desarrollo del Estado autonómico ha coincidido en gran parte con una creciente integración de España en la economía mundial que se inició en 1986 con la adhesión a la Comunidad Económica Europea. Por tanto, los condicionantes internacionales a los que está sometida en la actualidad nuestra economía deberían ser tenidos en cuenta en la valoración del Estado autonómico y su modernización, puesto que debe soportar un grado de competencia exterior muy intenso y es necesario asegurarse de que el Estado autonómico funciona de la forma más eficiente posible para hacer frente a esta presión, evitando generar o agrandar los desequilibrios existentes. Por último, el proceso diseñado en la Constitución para el desarrollo del Estado de las autonomías parece haberse estabilizado. Así, el reto de las comunidades autónomas pasa por la mejor gestión posible de las competencias transferidas. En este contexto, se debería realizar una evaluación de los sistemas de financiación autonómica de los años 2002 y 2009 y de todos los instrumentos adicionales de financiación puestos en marcha, dado que se desarrollaron dentro del marco institucional de la unión económica y monetaria, cuyas exigencias de déficit y endeudamiento están obligados a cumplir tanto el Estado como las comunidades autónomas y entidades locales.

Muchas gracias, señorías. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Plaza.

A continuación, intervienen los grupos parlamentarios. En primer lugar, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Galeano.

El señor **GALEANO GRACIA**: Gracias, señor presidente.

Muchas gracias al señor Plaza por su comparecencia aquí en este día nevado en muchos lugares españoles. Veo que algún compañero ha tenido problemas con su viaje, así que gracias por su asistencia. Gracias por su exposición, que me ha gustado bastante porque ha sido novedosa en cuanto al sentido del marco nacional dentro de esa radiografía que usted ha hecho. Ha recorrido aquí diferentes escalas desde la Constitución, pero siempre adaptándola al contexto internacional y al contexto europeo que, sin lugar a dudas, inciden de una manera importantísima en el desarrollo interno de nuestro país. En el Grupo Parlamentario Socialista consideramos que nuestro país ha avanzado notablemente —y creo que usted también lo ha dejado manifiestamente claro— en el proceso de descentralización de competencias y de autonomía financiera al que usted ha aludido. El último informe de la OCDE en este sentido, un informe sobre materia fiscal, considera a España —usted lo ha dicho— como un país en el que se ha llevado a cabo un proceso de descentralización muy rápido y progresivo y también con cierta heterogeneidad en ese desarrollo, como también se deduce de sus palabras. No obstante, consideramos que existe todavía un margen de imperfección y de desarrollo que hay que tender a completar por el bien del sistema; entre otras cosas, porque un proceso de descentralización como este tiene como finalidad en última instancia —usted así también lo ha dejado entrever— que los Gobiernos subestatales o autonómicos cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo y ejecutar las funciones que le son asignadas. Usted ha comentado finalizando su exposición la importancia de las políticas más relacionadas con el gasto público y con la política social que tienen estas entidades. La primera pregunta que le quería hacer, señor Plaza, aunque sé que es muy compleja, es al mismo tiempo muy concreta: Dentro de esa radiografía que usted ha hecho ¿dónde sitúa ahora a las comunidades autónomas y los recursos con que cuentan para llevar a cabo las funciones que les son encomendadas? ¿Tiene la entidad que usted dirige algún tipo de estudio comparativo en ese marco internacional que usted ha radiografiado para saber cómo estamos, comparándonos con otros países que han tenido modelos dentro de ese desarrollo internacional, como Alemania? ¿Estamos más cerca de Alemania o de Estados Unidos? ¿En qué marco nos movemos en este sentido?

Le quiero hacer una pequeña crítica, aunque no sé si es una crítica sobre la base de algo real, porque desconozco si hay algo detrás que no está en la página web. Ustedes, en la propia página web del Instituto de Estudios Fiscales, mencionan el llamado Observatorio de Financiación Autonómica y Políticas Públicas como observatorio que iba a estudiar ese tipo de financiación que se había producido en nuestro

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 8

país, y el último informe del que disponemos es del año 2008; no sé si se ha llevado a cabo otro tipo de informes en ese observatorio y no han sido actualizados en esa página web, pero creo conveniente, dada la situación de nuestro país, como digo, fomentar este tipo de estudios. Por otro lado, en el marco de esa corresponsabilidad fiscal de la que usted habla de ese proceso de descentralización que se ha producido, me gustaría saber si el Instituto de Estudios Fiscales dispone de algún estudio sobre la percepción de los ciudadanos de cada territorio, de cada jurisdicción, es decir, el conocimiento que tienen los ciudadanos del reparto competencial entre administraciones autonómicas y Estado, si son conscientes de quién es quién, de quién es responsable de cada tributo dentro de este proceso que ha habido, como digo, de descentralización. Asimismo, ha aludido a ese proceso de corresponsabilidad fiscal entre las comunidades autónomas y me gustaría saber hasta qué punto ustedes disponen de estudios en los que se manifieste el grado de eficiencia, si esas comunidades autónomas con una mayor corresponsabilidad fiscal son más eficientes luego en el tratamiento de sus políticas presupuestarias y de sus políticas públicas. ¿Considera adecuados los mecanismos empleados por el Estado desde el primer proceso de financiación autonómica hasta el actual para conseguir esa adecuada nivelación territorial para luchar contra esa desigualdad territorial que nosotros hemos manifestado? ¿Tienen estudios que nos digan cómo han sido de efectivos esos mecanismos y esos fondos que se han puesto en práctica? Por último, también quiero mencionar el asunto de la cesión de los tributos y cómo, dentro de esa capacidad que tienen las comunidades autónomas de hacer uso de esa autonomía normativa, ha habido diferentes tratamientos desde las distintas comunidades autónomas, por ejemplo, en la aplicación del impuesto sobre sucesiones y donaciones o el impuesto sobre el patrimonio, donde se producen divergencias. ¿Tiene la entidad que usted dirige algún tipo de estudio de cómo se generan efectos, por así decirlo, de trasvase de capitales entre comunidades autónomas al ser tratados de diferente forma entre ellas? ¿Hay algún tipo de indicadores en ese sentido? ¿Usted valora como positiva una armonización de determinados impuestos a nivel estatal para evitar estos efectos perniciosos?

Creo que se me acaba el tiempo porque el señor Presidente me mira, y aunque me queda una pregunta más, me doy por satisfecho con estas que le he formulado.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Galeano.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias, señor Plaza, por su exhaustiva comparecencia y por sus aportaciones a esta Comisión. Yo he de decirle que de su intervención me quedo con tres cuestiones que me parece que son claves y que usted ha puesto en el centro de su exposición. En primer lugar, usted ha hecho referencia al concepto del coste efectivo de los servicios, que yo creo que es la clave en buena medida de lo que estamos hablando de la capacidad del Estado para garantizar la prestación de determinados servicios públicos en todo el territorio. Sin embargo, ese concepto del coste efectivo se ha venido actualizando en función de un índice que yo no sé si recoge con rigor la evolución del coste de los servicios en los distintos territorios en función de sus circunstancias: envejecimiento, despoblación, aumento de población en otras comunidades autónomas con necesidad de cobertura de esos servicios, y si en los últimos sistemas de financiación autonómica ese coste efectivo se ha tenido en cuenta de forma real y concreta. Usted ha hecho referencia además a una circunstancia que se produce en nuestro sistema de financiación, y es que después de hacer un cálculo de la financiación que debe recibir cada comunidad autónoma en la que parece que se quieren tener en cuenta una de estas circunstancias, sin embargo la entrega de las comunidades autónomas es global, es incondicionada y, por tanto, luego se producen una serie de desigualdades o de falta de homogeneidad en las prestaciones entre las distintas comunidades autónomas. Yo no sé si usted y la entidad a la que representa de alguna manera optaría por que determinados servicios públicos sean garantizados con la entrega de cantidades condicionadas para hacer efectivo por parte del Estado central esos servicios públicos en condiciones de igualdad; algo que ahora no se produce.

Asimismo, ha hecho un repaso muy exhaustivo y riguroso de lo que ha sido la evolución económica de nuestro país y como eso ha incidido de forma directa sobre nuestro sistema territorial, sobre nuestro sistema de financiación. Ha hecho referencia a un fenómeno que ciertamente es de destacar: cómo se ha ido produciendo una integración de nuestra economía en el marco de la Unión Europea y también en el marco de esos procesos de integración económica global y, sin embargo, parece que en el interior de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 9

nuestras fronteras se ha producido el efecto contrario, que es una especie de desintegración entre las distintas comunidades autónomas, y hago referencia, por ejemplo, a una cuestión que usted mencionó al principio, como es el asunto de la unidad de mercado. En el año 2013 se dicta la Ley de unidad de mercado que trata precisamente de corregir algunos de los defectos que se producían, algunas de las barreras o de los obstáculos que se han puesto a la circulación de bienes, a la circulación de servicios, a la circulación de la economía en el interior de nuestro territorio. ¿Usted cree que es suficiente? ¿Está garantizado ese principio de unidad de mercado que, por cierto, está consagrada constitucionalmente en el artículo 139? ¿Está garantizada esa libre circulación de bienes, servicios y de personas en todo el territorio nacional o se han levantado barreras, en muchos casos a lo mejor ni siquiera de carácter económico, sino lingüísticas o de otro tipo que impiden esa integración territorial en el marco de nuestras fronteras interiores?

Hay otra cuestión que le quiero preguntar de una forma muy directa. Hay un régimen común de financiación y unos regímenes especiales donde está el sistema del Concierto Económico, ¿usted cree que la generalización de ese sistema de Concierto Económico, como existe en el País Vasco, por ejemplo a la Comunidad Autónoma de Cataluña, entrañaría riesgos de sostenibilidad del conjunto del sistema de financiación para todas las comunidades autónomas, teniendo en cuenta que las dos comunidades autónomas, tanto el País Vasco como Cataluña, suman aproximadamente el 25 % de nuestro PIB nacional o no? ¿O cree que sería posible disponer de ese sistema de financiación de concierto a otras comunidades autónomas, singularmente a la Comunidad Autónoma de Cataluña?

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Parlamentario Mixto y en nombre de Compromís, tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies, senyor president.*

Voy a ser muy directo. En el año 1995 la deuda de la Comunidad Valenciana era de 2700 millones; en el año 2009, cuando empezó el último sistema de financiación aprobado, era de 16 000, aproximadamente un 15 % de su PIB, y en el año 2017 era de 45 000, es decir, ocho años después llegaba hasta el 40 % del PIB. El año pasado las aportaciones del Fondo de Liquidez Autonómica, es decir, los préstamos que se nos hicieron, fueron por valor de 4500. En ese sentido, mi primera pregunta sería: ¿usted cree que con estos números la Comunidad Valenciana está bien financiada o probablemente haya alguna deficiencia en el sistema que haga que esta comunidad autónoma esté mal financiada? La siguiente pregunta sería si usted cree que el sistema de financiación de 2009 mantiene aquellos objetivos para los que me imagino que pudo estar hecho, es decir, si es un sistema equitativo, si es un sistema que permite la suficiencia financiera de todas las comunidades autónomas de régimen común o si, por el contrario, cree que mantiene importantes diferencias en cuanto a la financiación de los diferentes territorios.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Baldoví.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Marí.

El señor **MARÍ BOSÓ**: Gracias, señor presidente.

Gracias, señor Plaza, por comparecer en esta Comisión y por la brillante intervención que ha realizado. La verdad es que —y si no sus señorías me corregirán— una de las notas que se desprende de las diferentes comparecencias que se han realizado en esta Comisión durante estos días es que es verdad que nuestro cometido es analizar y evaluar el Estado autonómico, su evolución y sus propuestas de modernización —y seguramente tendremos que centrarnos en lo que no ha funcionado también—, pero una de las notas características que han ido poniendo encima de la mesa es la positiva evolución de nuestro Estado autonómico durante estos cuarenta años. El señor Plaza nos traía una perspectiva novedosa y sugerente al señalar el esfuerzo simultáneo que ha hecho nuestro país durante estos cuarenta años de realizar nuestro proceso de integración europea y compaginar eso con nuestro proceso de descentralización autonómica, y he creído entender que en su opinión ese esfuerzo que hemos hecho como país ha sido positivo.

De su intervención la verdad es que nos surgen varias preguntas no por su falta de claridad, al contrario, sino por lo sugerente de la misma en el análisis de la evolución de los sistemas de financiación y también del trabajo que hace su instituto en el análisis y el estudio de nuestra Hacienda pública, tanto

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 10

por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, y sus tareas de formación. A mí me gustaría formularle una serie de preguntas al hilo de lo que usted ha expuesto de los diferentes sistemas de financiación autonómica y le reclamaría su opinión respecto de ese proceso de descentralización durante estos cuarenta años, tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, y si se ha apreciado algún tipo de ineficiencia y cómo se podría corregir. En concreto, si se han mostrado ineficiencias en nuestro sistema fiscal y tributario fruto de esa descentralización y de la capacidad normativa que han ido adquiriendo las comunidades autónomas en nuestros tributos y cómo hemos ido consolidando un proceso de corresponsabilidad fiscal de los subsectores centrales. Es decir, ¿se ha ido produciendo ese grado de corresponsabilidad fiscal? Lo digo porque a veces desde los subsectores se reclama corresponsabilidad fiscal, normalmente para bajar impuestos, y cuando se trata de subir impuestos, que adopte la decisión otro, que normalmente es el Estado central. ¿Cómo se ha ido produciendo eso? Todo este estudio del tema de financiación normalmente en la doctrina se viene conociendo bajo la denominación del federalismo fiscal. ¿Hemos producido durante estos cuarenta años en las normas que nos hemos dado en nuestro Estado autonómico muchas diferencias respecto de lo que sería un sistema de federalismo fiscal? También me gustaría preguntarle, dado que han analizado los diferentes sistemas de financiación, si hemos conseguido ajustar la evolución dinámica de esos diferentes sistemas. Usted ha señalado que cada vez que se han hecho tandas de traspaso de competencias, se ha ajustado el sistema de financiación, pero ¿cree que hemos perfeccionado la evolución dinámica del sistema? ¿Es coherente que cada cinco años cambiemos totalmente el sistema? ¿O deberíamos cerrar el sistema de financiación previendo su evolución dinámica tanto por el lado de los ingresos y, si se incorporan nuevas competencias, previendo la forma de incorporar esas nuevas competencias dentro de la financiación que se obtiene del sistema? El Instituto de Estudios Fiscales colabora con la Dirección General de Fondos Europeos en el análisis y el estudio de la financiación de los fondos comunitarios en nuestro país, pero ha señalado que el sistema de financiación prevé unas cosas pero que aparte tenemos, en estos últimos años, los mecanismos de financiación —que aportaba financiación a las comunidades autónomas para salir del brete en estos años de crisis económica— y luego también tenemos que gestionar los fondos comunitarios. Lo decía por poner de relieve que ahí también hay una fuente de financiación importante que no sé si somos lo suficientemente eficientes en su gestión; es decir, si las comunidades autónomas y el Estado en concreto somos lo suficientemente exigentes en esa gestión.

Una última cuestión. La verdad es que los diferentes sistemas de financiación que usted ha señalado se producen en el marco de las previsiones constitucionales, evidentemente, y de la Lofca, la Ley de 1980. ¿En su opinión, cree que es necesario constitucionalizar más principios de financiación o, por el contrario, es bueno que tengamos una Constitución flexible en ese aspecto para que, a través de la modificación de la Lofca o de la producción de las distintas leyes de los sistemas de financiación autonómica, podamos ir adaptándolos? Es decir, si esa flexibilidad que tiene la Constitución es buena o es mala, en su opinión, y habría que ser más rígido en los principios de financiación que establece la Constitución.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Marí.

Para contestar a las intervenciones de los representantes de los grupos, el señor Plaza tiene la palabra.

El señor **PLAZA TEJERA** (Director del Instituto de Estudios Fiscales, IEF): Muchas gracias a todas sus señorías por las preguntas que me han dirigido y, en particular, por la atención que han prestado a mi intervención.

La verdad es que son muchas las cuestiones planteadas y trataré de dar respuesta a las mismas en el mayor grado posible. El portavoz del Grupo Socialista, el señor Galeano, me indicaba si los recursos con los que cuentan las comunidades autónomas son suficientes para cubrir sus competencias en una comparativa con Alemania y con otros países, citando al efecto a Alemania y a Estados Unidos. Desde mi punto de vista, en 2009, en un momento de crisis económica —en el 2009, como ustedes saben, se colapsaron los ingresos tributarios de importantes impuestos, no todos en la misma medida, pero cabe destacar la caída en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades—, se diseñaron mecanismos y sistemas para financiar a las comunidades autónomas que iban de forma paralela y adicional a los recursos de que disponían las mismas en un primer momento, en 2009. Tengo que decir que esos mecanismos, que han sido también gravosos para el Estado, han permitido financiar razonablemente bien las competencias que tenían atribuidas las distintas comunidades autónomas. Debo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 11

decir que para mí, desde el punto de vista económico, la evolución que siguió la economía española, en particular entre los años 2008 y 2013, fue muy atípica. Nos encontramos en una fase baja del ciclo y es muy difícil salvaguardar la economía —luego, en alguna otra pregunta indicaré algún detalle más al respecto— de la evolución cíclica. Yo recuerdo que cuando vivimos la etapa de expansión, desde el 2000 hasta el 2007, se hablaba de la nueva economía, de que habían desaparecido los ciclos, de que ya no íbamos a caer nunca más en una recesión y, lamentablemente, el tiempo nos dijo que la teoría económica que se había desarrollado hasta el siglo XX llevaba razón y que periódicamente, después de una fase de auge, podía llegar una fase recesiva que podía tener una duración más o menos larga y una intensidad más o menos fuerte.

En cuanto a la comparación con otros Estados —ha mencionado a Alemania y a Estados Unidos—, empiezo con Alemania y debo decir que también en este país existen problemas de financiación de determinados *länder*; siendo posiblemente los más afectados Bremen y el Sarre, pero problemas de infrafinanciación o insuficiencia de financiación o porque el Estado federal ha considerado que deben recibir mayor apoyo los tienen otros *länder* como Sachsen-Anhalt, Sleswig-Holstein y también Berlín. O sea son aproximadamente cinco los *länder* que tienen problemas de financiación, y deben ser apoyados de forma particular, por lo tanto, no es un fenómeno restringido a España.

Si nos referimos a Estados Unidos, todos podemos estar de acuerdo en que es un Estado federal, que ya en el siglo XIX dejó caer a algunos de sus Estados, dejó que entraran en quiebra. Esa es la máxima expresión de un Estado federal: tú te ocupas de tus finanzas, tú tienes autonomía para financiarte; yo te traspaso una serie de competencias —o las tienes, las has desarrollado— y si luego tú no puedes financiarlas de una forma o de otra, quiebras. Ese principio está muy lejos del que ha guiado a la política de financiación autonómica española no ya en los últimos años, ni mucho menos, sino desde el inicio de los sistemas de financiación autonómicos o desde la aprobación de la Constitución. El Estado siempre ha tratado de compensar; y no lo digo por los últimos años, ya he hablado de que cuando lo concedido en base al coste efectivo no era suficiente para financiar los servicios públicos y dependiendo de su evolución, ya en los primeros sistemas de financiación se ampliaba la participación en los ingresos del Estado para cubrir ese coste; de esta forma el principio que ha existido en España ha sido siempre el de apoyar a las comunidades autónomas y en ningún caso dejarlas quebrar; se puede decir que siempre han contado con un *bail-out* por parte del Estado.

Respecto a la pregunta sobre el Observatorio de política de financiación autonómica y de políticas públicas, los observatorios que se establecen en el Instituto de Estudios Fiscales no tienen una limitación temporal, digamos que no se fijan de forma indefinida para seguir una serie de políticas durante años y años, sino que tienen una finalidad concreta. Posiblemente al que usted se ha referido llegó en 2008 a cumplir los objetivos con los que estaba establecido, y es probable que por esa razón no haya encontrado más informes sobre el mismo en la página web.

Es muy relevante la cuestión que ha mencionado sobre la percepción del ciudadano del reparto competencial. Siendo coherente con la exposición que he hecho, el tema de la percepción del ciudadano sobre el reparto competencial no se debe restringir solamente al reparto competencial que tienen las comunidades autónomas, sino también al reparto competencial que tiene el Estado, *bail-out* teniendo en cuenta que éste ha cedido gran parte de competencias a la Unión Europea, como he explicado, probablemente de forma demasiado concisa en mi exposición. No tenemos estudios sobre la percepción de los ciudadanos acerca del reparto de competencias; no está dentro de las posibilidades del Instituto de Estudios Fiscales, pero sí disponemos de un instrumento estadístico para evaluar —algo que es más propio de nuestro fin— la percepción de los ciudadanos del sistema fiscal, el denominado barómetro fiscal, que es una encuesta que se hace a los ciudadanos sobre la percepción del sistema fiscal en España, consta de diversos módulos y anualmente —esto sí se sigue publicando anualmente puesto que está recogido en el Plan Estadístico Nacional— se recogen los resultados del barómetro fiscal en una publicación. Pero yo creo que ésta sería una cuestión más propia del Centro de Investigaciones Sociológicas. Volviendo a su pregunta, creo que en general en España los ciudadanos no tienen una percepción clara de las competencias que tiene cada comunidad autónoma y tampoco de las competencias que ya ha cedido España a la Unión Europea. Es decir tenemos un sistema competencial complejo no solamente en nuestro país, sino también considerando otros niveles internacionales y, sobre todo, las instituciones europeas en las que estamos integrados.

Estudios sobre el grado de eficiencia del desarrollo de competencias. Posiblemente estos estudios de eficiencia se deberían hacer; en el Instituto de Estudios Fiscales no contamos con ellos. Además, para

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 12

iniciar estudios de eficiencia se requiere, digamos, cierto consenso con las comunidades autónomas, porque se necesitan datos de éstas para estudiar el grado de eficiencia en el cumplimiento de sus competencias.

En cuanto a la nivelación territorial, yo pienso que en España las desigualdades territoriales han disminuido en cierta medida en los últimos cuarenta años. Claro, no se puede pretender que el sistema de financiación autonómica iguale todas las diferencias territoriales existentes en todos los desequilibrios territoriales existentes, porque hay muchos otros factores que inciden en el logro de esa nivelación territorial. Económicamente, en cuarenta años, por muy potente que fuera el sistema de financiación autonómica, no se podría lograr una convergencia hacia la media que fuera significativa; en cualquier caso, habría que conseguir aislar el impacto del sistema de financiación autonómica, cuestión difícil y muy complicada de modelizar.

Por lo que se refiere a la armonización de los impuestos, yo personalmente le puedo decir que soy contrario a la competencia fiscal dentro de España. Cuanto más móviles sean los factores productivos, más dañina puede ser la competencia fiscal. Dicho de otra manera: cuanto más móviles sean los factores productivos, más fácilmente se pueden mover las empresas y las personas de un territorio a otro motivadas únicamente por razones fiscales, y no por razones de eficiencia productiva, que es lo que debería mover a las personas para trasladarse de unos territorios a otros. Creo que con esto he concluido la contestación a sus preguntas o ese al menos ha sido mi propósito.

El señor Prendes me ha preguntado sobre el coste efectivo de los servicios. Creo que el coste efectivo de los servicios sigue estando presente allí y se ha ido actualizando, como he indicado en mi exposición, con distintos criterios: el gasto equivalente del Estado y la evolución del producto nacional bruto, pero aquí ya es opinable si el coste efectivo ha sido suficiente o no para cubrir las competencias. Al menos es una referencia importante a tener en cuenta todavía hoy en día.

La entrega global es incondicionada porque de alguna manera esto responde al mandato constitucional, pero tengo que decir que en algunos casos, y así lo he mencionado, aunque fuera de forma breve en mi exposición, esto puede llevar a que finalmente las autonomías dediquen demasiados recursos a la financiación de unas competencias y muy pocos a otras. En cuanto a si se debería poner límite a esta libertad de las comunidades autónomas para destinar recursos a unos fines o a otros, la verdad es que en eso debe haber consenso entre las comunidades autónomas, porque es un cambio que no rompería, pero que matizaría en algún sentido lo que está indicado en la Constitución, sin embargo, no le niego que pueden producirse distorsiones por este motivo.

Respecto al proceso de integración en la economía mundial y desintegración en el interior, no creo que el Estado de las autonomías haya conducido a una desintegración en el interior, lo que pasa es que desde 2009, año en el que vivimos una recesión ya medida en una caída fuerte del producto interior bruto, vivimos condicionados por una situación económica que no ha sido para nada favorable, y hemos empezado a notar el cambio a partir de 2014, cuando crecimos un 1,4 %, en 2015 un 3 % y en 2016 un 3,1 % o unas décimas arriba o abajo como las que he comentado, y entonces podemos pensar que esto ha provocado que se llegue a procesos de desintegración en el interior.

Lo más importante, y es lo que he intentado destacar en mi comparecencia, es que el proceso de integración en la economía mundial condiciona mucho a España y condiciona tanto a España que debemos tener presente que, aunque haya 17 comunidades autónomas, la visibilidad de cada una de esas 17 comunidades autónomas, por muy distintas que sean las competencias que tengan, en el exterior es muy reducida. Si tenemos que pensar en que España ya está dentro de la Unión Económica y Monetaria, que en muchos aspectos es la Comisión la que nos representa en el exterior, debemos pensar, por ejemplo, en la Organización Mundial de Comercio. España no tiene voz, nos representa la Comisión. De esta forma, si la visibilidad de España ya es escasa, entonces debemos pensar que la visibilidad de una comunidad autónoma es muy escasa en el contexto global. Eso es lo que yo destacaría, más que la interpretación de un proceso de desintegración en el interior.

Si nos referimos a la extensión del Cupo vasco o del Convenio navarro, sinceramente lo que está incluido en nuestra Constitución, hasta donde alcanzo yo a entender, es la diferenciación entre estas dos comunidades autónomas, pero no por su sistema de financiación. Es decir, la diferencia en su sistema de financiación no está incluida en la Constitución, de tal manera que esta puede variar y, de hecho, varía dependiendo del contexto de negociación política. Tener al menos dos sistemas distintos y si se quiere considerar el navarro como un tercero, al tener tres sistemas de financiación distintos, puede complicar el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 13

modelo y, de hecho, mi opinión es que yo no lo complicaría más extendiendo el sistema foral a otras comunidades autónomas.

Respecto a la pregunta muy concreta del señor Baldoví sobre si está la Comunidad Valenciana infrafinanciada en términos del sistema de financiación, yo he visto estudios que corroboran su tesis. Podríamos decir que a partir de esos estudios la Comunidad Valenciana está infravalorada, pero, por otro lado, si preguntase ahora a cualquier responsable de las comunidades autónomas si se consideran y infrafinanciados, creo que ninguno me diría que está sobrefinanciado, que tiene demasiados recursos y que tiene tantos recursos que incluso prescindiría de algunos de ellos. **(Risas).**

Simplemente, y para que no se interpreten mis palabras en tono jocoso, es muy complicado evaluar hasta qué punto una comunidad está infravalorada a partir un sistema de financiación sumamente complejo, pero sí le debo reconocer que he visto estudios en los que tanto la Comunidad Valenciana como la Comunidad de Murcia están infravaloradas. Quisiera añadir, porque esto me parece importante, que en esos mismos estudios he visto que para países como Italia se reproducen las situaciones de financiación en las que están ahora la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Murcia con las que está, por ejemplo, el País Vasco o Navarra. Lo quiero destacar aquí porque nuestro sistema de financiación con todas sus imperfecciones no es tan singular con respecto a otros países como Italia, y recientemente en Bruselas tuve que escuchar de un representante del Consejo Europeo Fiscal que en Italia el sistema de la financiación territorial ni siquiera es un problema de discusión política que esté sobre la mesa.

Me ha preguntado sobre el equilibrio de suficiencia financiera y las diferencias en cuanto a los distintos territorios. En mi opinión, el sistema de 2009 trató, en la medida de lo posible, de hacer frente a todas las necesidades que plantearon las distintas comunidades autónomas. Es más, en mi opinión personal —reitero que es una opinión personal— nos encontrábamos en 2009 en una situación económica que no permitía hacer frente a todas las —no voy a decir concesiones— regulaciones que se establecieron para cumplir con las demandas de las comunidades autónomas. En este contexto, y lo he tratado de mencionar al final de mi exposición, es muy importante ver que ahí están las necesidades de gasto efectivamente, y que las necesidades de gasto también se pueden indicar al alza y a la baja, pero que hay una capacidad de financiación y que esta capacidad de financiación es limitada. Por eso, hay que tratar de que esta capacidad de financiación limitada se utilice de la forma más eficiente posible, que no se derrochen recursos y, sobre todo, que no se negocie un sistema de financiación como a mi juicio se hizo —y digo mi juicio, porque esto es opinable— con el sistema de 2009 sobre unos parámetros macroeconómicos que distaban mucho de la realidad que vivía España ya en 2009 en ese momento.

Por último, agradezco las preguntas que me ha hecho el señor Marí y trataré de contestarlas. Evidentemente, la corresponsabilidad fiscal incluye tanto la elevación de la tributación como la bajada en los tributos. En ese sentido, cuando se habla de federalismo fiscal —como usted bien ha dicho—, el federalismo fiscal lo que pretende es que las regiones, las entidades subnacionales, o como se quieran llamar, traten de financiar los gastos que generan. Esto no es así en España, como he dicho, porque no se ha adoptado un modelo al estilo americano, pero en el fondo lo que subyace en nuestro sistema es que las comunidades autónomas deberían tener la valentía —pero entiendo que esto es una cuestión política— de elevar los recursos tributarios, por tanto, de proceder a una evaluación de los impuestos que permita sufragar en mayor medida o en la medida en la que se considere adecuado las competencias asumidas. Porque el juego o la ecuación es relativamente fácil: o se ingresa más o se gasta menos. Estas dos opciones se dicen muy rápidamente, sin embargo gastar menos es muy complicado pero financiarse mejor también lo es porque tienes que coger recursos de distintos lugares.

¿Hemos conseguido ajustar la evaluación dinámica del sistema? ¿Podemos cerrar el sistema? He comentado en mi exposición que desde 2001 para los componentes principales del Estado del bienestar el sistema está cerrado, y creo que eso es importante. Desde hace ya dieciséis años, aunque se han seguido produciendo en menor medida transferencias de competencias, los parámetros básicos del Estado del bienestar están ya fijados. Aunque todavía se mantenga abierta la posibilidad de acceder a un mayor número de competencias, se ha alcanzado un nivel en el que ya hemos llegado prácticamente al techo de lo que las comunidades autónomas pueden desear. Quizás venga un cambio político importante, se produzca una transformación en España muy grande por parte de las comunidades autónomas pero, por lo que se ha podido observar, en los últimos años eso no se ha producido. Quizá también esto está distorsionado por la crisis económica —no voy a decir que no—, pero esa estabilidad sí se puede ver.

La eficiencia en la gestión de los fondos comunitarios. Creo que estamos obligados por la Unión Europea a hacer una evaluación de cómo se utilizan los fondos comunitarios, a hacer incluso evaluaciones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 14

de impacto de los fondos comunitarios. Lo que ha pasado con España —a eso me he referido también en mi intervención— es que nos ha tocado ir muy deprisa; nos han marcado el tiempo muy rápido y eso ha supuesto que nos veamos con que Rumanía y Bulgaria también reciben fondos comunitarios. Además de la eficiencia del gasto a la que estamos obligados, me parece también muy importante ser conscientes de que la pelea que tiene que llevar el Estado cada vez que lucha por esos fondos europeos es muy grande.

Finalmente, me referiré al asunto de constitucionalizar más principios de la financiación. Deberíamos ser más rígidos. Lo que dice la Constitución es muy amplio y la rigidez se introdujo con el artículo 135 de la Constitución y la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Personalmente, no iría más lejos de allí. Si comparamos nuestro apartado sobre financiación autonómica con lo que establece la Constitución alemana, vemos que en la Constitución alemana hay varias páginas dedicadas al sistema de financiación alemán. Sinceramente, en estos momentos en los que prácticamente tenemos dos sistemas de financiación —el de 2002 y el de 2009— que han coincidido con un periodo de crecimiento grande de nuestra economía y luego con una crisis de la que afortunadamente estamos saliendo ya, me parecería precipitado tratar de introducir nuevos principios en la Constitución sobre el sistema de financiación. Hay que recordar que la Constitución alemana fue aprobada en 1949, o sea que tenemos treinta años de ventaja. Si dentro de treinta años conseguimos estabilizar en gran medida los principios de financiación de nuestros sistemas, podremos intentar plantearnos quizás alguna cuestión. Si lo logramos antes que los alemanes, podremos felicitarlos por ello, ¿no? Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Plaza, por su intervención inicial y por sus aclaraciones posteriores, que creo que a todos nos han interesado. Estudiaremos el texto de lo que ha dicho porque hace falta en estos casos no solamente fiarse del oído sino también de la vista. Muchas gracias de nuevo.

Suspendemos la sesión cinco minutos para despedir al señor Plaza y recibir al próximo compareciente. **(Pausa)**.

— DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF (ESCRIVÁ BELMONTE). (Número de expediente 212/001163).

El señor **PRESIDENTE**: Reanudamos la sesión con la comparecencia de don José Luis Escrivá Belmonte, presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Airef, como todos hemos incorporado a nuestro vocabulario, al que doy la palabra para que proceda a su exposición.

El señor **PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF** (Escrivá Belmonte): Muchas gracias, presidente.

Señorías, al reflexionar sobre cuál podría ser mi contribución y la de la Airef a esta Comisión, llegué a la conclusión de que, partiendo del hecho de que nosotros somos un supervisor de las distintas administraciones públicas e interaccionamos con prácticamente todas ellas en los distintos niveles de gobierno, en esa labor continuada manejamos muchísima documentación, muchísimos datos, y de esos datos podíamos destilar algunos hechos estilizados que les podrían servir a ustedes para encuadrar sus discusiones. Ese va ser el primer bloque de mi intervención. El segundo bloque está relacionado con esa labor de interacción con las comunidades autónomas y con el Estado y cómo ellos entablan relaciones. También somos observadores de todo ese proceso. Yo además soy miembro del Consejo de Política Fiscal y Financiera, miembro nato, y de la Comisión Nacional de Administración Local. De esa observación creo que podemos extraer algunas reflexiones que les pueden ser útiles para sus reflexiones y sus discusiones. Ese será el segundo bloque de mi intervención. **(Apoya su intervención con un powerpoint)**.

Empezamos con los hechos estilizados. Me ha parecido que el primer punto de partida es decir: en 1978 en España hay un gran cambio institucional que supone un cambio del modelo territorial, que va de un modelo altamente centralizado a un modelo muy descentralizado. La pregunta es: ¿cómo nos ha ido desde entonces desde el punto de vista económico? El primer gráfico intenta responder de forma muy sintética a esa pregunta y lo que hace es algo muy sencillo. Nos situamos en 1978 y nos comparamos con nuestros países de referencia. Con la Unión Europea teníamos una renta per cápita del 91 % de ese bloque, con la OCDE del 83 % y con los países de alto ingreso, según la clasificación del Banco Mundial, del 78 %. Treinta y ocho años después, ¿cómo estamos? Treinta y ocho años después estamos como aparece en la barra roja, es decir, un poquito por debajo del nivel que había hace treinta y ocho años con estos tres bloques territoriales de referencia. Eso es lo que me lleva a pensar que tenemos que hacer una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 15

valoración de que nuestro desempeño económico ha sido discreto, ha sido mediano, no hemos tenido un desempeño muy espectacular. Detrás de estos datos se esconden diferencias con países. Por ejemplo, si nos comparamos con los países más centralizados europeos —ya apunto en una dirección—, vemos que Italia, Francia o Grecia han crecido en estos treinta y ocho años menos que nosotros. España ha crecido a una tasa media acumulativa en este periodo del 1,6 % en términos per cápita e Italia lo ha hecho al 1,1 %. En treinta y ocho años eso supone una brecha de renta que se reduce de España frente a Italia de veinte puntos. En cambio, cuando nos enfrentamos a países centroeuropeos —Alemania, Austria o Bélgica—, aquí el resultado es peor. Por eso estamos en la media; estamos mejor que los países mediterráneos y los grandes países centralizados y nuestro desempeño en estos treinta y ocho años ha sido peor que en los países escandinavos e incluso que en países de renta alta. Eso ha implicado —pasamos al segundo gráfico— que apenas hemos convergido, partiendo de un nivel más bajo, con los países de renta más alta. Ha habido una cierta convergencia.

El gráfico que aparece ahora conviene seguirlo. En el eje horizontal se presenta el nivel de renta en el año 1978 y en el eje vertical presentamos la variación que se ha producido en estos treinta y ocho años de crecimiento en cada uno de los países. Esa relación inversa que aparece da el grado de convergencia. Como vemos, ha habido una cierta convergencia en Europa, no muy grande. De hecho, podemos buscar una métrica de decir que en noventa y cinco años, si sigue este patrón de crecimiento, nos igualaríamos con Europa. Lo interesante es que, como vemos, España está por debajo de la recta. Esto quiere decir que somos de los países que menos hemos convergido y es consistente con el resultado anterior, que tenemos niveles de renta incluso un poquito por debajo —no mucho— de los que teníamos en el año 1978, cuando nos comparamos con el resto de la Unión Europea, la OCDE u otros grupos. La primera conclusión es que en estos treinta y ocho años tenemos un comportamiento económico —obviamente, es una simplificación— discreto; es decir, como reflexión de partida, no debemos tener mucho margen para la complacencia.

El segundo hecho estilizado que me parece interesante reflejar es cómo ha sido el grado de convergencia territorial, es decir, dentro de nuestras comunidades autónomas. Vamos a ver un gráfico de este estilo. En el eje horizontal aparece el nivel de renta que teníamos en el año 1978 en las distintas comunidades autónomas y qué crecimiento ha habido en estos treinta y ocho años. De nuevo nos aparece esa relación inversa, esa recta que vemos en el gráfico que nos da el nivel de convergencia. Setenta y siete años. ¿Esto es mucho o es poco? Setenta y siete años sería el tiempo que necesitaríamos, si se mantiene este patrón de crecimiento, para igualar territorialmente los niveles de renta entre comunidades. Voy a intentar explicar que ha habido cierta convergencia en estos treinta y ocho años. La mejor forma de comparar es buscar de nuevo referencias internacionales. Este gráfico vuelve a hacer una comparación con determinados países desde el año 2000, que es desde cuando hay datos. Aparece el patrón de España de convergencia, el de Francia —vemos que en Francia sus regiones han convergido menos, casi prácticamente nada— y el de Italia, donde ha habido incluso divergencia en niveles de renta en los últimos treinta y ocho años. Estos son los países centralizados grandes de Europa pero, en cambio, cuando miramos a Alemania o a Austria vemos que lo han hecho mejor, han tenido un nivel de convergencia de renta a nivel territorial sensiblemente superior al español, y podríamos ver algunos más. Por lo tanto, ha habido convergencia, pero al compararnos con los Estados más descentralizados, que es la liga en la que estamos jugando o queremos jugar, encontramos que el resultado es discreto.

Tercer hecho estilizado. ¿Cuál es el grado de descentralización al que hemos llegado? Es muy alto por el lado del gasto público. En este gráfico presentamos, dentro del nivel de gasto de las administraciones públicas, qué parte se realiza a nivel subnacional. Ahí vemos que España está dentro de la categoría de los que más gasto tiene. A la derecha del gráfico están los países poco descentralizados —Italia, Francia, Grecia, Portugal— y nosotros estamos con Bélgica, Alemania e incluso con Austria. Después están los países nórdicos, países muy descentralizados pero que —se ve el distinto color de las barras— lo hacen fundamentalmente a través de ayuntamientos, pero son muy descentralizados, incluso más que nosotros. Aquí ya nos clasificamos, es decir, desde el punto de vista del gasto hemos llegado a estar en niveles muy altos de descentralización y, de alguna forma, estamos jugando en la liga de este tipo de países que, como hemos visto anteriormente, son los que mejor lo han hecho desde el punto de vista de la renta y de la distribución territorial. Si lo vemos por el lado de los ingresos, en el siguiente gráfico vemos que nuestra situación es más intermedia respecto a los países de referencia de la Unión.

Cuarto hecho estilizado —aquí voy a pasar rápido porque no tengo mucho tiempo—. ¿Cuál ha sido el desempeño de sus funciones de las comunidades autónomas en sus distintos patrones de gasto? Este

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 16

cuadro refleja —lo dejo para que después lo puedan valorar y, si quieren, podemos discutirlo— una forma poco habitual de ver los datos. Muestra cada uno de los renglones principales de gasto de las comunidades autónomas —sanidad, educación, inversión, etcétera—, siempre deflactado por la población relevante en cada caso y con tres cortes en los años 2002, 2009 y 2017. Ahí se pueden sacar muchas conclusiones que me llevaría tiempo discutir y tengo poco, por lo que les dejo la idea de que los resultados son mixtos; uno puede sacar lecturas positivas en algunas cosas y menos positivas en otras.

El siguiente gráfico refleja las comunidades autónomas desde el punto de vista del gasto. Si el gasto medio per cápita de las comunidades autónomas es de unos 3000 euros —aparece en la parte de arriba del gráfico—, las barras reflejan la diferencia respecto a la media de cada comunidad autónoma y, como vemos, hay diferencias significativas respecto al gasto medio. El patrón medio tiene dispersión y diversidad suficiente tanto en el conjunto del gasto como —la parte de abajo del gráfico— en los servicios públicos fundamentales. Otro aspecto por el lado de los ingresos muy interesante, que no lo he visto medido como lo hacemos nosotros, es comparar a las comunidades autónomas desde el punto de vista de la utilización de su capacidad normativa respecto a los impuestos, bien tocando tipos impositivos bien tocando exoneraciones o créditos fiscales que puedan deducirse de los distintos impuestos. Esto está en términos de PIB no per cápita porque lo que importa aquí son las bases imponibles, y entre la comunidad que más presión mete y la que más utiliza su capacidad para renunciar a impuestos hay una diferencia de tres puntos porcentuales del PIB, y esto es mucho. Por tanto, no es verdad que las comunidades no utilicen su margen de discrecionalidad en sus impuestos. Esto muestra una fotografía muy variada. Este es el cuarto hecho estilizado.

El último hecho estilizado con el que quiero terminar esta sección es la parte de objetivos fiscales. El gráfico arranca en el año 2002, cuando todas las comunidades autónomas tenían prácticamente las mismas competencias —por lo que es un buen punto de partida— y, además, cíclicamente es un año no muy distinto del actual, quizá un poco más alto cíclicamente, por lo que ayuda a las comparaciones. La primera línea es la evolución de los gastos y la segunda es la continuación de los ingresos de las comunidades autónomas en relación con el PIB. Se podrían extraer distintas lecciones de este gráfico. La brecha entre las dos líneas es el déficit y, como vemos, pone de manifiesto que las comunidades autónomas han tenido un problema recurrente y muy prolongado de dificultad para cumplir con sus objetivos fiscales y para tener cuentas equilibradas. También es interesante observar que hasta el año 2007, momento en el que los ingresos aumentan mucho, en parte por razones cíclicas, los gastos van en paralelo y no hay ahorro para los periodos de vacas flacas. También se ve que —esta es una estimación de la Airef ya que todavía no hay datos cerrados— terminaremos con un déficit moderado del 0,4 %. Lo interesante es la comparación con los ayuntamientos —el gráfico de abajo— y vemos que los ayuntamientos tienen unos ingresos mucho menos cíclicos. En el periodo estudiado de quince años el ratio respecto al PIB prácticamente está plano y, básicamente, no han tenido grandes problemas fiscales, un poco durante la crisis —el Plan E, etcétera— cuando se marcaron algunas políticas específicas de inversión. Es interesante ver que desde el año 2012 están en superávit, un superávit que va creciendo progresivamente. Esto ya nos hace pensar que, probablemente, las competencias relativas entre unos y otros no están muy bien calzadas con los niveles de financiación a nivel agregado. Estos problemas recurrentes en las comunidades autónomas de desequilibrio presupuestario han dado lugar a un problema de deuda. En el siguiente mapa se ve el nivel de deuda de cada comunidad autónoma respecto del PIB y vemos diferencias muy significativas. Se puede hacer una clasificación basada en los ejercicios de sostenibilidad de deuda que para cada comunidad autónoma realiza la Airef y, como vemos, hay, primero, una diferencia muy significativa entre comunidades autónomas según sus niveles de deuda y, segundo, un grupo de comunidades autónomas que tienen un problema de muy alto riesgo de sostenibilidad. Esto quiere decir, para entendernos, que son comunidades autónomas que, probablemente, no podrán volver al mercado en un horizonte previsible y cuya situación de vulnerabilidad de crisis financiera es extraordinaria.

Con esto termino la parte de hechos estilizados, que creo que da una fotografía mixta de la situación en la que estamos. —Hay cosas que están mejor y hay otras que están peor—. Me gustaría plantearles que cuando nos comparamos con los Estados más descentralizados de Europa es cuando nos damos cuenta de que el potencial que puede haber desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la generación de bienestar para los ciudadanos no se ha explotado como se debería. También es verdad que hay puntos de comparación en los que estamos mejor que otros. Esta es una reflexión importante.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 17

Es verdad que no todo es el modelo territorial y que hay muchos factores que explican el crecimiento, la distribución de la renta y el bienestar, pero el marco institucional en el que nos movemos —la evidencia es abundante a nivel internacional— es una variable determinante. Por lo tanto, aunque no hay una evidencia robustísima, sí que da la sensación de que modelos descentralizados son modelos que tienen un potencial considerable, pero —esta es la cuestión fundamental— requieren normalmente un grado de sofisticación institucional y una complejidad en la organización del Estado mayor. Si uno quiere explotar todo el potencial que puede tener un modelo de este tipo, requiere al mismo tiempo de una calidad institucional bastante alta. Esto me lleva al segundo bloque, que es cómo está funcionando en España, para intentar entender estos resultados discretos. Yo creo que hay cosas que funcionan mejor y otras peor, pero mi obligación aquí es decirles a ustedes aquellas cosas que nos parece que funcionan peor. En esa perspectiva que decía al principio de no complacencia a la hora de abordar estos temas, mi contribución mayor aquí es enfatizar y reflejar aquellas cosas que nos parece que son mejorables. Aquí hemos encontrado tres áreas que nos parecen muy importantes. La primera es un tema que subyace mucho en lo que hemos visto detrás de gasto, de crecimiento económico, etcétera, que es quién hace qué, cuál es la distribución de competencias en España. La verdad es que es una competencia difusa; hay una concurrencia de normas poco precisas para una misma materia, lo que genera realmente —voy a intentar explicar por qué— ineficiencias en el funcionamiento del sistema económico.

En este diagrama intento explicar cómo es esto. Cuando miramos las competencias, nos encontramos que entra el Estado, y la sensación que nos da es que el Estado, cuando legisla, cuando aplica legislación básica, en ocasiones relevantes, tiende a hacer una interpretación extensiva de los principios institucionales que le amparan y, además, tiende a utilizar una capacidad que le ha concedido el Tribunal Constitucional para realizar inversiones y otorgar subvenciones en materias que no son de su competencia. Pero es que después, cuando llegamos a las comunidades autónomas, nos encontramos con que los estatutos de autonomía tienden a enfocarse con una gran amplitud competencial hacia ellas mismas; después terminan siendo aprobados en las Cortes. Y cuando vamos a las corporaciones locales, nos encontramos también con mucha extensión competencial a la hora de cubrir vacíos normativos. Recientemente, con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Racionalización de Haciendas Locales, nos hemos encontrado que se puede profundizar todavía más en este nivel. Al final, todo ello hace que las acciones desde estos tres ámbitos terminan generando, cuando entramos en los detalles, un ámbito competencial complejo, ambiguo y difuso y, además, genera muchos conflictos. No somos un país que tenga una gran cultura de consenso y de cooperación, con lo cual, al final, termina habiendo una sobrecarga de la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional con grandes periodos de incertidumbre normativa, lo cual es problemático. Además, en todo este mundo, cuando miramos las reglas, las sentencias, etcétera, nos damos cuenta de que —este es un problema muy generalizado— las consideraciones basadas en la asignación eficiente de los recursos económicos no suelen estar interiorizadas en muchas de estas decisiones, sentencias, normas, etcétera. Es decir, hay otro tipo de consideraciones que tienden a dominar, con lo cual, al final —este es el punto que me gustaría enfatizar—, nos encontramos con ineficiencias que surgen de esta forma de operar en el ámbito competencial para el funcionamiento económico. Hay solapamiento de funciones entre administraciones. En ocasiones no se aprovechan las economías de escala, de alcance y de proximidad que se derivarían de que el ámbito de Gobierno más adecuado esté haciendo lo que pueda hacer mejor; se genera incertidumbre e inseguridad jurídica que impacta negativamente sobre los agentes y sobre los ciudadanos, y después hay una dilución de responsabilidades y un déficit de rendición de cuentas porque, en ocasiones, no se sabe muy bien quién hace qué. Esto, al final, permea sobre los ciudadanos y es también un problema. Estas cuatro consideraciones nos llevan a decir que esta forma en la que se despliega el sistema competencial no es adecuado desde el punto de vista de la eficiencia económica, y esto puede ayudar a explicar por qué lo hacemos peor que otros países con estructuras descentralizadas o incluso Estados federales.

La segunda reflexión que me gustaría hacer es que el proceso de toma de decisiones —este es otro ámbito distinto— no está realmente orientado a la formación de consensos ni a la cooperación y corresponsabilidad de los distintos niveles de las administraciones. El Senado es un caso conocido en el que no voy a entrar; es decir, no es una verdadera Cámara de representación territorial como lo puede ser en otros Estados. Yo soy miembro del Consejo de Política Fiscal y Financiera y lo que transmito aquí es mi sensación de que el consejo, que podría ser una instancia donde esta cooperación y este proceso de formación de criterio conjunto se sustanciara, por distintas razones que expreso en esta transparencia, no termina de funcionar y, en general, se funciona con un clima de desconfianza sorprendentemente alto

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 18

entre la Administración central y las comunidades autónomas. Después predominan las relaciones bilaterales entre el Estado y las comunidades autónomas sobre mecanismos multilaterales a la hora de decisión, a pesar de que ya se ha concluido el proceso competencial prácticamente, y probablemente ese ámbito bilateral debería dar paso a ámbitos multilaterales donde, realmente, pudieran generarse procesos más cooperativos.

La tercera reflexión que quería hacer es en el marco de la disciplina fiscal. Aquí la verdad es que hay un incumplimiento generalizado de las reglas. El gráfico refleja de forma clara las diferentes comunidades autónomas. La barra roja representa el número de comunidades autónomas, desde el año 2009 a la actualidad, que han incumplido objetivos de estabilidad, y desde el año 2014, que es cuando existe y está vigente la regla de gasto. Sistemáticamente hay incumplimiento. Este tema de la disciplina fiscal es muy importante porque uno de los riesgos de los Estados muy descentralizados es que pueden tener potencialmente una mayor proclividad a las crisis financieras. Cuando existen centros muy descentralizados de gasto con cierta autonomía existe el riesgo de que haya una deriva en esa dirección. Esto está muy documentado en la evidencia internacional. Por eso tiene que haber reglas o mecanismos con la percepción de pertenencia por parte de todas las administraciones para que esto no ocurra. En España, lo vimos antes, hemos tenido serios problemas, y hay una serie de comunidades autónomas cuya deuda es realmente insostenible en este momento. Es decir, hemos pasado por ese proceso y no lo hemos hecho bien.

El problema es extraordinariamente complejo y tiene muchas aristas. Por una parte, nosotros percibimos que el diseño de las reglas y la aplicación de esas primeras reglas fiscales no es muy efectivo. Las reglas fiscales que tenemos en España se simultanean según la jerarquía de horizontes y de prelación en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Algunas de ellas son muy difíciles de cumplir en ocasiones. Faltan criterios técnicos y de transparencia metodológica en el reparto tanto horizontal como vertical de los objetivos. Hay una excesiva discrecionalidad, en ocasiones, en la aplicación de las reglas fiscales entre las distintas administraciones. Hay una pérdida de gradualidad en cómo deben aplicarse las sanciones desde los movimientos preventivos, correctivos y coercitivos que establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En la medición de las reglas se producen cambios a mitad del partido, por así decirlo, que no se explican. Y después tenemos un segundo bloque de problemas que tienen que ver con el sistema de financiación. En la medida en la que hay inequidades en el sistema de financiación, tanto a nivel agregado entre los ayuntamientos y las comunidades, con los ayuntamientos sobrefinanciados y las comunidades infrafinanciadas, y dentro de las comunidades con significativas situaciones muy dispares, eso al final ¿qué implica? Aparte de otras consideraciones de equidad, de provisión de servicios, etcétera, desde el punto de vista de las reglas, significa que el que tiene que aplicar las sanciones o el que tiene que aplicar la exigibilidad de las reglas, siente que no tiene autoridad moral. Entonces, el sistema de reglas pierde credibilidad y vigencia. Pierde credibilidad, se debilita la capacidad del Estado para cumplir esas reglas y, además, todo este sistema en el que no hay una sensación —esto lo he vivido yo muy intensamente durante estos años en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en otros ámbitos, así como en las relaciones bilaterales con todas las administraciones— de pertenencia de que este sea un marco en el que yo he participado y del que me siento propietario. Eso genera comportamientos de desafección que llevan a los incumplimientos. Este es un problema porque, si no hay estabilidad presupuestaria dentro de un sistema descentralizado, los riesgos y las vulnerabilidades hacia delante son muy grandes.

Termino ya repasando rápidamente el primer bloque. La conclusión fundamental es que España ha tenido un desempeño económico discreto y también una mejora en la distribución territorial de la renta discreta, superior a los países europeos más centralizados y mediterráneos pero inferior a los países más centroeuropeos escandinavos con mayor descentralización del gasto. Para poder explicar las ganancias potenciales de eficiencia económica de un modelo descentralizado como el que nos hemos dado y que queremos modernizar y profundizar, en mi opinión se requiere un marco normativo muy sofisticado con una elevada calidad institucional. He identificado en esta presentación tres líneas en las que podemos movernos, en las que sería deseable avanzar y, además, hacerlo de una forma integral. A veces en España tomamos decisiones parciales que pueden contentar a unos y a otros, pero que globalmente no terminan de ser suficientemente consistentes. En primer lugar, creo que la solución para España por razones culturales es un marco competencial extraordinariamente preciso y detallado en el que se segmente muy claramente lo que hace cada uno y quede tasadísimo. Por otro lado, tenemos que movernos hacia procesos de toma de decisiones que alineen incentivos para la cooperación, el consenso

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 19

y la corresponsabilidad, de tal forma que los niveles de autogobierno —que ya son muy elevados— se complementen con modelos de gobierno compartido. Esto es clave para mejorar, por ejemplo, el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera o las conferencias sectoriales y movernos hacia la multilateralidad frente a la tendencia a manejarnos todavía en ámbitos bilaterales a veces no muy transparentes. Finalmente, hace falta un marco de disciplina presupuestaria y de reglas y un diseño adecuado del sistema de financiación. Aquí los ámbitos de mejora son considerables y factibles y tenemos referencias internacionales a las que podemos agarrarnos que nos ayudarían mucho.

Con esto termino mi intervención. Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Escrivá.

Iba a hacer un comentario sobre cómo unos cuantos gráficos sacuden a los oyentes, pero creo que todos hemos participado de esa sensación. Para comprobarlo, en el turno de los grupos parlamentarios, tiene la palabra, en primer lugar, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Saura.

El señor **SAURA GARCÍA**: Gracias, señor presidente.

Señor Escrivá, quiero darle la bienvenida en nombre del Grupo Parlamentario Socialista y agradecerle sincera y sentidamente su aportación y su trabajo. Usted ha planteado un trabajo específicamente para esta Comisión con una métrica, un relato y unas conclusiones. No es habitual que las instituciones independientes respeten a este Parlamento como se debería respetar. En ese sentido, quisiera decirle que la Airef y el presidente de la Airef hacen su trabajo y respetan a este Parlamento no solamente en esta Comisión, sino que cuando vienen aquí plantean informes específicos para las distintas comisiones. Esto, que debería ser normal, desgraciadamente, señorías, señor Escrivá, no es habitual por parte del resto de autoridades independientes.

Dicho esto, me han parecido muy ilustrativas todas las transparencias, como ha dicho el señor presidente. Particularmente me ha interesado la transparencia número ocho. No había visto una presentación similar —lo tengo que reconocer— y me parece muy ilustrativa. Lo que se llega a concluir —lo ha dicho usted en su intervención— es que España en estos años lo ha hecho mejor que los países centralizados, pero lo ha hecho de manera más incompleta que los países descentralizados. Como ha dicho usted, queremos jugar en la liga de los descentralizados, pero tenemos que perfeccionar nuestro sistema. Esto refleja la transparencia y esta es la gran conclusión de su intervención en el día de hoy. Por tanto, me gustaría hacerle algunas preguntas.

Usted propone un reparto de competencias no difuso, mucho más claro y nítido, no tan indeterminado. La primera pregunta es si nos podría poner algunos ejemplos. Usted, que preside la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y conoce a todas las administraciones españolas, ¿nos podría poner algunos ejemplos en los que haya un reparto difuso que conlleva costes económicos y sociales? Usted además forma parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera y vive en primera persona cómo funciona una pieza clave en el entramado institucional español. ¿Nos podría contar su experiencia? ¿Qué cosas habría que cambiar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera? Usted es la autoridad independiente en ese consejo, porque todos los demás representan a sus territorios o al Gobierno; por tanto, es una autoridad competente y reconocida para que nos cuente su experiencia.

En el perfeccionamiento del marco institucional español estaríamos de acuerdo con que el nuevo modelo de financiación autonómica es clave también. ¿Sobre qué pilares debería pivotar la reforma del modelo de financiación autonómica? Responda de manera sintética, tampoco quiero que nos cuente su modelo o el modelo de la Airef, sino los pilares sobre los que debería asentarse el nuevo modelo de financiación autonómica.

Usted ha hablado de manera reiterada —y lo he dicho también en mi intervención— de un reparto más claro de competencias. Hay artículos de la Constitución que hablan de las competencias que tiene que tener el Estado. ¿Esto implicaría una reforma de la Constitución española desde su punto de vista?

Una última consideración, señor presidente, si me lo permite. Toda la métrica que ha utilizado ha estado en relación con la renta per cápita y con la convergencia o no en renta per cápita, pero estará usted de acuerdo conmigo en que también podríamos tomar otras variables como, por ejemplo, la participación de las comunidades autónomas en el PIB nacional. Es otra manera de verlo: cómo han ido evolucionando las distintas comunidades autónomas en el PIB nacional. Se puede observar que en los últimos treinta y siete años ha habido ganancias y pérdidas de peso relativas, pero la singularidad más potente que llama la atención es la ganancia de Madrid: 4 puntos acumulados. Ha pasado de representar el 14,5% del PIB nacional a principios de los años ochenta a representar prácticamente el 19% del PIB nacional. Esta

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 20

ganancia de participación ha sido estable respecto de los ciclos económicos y esa ganancia ha sido estable respecto de los ciclos políticos también; lo digo para que no haya malentendidos. Desde mi punto de vista —termino ya— la mencionada ganancia tiene mucho que ver con las economías de aglomeración, un fenómeno muy a tener en cuenta que no es singular de España, muy a tener en cuenta en Europa y en otros países. Es decir, que además del marco institucional, deben estar jugando en este momento lo que se conoce como economías de aglomeración, ¿cómo cree que se debería actuar para compensar dichas economías? Además de un marco competencial más claro, ¿no necesitaríamos también alguna medida adicional para repartir las instituciones estatales entre los distintos territorios para contribuir a limitar estas economías de aglomeración?

Muchas gracias, señor Escrivá. Gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Saura.

En nombre del Grupo Parlamentario de Ciudadanos tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, presidente.

Gracias al compareciente por su explicación, se nota que es un experto en econometría porque ha combinado la explicación con gráficos, gráficos que son derivados de estadísticas. Yo voy directamente a las preguntas porque ha quedado muy bien definido cuál es el perfil de su intervención y algunas propuestas que contiene, pero mis preguntas van dirigidas a otras propuestas relacionadas con lo que ha dicho.

Por un lado, hablando de esta situación de descentralización, la pregunta sería: ¿La solución a todos estos problemas sería una mayor o una menor descentralización? No sé cuál sería la dirección más adecuada. También ha hecho referencia al régimen local un poco de pasada, me gustaría saber qué sería adecuado cambiar en el régimen local, si la última reforma ha sido óptima o no, y qué le parece el sistema último que se aplicó, que es el Plan de Pago a Proveedores, que equilibró un poco el sistema financiero de los ayuntamientos.

En relación con los gráficos que ha puesto de las comunidades autónomas, quería preguntarle si el mayor gasto que se aprecia en algunas comunidades autónomas —me parece recordar que especialmente son País Vasco y Navarra— está en función de la inversión o no tiene nada que ver un concepto con otro.

También quería preguntarle, porque lo ha tocado aunque sea de pasada y aquí es un tema recurrente habida cuenta de la finalidad de la Comisión, por el Senado. Dice que no funciona como una cámara de representación territorial. Me gustaría preguntarle si tiene alguna propuesta en cuanto al Senado en sí —aparte de la mejora de funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera— para contribuir a su mejora y que sea realmente una cámara de representación territorial.

Quiero hacer referencia a algunos artículos que he visto relacionados con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En mayo de 2016 se publicó un artículo que decía que el 69 % de las consultas de la Airef fueron denegadas tras la orden del ministro Montoro. Me gustaría saber cómo está esa situación ahora, en 2018, aunque llevamos muy poquito, pero también en 2017.

En otro artículo de 2016 decía la Airef que el gasto en sanidad le preocupaba, decía usted que era muy elevado, que tendía a incrementarse. Me gustaría que pusiera en contacto lo que ha explicado hoy con esa parcela específica de la sanidad. Y ya termino, presidente.

También he visto alguna apreciación en cuanto a la política presupuestaria del último año, y como no ha hablado de presupuesto, querría que nos explicara si la política presupuestaria es adecuada para modificar todos estos desequilibrios que ha apreciado en sus distintos esquemas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Cano.

En nombre del Grupo Parlamentario Mixto tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Muchísimas gracias.

Señor Escrivá, tengo que felicitarle. Me ha parecido clarísimo lo que ha querido decir y además en el tiempo en que lo ha dicho, por tanto le felicito sinceramente. Estoy de acuerdo con el presidente en que nunca unas gráficas abrieron tanto los ojos y han podido ayudar a comprender. Por eso me gustaría que pusieran la gráfica donde está España y las comunidades autónomas, es la 18. Quiero decirle que me ha parecido muy clara su intervención y creo que en esta Comisión, que es de Evaluación y Modernización del Estado Autonómico... —Esa, correcto, muchísimas gracias—. Soy valenciano. **(Risas)**. Usted ha

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 21

hecho una evaluación a mi modo de ver perfecta, pero si estamos aquí justamente es para que después de ver una evaluación donde usted ha constatado toda una serie de deficiencias para intentar que mejoren, que esta Comisión sirva y no sea meramente cosmética, eso esperamos.

Usted ha hecho alusión a la distribución competencial y a que tiene que haber una necesaria clarificación de las competencias. En ese sentido una pregunta muy clara: ¿Cree que debería establecerse en la propia Constitución esta distribución competencial?

Ha hecho referencia también al Senado, querría saber si tenía alguna propuesta.

Por último, la propia Airef ha dicho hace poco que la Comunidad Valenciana no podría cumplir los objetivos de estabilidad ni los objetivos del gasto, vamos a ser claramente incumplidores. Con una comunidad que gasta menos que la media en servicios públicos, que cobra más impuestos que la media y que aplica menos beneficios fiscales, no sé, ¿hay alguna solución para nosotros? Es decir, si tenemos un 40 % de la deuda me imagino que no habrá sido por la ineficiencia de los diferentes Gobiernos que han gobernado por lo que desearía saber cuál es la causa de que una comunidad de régimen común tenga el 40 % y otra comunidad autónoma tenga el 18, el 19 o el 20.

Moltes gràcies.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví.
Por Unión del Pueblo Navarro, señor Alli.

El señor **ALLI MARTÍNEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Una vez más he de decirle, señor Escrivá, que es un placer escucharle sinceramente, sobre todo cuando viene con esta documentación, y por la capacidad que tiene usted de destilar las estadísticas y llegar a conclusiones. Voy a ir directamente al grano. No sé si su tesis al final es un sistema de recentralización o de poner mayor orden en la descentralización actual que tiene nuestro país en términos competenciales, administrativos o políticos, eso me gustaría aclararlo. Yo le anticipo —lógicamente como representante de Unión del Pueblo Navarro— que tal vez según sus datos —que no voy a discutir— la evolución en cuanto a la convergencia de España en términos comparativos con la Unión Europea u otros países europeos efectivamente no es para entrar en la autocomplacencia pero no será porque el sistema de descentralización sea malo sino porque igual tal vez se haya hecho un uso no del todo eficiente de dicho sistema.

Usted ha apuntado varias veces en su presentación la palabra corresponsabilidad, corresponsabilidad por parte de los órganos competentes en cada comunidad autónoma y también en la Comunidad Foral de Navarra con relación a ese cumplimiento y a la buena gestión pública en cuanto a los ingresos y los gastos, y la corresponsabilidad del Estado en cuanto a la petición o exigencia de aquellas comunidades que han incumplido en este caso el objetivo de déficit.

Yo tengo cinco preguntas y me gustaría que en la medida de lo posible usted las pudiera contestar. En primer lugar, en la página 10 usted presenta una comparativa de España respecto a la Unión Europea en cuanto al gasto regional y al gasto local. ¿Lo que usted viene a apuntar es que tal vez en términos comparativos con otros países es más correcto dar mayor competencia, mayor libertad al gasto local, es decir a mancomunidades y a ayuntamientos y por tanto eso iría en detrimento de lo regional? Me gustaría que me lo explicara.

La segunda pregunta es muy técnica y es la relativa a qué se refiere en la página 14 cuando habla del gasto per cápita sin gasto no recurrente en cuanto a términos comparativos con otras comunidades, en este caso, en cuanto al gasto sanitario, si no me equivoco.

Tercera pregunta. También la página 18 recoge que las comunidades, según la Airef, con riesgo ligeramente bajo o riesgo bajo en cuanto a problemas de sostenibilidad financiera son Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Canarias, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Ante esta perspectiva, creo que no es tanto un problema de mayor o menor ingreso sino de responsabilidad de aquellos Gobiernos —esté quien esté en ese momento a lo largo de los años en estas comunidades— y la buena gestión que se ha hecho en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos a los que representan pero también, sobre todo, en cuanto al cumplimiento y la eficiencia que han tenido bajo su responsabilidad. Por tanto, sí creo sinceramente que no se trata tanto de más ingresos —he creído entender al señor Cano que tal vez los vascos y los navarros tenemos ese, no ha dicho la palabra, privilegio, cosa que le agradezco—, sino de una gestión responsable del gasto público. Desde su responsabilidad, desde su puesto como presidente de Airef, ¿en qué modificaría la Constitución española? Díganos usted los *bullets* en ese sentido.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 22

Una última pregunta. Si hubiese un verdadero principio de lealtad constitucional, de solidaridad con el conjunto de los españoles y, por tanto, de responsabilidad política, ¿cuál sería el modelo más correcto, el de la recentralización de las competencias, especialmente en la financiación de las comunidades, o sería un modelo tal vez —insisto, de responsabilidad política— de convenio económico navarro o cupo o concierto vasco aplicado a otras comunidades?

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Alli.

Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra el señor Olano.

El señor **OLANO VELA**: Gracias, señor presidente.

Buenos días, señor Escrivá, señorías. También mi grupo se suma a mostrarle nuestro agradecimiento por su comparecencia. Es verdad que desde el año 2014, en que se creó la figura por una ley del año 2013, seguramente el presidente de la Airef, sin contar con algún ministro, es la persona que más comparece en las Cortes Generales porque ha venido usted a la Comisión de Presupuestos, a la Comisión de Hacienda, a la de Economía, a la del Pacto de Toledo, a la de Empleo y ahora a la de Evaluación del Estado Autonómico. Esto sin duda lo que prueba es que ha sido un acierto la creación de esta figura, a la que recurrimos con asiduidad los parlamentarios. Me siento satisfecho con que haya sido mi grupo parlamentario el que haya creado esta figura con la oposición del resto de los grupos, a los que en aquel momento no les parecía necesaria.

Comenzaba usted diciendo que la descentralización, comparando la evolución desde el año 1978 hasta ahora, ha resultado beneficiosa en términos generales, y no solo comparado con otros países de la Unión Europea, concluyendo que aquellos que tienen un sistema más descentralizado han avanzado más que aquellos otros con un sistema mucho más centralizado. A mí me ha resultado curiosa la comparativa porque no la había visto nunca y realmente la comparto. Quizá esto lleve la contraria a ciertas corrientes que salen últimamente, al albur de la última noticia, porque parece que está de moda el tema de la recentralización pensando que así se solucionarían todos los problemas cuando nada está más lejos de la realidad. Asimismo, desde un punto de vista interno —y en esto compartía usted algunas de las conclusiones que nos expuso también el presidente del INE—, respecto de que ha habido una cierta convergencia, modesta pero sí una cierta convergencia entre los distintos territorios y que efectivamente sí ha habido un trasvase de rentas entre las comunidades más ricas con las comunidades que lo son menos, algo que considero positivo y que demuestra que nuestro sistema fiscal fundamentalmente, pero también que en nuestro modelo territorial sí funcionan los principios de solidaridad y de redistribución de riqueza. Seguramente se puede avanzar más, pero no es menos cierto que esto ha sido así.

Yo estoy en casi todas sus intervenciones porque coincidimos en muchas de esas comisiones a las que usted acude y todas ellas son siempre muy interesantes. Usted siempre se ha mostrado como un firme defensor de la última reforma que se hizo de la Constitución, aquella por la que se modificó en el año 2010 el artículo 135. Cuando hablamos de disciplina fiscal, ese artículo y la ley orgánica de su desarrollo han sido fundamentales para que en España, en estos momentos en los que ha habido una crisis económica tan brutal, hayamos podido mantenernos y ahora estemos superando todos esos problemas con una lógica francamente aceptable. Soy de los que está convencido de que ese artículo 135 y esa ley orgánica de sostenibilidad financiera han constituido una reforma francamente social porque es lo que nos garantiza que en el futuro se puedan prestar los servicios públicos que merecen los ciudadanos.

A lo largo de su intervención usted ha hablado de la dificultad que hay para hacer corresponsables a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos en materia financiera y en materia fiscal, y yo le pregunto cómo cree que se podría lograr esa mayor corresponsabilidad entre los distintos grados de las administraciones públicas para el control efectivo de ese déficit y de la deuda pública. En definitiva, cómo podría evolucionar la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria del año 2012.

En sus conclusiones usted nos decía que hay una desafección de las comunidades autónomas que les lleva a unos incumplimientos generalizados. Yo no sé si eso no será también un poco propio del carácter de los españoles porque, curiosamente, aquellos que aprobaron el sistema de financiación autonómica que está en vigor, al día siguiente de aprobarlo, ya estaban protestando contra él; quizás sea un poco falta de educación institucional entre las distintas administraciones públicas en sus relaciones.

Usted decía que el modelo descentralizado requiere de marco normativo sofisticado, que eleve esa calidad institucional, y por ahí voy un poco cuando digo si no es parte de nuestro carácter el estar constantemente protestando y comparándonos con el vecino porque parece que le va un poquito mejor;

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 23

aquello de ser el tuerto en el país de los ciegos da la sensación de que a algunos les gusta. ¿Usted cree que este marco normativo sofisticado requiere de una modificación expresa de la Constitución española? Más allá de que en estos momentos pueda haber los consensos necesarios —porque hasta ahora todos los comparecientes si en algo han coincidido es en que ahora no se dan las circunstancias y el grado de consenso para llevar a cabo esta modificación constitucional—, ¿usted cree que esta sofisticación, a la que usted cree que debemos de tender para hacer más eficiente el marco territorial, necesita de una reforma expresa de la Constitución española o ya estamos dotados de los instrumentos necesarios, que simplemente necesitarían un mayor desarrollo —estoy pensando, y usted los ha citado, en la Conferencia de Presidentes y en las distintas conferencias sectoriales en las que usted participa porque es miembro nato en algunas de ellas— o sencillamente con modificaciones de legislación ordinaria o legislación orgánica sin necesidad de tener que introducirlo en la Constitución? Ayer participaba en la Comisión de Justicia y se hablaba de que había una ley orgánica que parecía un reglamento por su desarrollo, pero este diputado no entiende que una constitución deba llevar el grado de desarrollo o de especificación de una ley ordinaria, ni siquiera de una ley orgánica y, por tanto, mucho menos de un reglamento.

No tengo más preguntas. Le agradezco sus respuestas, que estoy seguro que serán muy interesantes. Gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Olano.

Señor Escrivá, es su turno para aclaraciones y contestaciones.

El señor **PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF** (Escrivá Belmonte): En primer lugar, voy a contestar a algunas cuestiones de carácter general que han aparecido recurrentemente. Yo no estoy en condiciones de contestar, porque no es mi ámbito de especialización, si hay que reformar o no la Constitución; en este tema no les puedo ayudar. Por tanto, cuando yo planteo aquí que realmente conviene ir a un modelo donde las competencias de cada una de las administraciones están mucho más tasadas, acotadas y con líneas claras, el instrumento jurídico por el que se puede llegar a eso me supera. Yo creo que habrá distintos caminos y sugeriría —mi modesta opinión— que nos fijáramos en los países donde esto funciona mejor. Yo siempre enfoco estos temas desde el punto de vista de la eficiencia económica porque es el ángulo que yo les puedo aportar, y hay países a los que yo no miraría porque tienen un grado de descentralización muy grande pero con condiciones muy distintas de la nuestra como es, por ejemplo, Estados Unidos; Estados Unidos es un Estado federal pero básicamente es el modelo de que cada palo aguante su vela, y ese no es el modelo en el que nosotros nos movemos. En cambio hay modelos, como por ejemplo el australiano, que yo no sé cómo está organizado desde el punto de vista constitucional y normativo pero me gusta mucho porque, teniendo algunos elementos anglosajones —estoy hablando de la parte económica—, es un país donde hay un elevado grado de gasto social; creo que es el único país, junto a España, donde la sanidad y la educación son competencia de las comunidades autónomas y funciona bastante bien. En Europa hay países como Austria y Alemania que funcionan bastante bien y yo también miraría cómo está esto organizado. Mi sensación es que quizás nosotros aquí necesitamos un punto más de concreción, porque hay países —yo he vivido en Alemania unos años y conozco un poco ese mundo— donde culturalmente hay proclividad hacia la formación de acuerdos y consensos mayor que aquí y a lo mejor eso permite que las normas sean menos concretas o más amplias. No lo sé; es un terreno en el que yo diría que me muevo con dificultad.

Me han preguntado por los países escandinavos. Ese es otro modelo. Es un modelo que no es el nuestro. Es un modelo donde creen enormemente en la descentralización y, como hemos visto en algunos gráficos, tienen un nivel de descentralización de gasto altísimo porque piensan —entiendo yo— que la proximidad a los ciudadanos en la provisión de determinados servicios públicos es un elemento muy importante para la calidad y la eficiencia con que se ejecutan esos servicios; han optado por un modelo territorial de grandes ayuntamientos que les funciona muy bien —cuando uno mira a esos países ve que funcionan como relojes— y quizá también sería interesante mirar, en la parte competencial, cómo se distribuye esa parte.

Eso nos lleva al tema de los ayuntamientos, que también se me ha planteado. Mi sensación o, mejor dicho, constato que los ayuntamientos, de facto, terminan haciendo funciones en el área de la asistencia social, por ejemplo de la dependencia, sin tener las competencias. Yo le echaría una pensada a si no deberían tener esas competencias los ayuntamientos, más aún cuando son instituciones que tienen un

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 24

superávit estructural. Las comunidades autónomas, en dependencia, no llegan desde el punto de vista de la financiación ni tienen muchas veces la proximidad suficiente como para gestionar los servicios sociales; al final pagan, pero quienes gestionan y determinan en gran medida son los ayuntamientos. Me parece que habría que reconsiderar si lo que es asistencia social estrictamente, lo que es dependencia, incluso rentas mínimas, quizá deberían gestionarse y tener una financiación acorde por parte de los ayuntamientos. Esto ayudaría a reequilibrar los subsectores desde el punto de vista de la financiación. A los ayuntamientos les sobran 8000 o 9000 millones de euros, tienen ya más de 25 000 millones de euros en los bancos. Por ejemplo, la regla de gasto, que se cuestiona mucho en ayuntamientos, no es restrictiva para ellos, no llegan; la Ley de racionalización de las haciendas locales iba en la dirección de acotarles. El Tribunal Constitucional la echó para atrás de una manera significativa. El encaje de unos con otros me parece importante y esto me lleva a una reflexión sobre el sistema de financiación —que también se me ha planteado— y es que tenemos que mirar integralmente los sistemas de financiación. No podemos segmentar la discusión sobre el sistema de financiación autonómico del local. Realmente hay que mirar las competencias que tienen unos y otros y si hay una provisión de financiación suficiente para las competencias que deben realizar. Hay que combinar ambas reflexiones y llevarlas conjuntamente. Este es un tema que me parece fundamental.

Sobre el sistema de financiación autonómica permítanme que no pueda ser muy preciso porque en estos momentos se están produciendo reuniones casi semanales, sino quincenales, de la Comisión técnica permanente sobre financiación autonómica del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde participa la Airef. Yo creo que estas conversaciones se están manteniendo en un tono discreto y nosotros estamos haciendo aportaciones a esta comisión; por lo tanto, me parece que no debo pronunciarme aquí en este momento —me pueden llamar en el futuro, cuando esto esté ya finiquitado— sobre el sistema de financiación. Dicho esto, sí puedo hacer algunas reflexiones de carácter general.

Yo creo, y aquí me separo mucho de gran parte del pensamiento, incluso del académico, en España, que el sistema de financiación en España lo abordamos recurrentemente desde el lado de los ingresos en primera instancia y no arrancamos —y ahí estaría muy bien mirar a Australia, por ejemplo— a mirarlo por el lado de los gastos. Como punto de arranque. Al final, las comunidades autónomas y también los ayuntamientos proveen servicios fundamentales que dependen en gran medida de la evolución de la población y de la evolución en la estructura de esa población mientras que los ingresos dependen mucho del ciclo económico. Eso genera desajustes y una enorme ciclicidad en cómo se proveen los servicios de sanidad y educación en España y eso no es aceptable. Hay un cuadro de la presentación **(Lo muestra a la Comisión)** donde esto se ve clarísimo, ahí está el gasto per cápita en sanidad y educación. Vamos a ver la sanidad. En el año 2002 las comunidades autónomas gastaban en sanidad 1000 euros por persona; aquí está deflactado por siete grupos de edad, es decir, es la población pero ponderada en función del impacto relativo que tiene el gasto en sanidad. Entre el año 2002 y el año 2009, deflactado por la evolución de esa población, el gasto subió hasta 1500 euros por persona —este es el periodo de las vacas gordas y de la euforia—, y de 2009 a 2017 ha bajado de 1579 a 1331 euros por persona. Es decir, no es razonable que los ciudadanos se enfrenten a estas fluctuaciones tan grandes en cómo se provee el servicio de sanidad; no es razonable. Y esto es mucho más importante, muchísimo más importante, que si yo tengo el 23 % o el 27 % del IVA y lo gestiono de esta forma o de esta otra. ¡Esto es lo realmente importante! Y en el sistema de financiación —y les invito a que miren las reuniones del comité de expertos— las discusiones son fundamentalmente de qué ingresos pillo yo y a ver cómo los gestiono. Aquí lo que hay que hacer en primera instancia, y no está hecho, es una estimación de coste de los servicios. En España no hay una estimación de coste efectivo de los servicios, no se sabe cuál es la cartera fundamental de servicios, no está estimada; las necesidades de financiación de las comunidades autónomas no se estiman desde hace veinte años; en los ayuntamientos, cuando se reparte el dinero, se hace con estimaciones de los años ochenta, que no se han actualizado. Y este no es el foco. Cuando uno mira a los países escandinavos, cuando uno mira a Australia, ve que hay comisiones técnicas especializadas independientes, que después reportan a los ámbitos competentes, que están constantemente proporcionando este anclaje de datos y de números sobre los que hay que tomar decisiones. Bueno, pues aquí hay una gran despreocupación por las métricas y por los números. Evidentemente las decisiones son políticas, pero los mimbres técnicos son muy importantes y los datos tienen que estar encima de la mesa. No sabemos realmente en este momento las necesidades de sanidad, de educación o de dependencia a nivel agregado y para cada comunidad autónoma en función de variables como el envejecimiento, la dispersión o la población. No

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 25

está estimado. Hay estimaciones de población ajustada extraordinariamente simplificadas y que no se actualizan. Estas son las cosas que la Airef está diciendo en estos comités y que llevamos diciendo mucho tiempo. En el punto en el que estamos, lo que estamos diciendo en estas comisiones es, dado que ya no llegamos a tiempo, pónganse ustedes de acuerdo para que dentro de cinco años o dentro de equis años, cuando se vuelva a discutir el sistema de financiación, estén los números encima de la mesa. Y esto es una responsabilidad compartida de las comunidades autónomas y del Estado también. Antes de que llegue la discusión política, que tiene que haberla, tiene que haber una evaluación muchísimo más profunda de lo que hay de estos servicios. Por eso hay que ir a dar mayor estabilidad a la provisión de estos servicios, esa es la clave del sistema de financiación. Hay que blindar algunas cosas y en otras hay que dejar que cada uno funcione y darle sus espacios. Del mismo modo que creo que el dinero para cohesión y distribución territorial lo tiene que decir el Parlamento español y tiene que sacarse fuera del sistema de financiación, lo que va a cohesión y lo que va a distribución; hay que aclarar los distintos niveles de decisión. Tiene que haber unos niveles de decisión que tienen que ver con los servicios públicos fundamentales donde tiene que haber una financiación asegurada en todo momento, tiene que haber ámbitos amplios donde las comunidades autónomas tienen competencias y pueden ir hacia arriba y hacia abajo y tienen que tener su financiación y ahí sus impuestos pueden subir y bajar y tiene que haber realmente la percepción de que esa es la parte donde se diferencian en políticas unas comunidades de otras y, finalmente, tiene que haber una parte de reequilibrio que tiene que decidirse a nivel de este Parlamento. Eso es lo que yo creo y ese enfoque no creo que esté suficientemente interiorizado en la cultura en la que se aproximan cada cinco años tanto los académicos del comité de expertos como las comunidades autónomas. Nosotros somos un poco neófitos y hemos llegado a este tema desde otros mundos, y la gente que lleva esto lleva décadas y décadas discutiendo y a veces tienes la dificultad de salirte un poco, como se dice en inglés, *out of the box*, y mirarlo desde otro lado, pero cuando nosotros hemos llegado a esto hemos visto que se podría hacer de otra forma y se podría empezar por otro sitio.

Por eso me parece que el tema de los ingresos no es el punto de arranque y no me parece que es el punto de arranque además porque la tendencia internacional es gestionar los ingresos más centralizadamente porque es más eficiente. ¿Dónde debe gestionarse el impuesto sobre sociedades? A nivel europeo. Es evidente que en cuanto al impuesto sobre sociedades un país cada vez tiene menos margen de maniobra por los procesos de globalización. El impuesto sobre sociedades, incluso otros impuestos, tienen que gestionarse cuanto más agregadamente posible mejor, más capacidad de recaudación y de eliminar agujeros. Por tanto, no creo que sea la prioridad pensar en mayor descentralización por el lado de los ingresos. Creo que España tiene ya un grado de descentralización muy grande, es decir, la sanidad, la educación y la dependencia, que son los bloques fundamentales del Estado del bienestar, ya están en las comunidades autónomas. Por tanto, no creo que la idea sea profundizar en la descentralización, sino gestionarla mejor, con instituciones de mayor calidez y que generen mayor bienestar económico para todos los ciudadanos. Ese tiene que ser el foco. ¿Cómo hacerlo desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos? No les puedo ayudar ahí, sinceramente. Les puedo sugerir que miren a aquellos países que lo hacen mejor e igual ayuda ver cuáles son las formas en que lo han decidido organizar. Creo que hay que ir mucho más hacia la multilateralidad. Estas son reflexiones generales y ahora voy a las preguntas concretas.

El señor Saura me preguntaba por ejemplos de este tema competencial. Hay muchísimos y no solamente es que hay muchísimos, sino que una cosa relativamente habitual cuando se mira la distribución de competencias es que el que tiene la restricción presupuestaria, es decir, el que paga, no tiene el control sobre el proceso. Piensen ustedes, por ejemplo, en la sanidad. Las comunidades autónomas tienen un gran reto en la gestión de la sanidad por el envejecimiento y por las innovaciones que hay en ese campo y hay una enorme presión sobre el gasto. Sobre esto me preguntaba usted y sí, sí que lo hay. Y aun así España —nosotros estamos haciendo ahora una evaluación de gasto público que afecta a subvenciones y estamos mirando cosas en sanidad— realmente no compara mal en sanidad y si miramos resultados en términos de esperanza de vida, etcétera, nada mal. Pero cuando uno entra en esto sí encuentra que en lo que es el gasto en medicinas, en medicamentos, se puede mejorar. En España se sobrerreceta y eso genera mucha presión sobre el gasto. Ahí sí que hay ámbito de mejora. ¿Pero qué ocurre con las recetas? ¿Quién lo paga? Lo paga la comunidad autónoma, que es responsable de pagar lo que le llegue de las farmacias. ¿Pero quién toma la decisión sobre qué se financia y a qué precio? La Administración Central. ¿Cuenta con las comunidades autónomas? Muy poco, prácticamente nada. ¿Quién tiene la restricción

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 26

presupuestaria? El Estado no; el Ministerio de Sanidad no tiene la restricción presupuestaria. Esto no es eficiente.

Vamos a ver lo contrario. ¿Quién paga en España la incapacidad laboral? La paga la Seguridad Social. ¿Pero quién decide? Lo deciden las comunidades autónomas que no tienen la restricción presupuestaria. La Seguridad Social está trabajando en esto, me consta, porque además tenemos un problema de gasto en incapacidad laboral bastante evidente, que además es muy cíclico y muy por encima de cualquier estándar internacional, pero el problema es que las decisiones las toman las comunidades autónomas, los médicos de familia dependientes de las comunidades autónomas, y la Seguridad Social prácticamente no tiene ninguna capacidad de entrar en ese proceso. Esto no es eficiente. Pensemos, por ejemplo, en la justicia. La justicia es una competencia estatal y así entiendo que está en la Constitución con bastante claridad. Hay cierto consenso en que la justicia española tiene ámbitos de mejora en términos de resultados, tiempos, etcétera, pero ¿cómo se gestiona esto? Por una parte, la Administración Central paga al Consejo General del Poder Judicial, a los jueces, a los fiscales, etcétera, pero ¿quién paga los edificios?, ¿quién paga a las secretarías?, ¿quién paga si hay que digitalizar? Las comunidades autónomas. En un momento determinado el Tribunal Constitucional decidió que una cosa es la administración de justicia y otra cosa distinta es la gestión de la justicia, y se segmentó. Me parece que esto tiene poco sentido, pero cuando hay que abordar reformas y hay que poner dinero, ¿quién lo pone?, ¿cómo se ponen de acuerdo? Además, algunas comunidades autónomas han decidido no tomar esa competencia, con lo cual el Estado sigue teniendo que tener alguna unidad administrativa para seguir con los edificios, etcétera, pero a una escala pequeña. A eso me refería cuando decía que la racionalidad económica a veces no está detrás de las decisiones. ¿Realmente es necesario hacer esta partición? ¿Es necesario compartimentar estas competencias?

Los ejemplos son numerosísimos. Pensemos en urbanismo o en vivienda. Las competencias son de las comunidades autónomas, pero el Estado, de vez en cuando, ha intentado meterse por ahí y hubo una ley, me parece que 1992, que se echó atrás. Pero después están las conferencias sectoriales, donde el Estado reparte un dinero para vivienda. ¿Realmente tiene el Estado que tener ahí una política de vivienda? A lo mejor, atendiendo a un principio constitucional podría tener sentido, pero ¿cómo se instrumenta esto? Se instrumenta con subvenciones que además no tienen mucha continuidad en el tiempo y que cambian de tamaño; es decir, no hay una política continuista de competencia del Estado. Es decir, mucho de lo que ocurre en las competencias sectoriales se entiende a veces regular desde el punto de vista de la financiación económica y da la sensación de que es mantener unidades administrativas. Hay muchos ejemplos que se podrían poner y que se podrían listar de cosas que se podrían segmentar de otra forma, compartimentar de manera más favorable a los ciudadanos desde el punto de vista de la asignación más adecuada de los recursos económicos.

El señor Saura me pregunta por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Antes de nada, tengo que decir que yo llevo casi cuatro años asistiendo al consejo; he tenido experiencias previas y he estado en entornos multilaterales de decisión a nivel europeo y me sorprendió mucho el funcionamiento del Consejo y el cómo se toman las decisiones, cómo se hacen las agendas y cómo interaccionan unos con otros. Me sorprendió mucho y he hecho algún trabajo para ver si esto era reciente y me cuentan que esto ha sido así siempre. Es decir, que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que me parece que es del año 1981, funciona exactamente como lo he visto yo desde el principio. Es un tema absolutamente arraigado y cultural, empezando por el sistema de votación. El sistema de votación propicia los bloques, no es un sistema homologado internacionalmente, me da la sensación. Segundo, jamás he visto a una comunidad autónoma en una discusión del Consejo de Política Fiscal y Financiera cuestionar a otra. Me consta que en Alemania, que hay un consejo que es algo similar, constantemente hay interpelaciones de unos y otros, hay una participación. Por ejemplo, los planes económicos y financieros, que son los planes económicos que las comunidades autónomas tienen que presentar y que requieren el informe previo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal antes de ser aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, son planes a veces discutibles. Nosotros hacemos observaciones y la comunidad lo rehace, pero no terminan de ser... Deberían ser motivo de gran discusión y reflexión entre todos en el consejo; jamás he visto una sola discusión sobre ningún plan económico-financiero de ninguna comunidad autónoma ni del Estado; se aprueban y a veces sin ninguna reflexión de ningún tipo, de nadie. Podría poner más ejemplos; el consejo es extraordinariamente mejorable pero su forma de actuar, arraigada durante décadas y décadas, genera desafección y desconfianza. El Estado percibe que si les pide algo a

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 27

las comunidades autónomas se lo van a dar tarde y mal, al final termina presentando los documentos el día antes y entonces los otros tienen desconfianza. Es decir, las culpas se pueden repartir a ambos lados, pero diría que es una institución no voy a decir disfuncional, pero sí que su nivel de funcionamiento es ampliamente mejorable.

El señor Saura me preguntaba también por la reforma constitucional. Yo ahí no puedo decir nada. En cuanto a lo que me planteaba de las economías de aglomeración, es una tendencia internacional. Es un problema porque puede generar despoblación y una redistribución territorial de la riqueza y de la actividad económica muy dispar. Yo creo que hay que interiorizar claramente que esta es una tendencia subyacente con la que tenemos que vivir. Creo que lo que hay que hacer desde las políticas públicas es mitigar; hacen falta mitigadores de un proceso que, si lo llevas al extremo, puede ser —como alguna cifra que ha presentado el señor Saura— muy problemático.

El señor Cano me hablaba del régimen local y del Plan de pago a proveedores. Creo que el Plan de pago a proveedores fue un instrumento muy útil y no suficientemente valorado en el año 2012, y no solamente para las comunidades autónomas. Desde luego, en las comunidades autónomas ayudó a que las restricciones de liquidez de la crisis en España no tuvieran un impacto sobre la actividad económica mucho mayor a través de la cadena de impagos que afectaba a empresas, etcétera. Luego el Plan de pago a proveedores es un buen ejemplo. Lo que no es tan buen ejemplo son los sistemas extraordinarios de financiación asociados —el FLA, etcétera—, que han conllevado una cierta condicionalidad que también afecta al cumplimiento de las reglas fiscales. Esto ha supuesto que, frente a lo que dice la Ley de estabilidad, que es una resolución multilateral imperfecta —como acabo de describir en el Consejo de Política Fiscal y Financiera—, si una comunidad autónoma ha incumplido una regla, eso tiene que aprobarlo en primera instancia el Consejo de Política Fiscal y Financiera y después los planes económico-financieros. Es decir, todo el proceso de reequilibrio fiscal es multilateral pero, como resultado de los mecanismos extraordinarios de financiación, la condicionalidad primaria ha pasado a estar ahí. Digamos que, a cambio de la financiación que se concede a una comunidad que no tiene acceso al mercado, te condicionan el cumplimiento de las reglas fiscales. Eso se ha bilateralizado y el nivel de transparencia es mucho menor. Esta rebilateralización del cumplimiento de las reglas a través de estos mecanismos es indeseable en mi opinión. Hay que volver a mecanismos multilaterales y hay que intentar —eso lo he visto yo, por ejemplo en Alemania— que cuando haya una comunidad autónoma que no lo haya hecho bien —y después entramos en por qué puede ser eso— haya un debate, una reflexión por parte de todos y una interiorización; el comportamiento de *free rider* que pueda tener una comunidad impacta a las demás negativamente y por lo tanto todas tienen que implicarse claramente en buscar cómo se soluciona ese problema. En cambio, lo que ocurre mucho cuando uno se salta las reglas es que los demás piensan que es mejor no decir nada, que hoy por ti y mañana por mí, no vaya a ser que mañana yo tenga algo así. Esa es un poco la actitud que yo veo en el consejo y esto no es gobierno compartido, compartir responsabilidades.

Mayor gasto en inversión en el caso de los ayuntamientos. A los ayuntamientos les sobra dinero en este momento, es decir, tienen un exceso de financiación. Esto no lo dice nadie pero lo voy a decir yo: Hay que mirar el conjunto de la financiación agregada. Con el déficit que hay en la Seguridad Social, con la presión de gasto en sanidad que hay sobre las comunidades autónomas, con el déficit estructural sensible que tiene el Estado, ¿queremos que el superávit de los ayuntamientos se utilice en fuentes? A veces esa es la sensación que yo tengo, lo digo como lo siento. O démosles más competencias a los ayuntamientos para que ese exceso de financiación estructural que tienen puedan gastarlo, por ejemplo, en dependencia o en servicios sociales. Yo creo que sería mucho más relevante. Recanalización hacia inversiones es como está definida ahora la posibilidad de utilizar el superávit pero yo no creo que la prioridad de España en estos momentos, con las deficiencias que hay en otros frentes, sea mejorar la infraestructura local con inversiones; insisto, no creo que esa sea la prioridad. Obviamente esto no te lo va a decir ningún ayuntamiento pero alguien por arriba tiene que hacer una reflexión sobre cómo reajustar los niveles competenciales y los niveles de financiación, y esto no se oye mucho, sinceramente.

Sobre el grado de cumplimiento de las respuestas de la Airef, que no tiene mucho que ver con esta Comisión pero que voy a contestar con mucho gusto, el problema es el siguiente. El problema es que, con la llegada de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal se pone en marcha algo relativamente novedoso, que cuando nosotros hacemos una recomendación a una Administración —ya sean ayuntamientos, comunidades autónomas, el Estado, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, hacemos recomendaciones a todo el mundo— lo que dice

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 28

nuestra ley es que se debe aplicar el principio de cumplir o explicar, que culturalmente es novedoso en España. Es decir, una Administración tiene que entablar un diálogo con la Airef. Yo no espero que cumpla lo que le digo, pero tiene que justificarse y explicarse si no va a seguir la recomendación que le hago. Esto, además, debería hacerse transparentemente y en público. A las administraciones esto les cuesta una barbaridad, y no tanto en el ámbito político como en los niveles administrativos altos, que no están acostumbrados a la rendición de cuentas. Entonces, cuando empieza este modelo nos encontramos todo tipo de reacciones, desde gente que nos dice que no somos competentes para hacer esa pregunta hasta gente que no te contesta, gente que te dice que sí, que no te preocupes, pero te dan una contestación genérica y no pasa nada. Lo importante es entrar en un diálogo...

Me estoy extendiendo en algo que no toca.

El señor **PRESIDENTE**: No, no.

El señor **PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF** (Escrivá Belmonte): Me parece importante esto porque nosotros nos hemos encabezonado en que ese diálogo termine produciéndose y hemos elevado los costes reputacionales en todas las administraciones. Puedo decir que hoy en día prácticamente todas las recomendaciones de la Airef se contestan y el Ministerio de Hacienda ha dado un paso más y tiene una página web en la cual pueden encontrar todas y cada una de nuestras recomendaciones y lo que han contestado. Esto me parece suficiente, un avance importante; ha costado pero es importante. Digamos que la calidad de la contestación a veces es mejorable, pero ya está contestando todo el mundo. Esto es lo que le puedo decir. Yo estoy muy satisfecho de cómo ha evolucionado esto. Creo que las administraciones han ido entendiendo que ese es el camino, y el Ministerio de Hacienda desde luego que lo ha hecho.

El señor Baldoví me habla de Valencia. Yo creo que, sin entrar en detalles que se están discutiendo ahora, es bastante evidente que Valencia es una comunidad autónoma que tiene una situación de infrafinanciación estructural bastante clara y aguda. Es claro que eso explica parte de sus dificultades para cumplir con la regla en su acumulación de deuda. Esto es un hecho. Por eso yo creo —aquí me voy a separar probablemente de otras opiniones— que al abordar el problema de financiación tiene que hacerse de una forma mucho más integral de lo que se está planteando. No solamente tiene que verse simultáneamente Administración local y comunidades autónomas, tiene que verse también el problema de las reglas fiscales, porque, señor Olano, creo que sería el momento de dar una vuelta a la Ley de Estabilidad para que apriete más, pero el momento es cuando tengamos el sistema de financiación justo y establecido.

Tenemos también un problema de *stocks*, tenemos unos niveles de deuda muy altos en algunas comunidades autónomas. En España hay una regla de *no bail-out*. ¿Pero es creíble la regla de *no bail-out*, de no rescate? No es creíble, y cuando no es creíble ¿pensamos que alguna comunidad autónoma va en algún momento a hacer *default*, a quebrar? ¿Verdad que no es creíble? En el momento en que no es creíble esa regla —lo hemos visto con las actuaciones de los últimos años—, ¿qué ocurre? Que los incentivos a no cumplir aumentan. Necesitamos reforzar las reglas, pero cuando uno hace *stock* de una situación —esto es inevitable—, si uno está ya en una situación de insostenibilidad de deuda, que no va a poder volver al mercado en ningún horizonte previsible, hay que buscar una solución a eso también. Por ejemplo, hay que ver si se le condiciona el cumplimiento de las reglas futuras y se va haciendo progresivamente. Hay formas de integrar la solución de un problema del insostenibilidad de deuda dentro de un marco más general, pero hay que abordarlo. No se puede dejar pudrir las cosas. Se puede decir que esto es un problema de agravio comparativo, vale, pero el agravio comparativo mayor va a ser estar financiando indefinidamente esa deuda insostenible a tipos muy bajos porque, si no lo haces así, esa comunidad no puede proveer sus servicios públicos fundamentales. Es hipócrita plantear eso sí.

Yo entiendo que es un problema muy difícil de comunicar en las comunidades autónomas que han sido muy disciplinadas. Las comunidades autónomas que han sido muy disciplinadas tienen muy difícil comunicar que vaya a haber quitas de deuda. —Lo entiendo—. Pero la situación es tal, y con los condicionamientos que tenemos, que hay que abordar el problema. Hay que empezar a hacer pedagogía y buscar aquel mecanismo que genere los incentivos adecuados por una parte y que, por otra parte, compense por alguna vía a aquellos que lo han hecho bien. El tema evidentemente no es fácil, porque discernir qué parte de la deuda es el resultado de un problema de infrafinanciación —que es verdad en algunos casos, pero no en todos, no en todas las comunidades autónomas se puede llegar a esa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 29

conclusión— y qué parte se debe a problemas de gestión es extraordinariamente difícil. Luego en este asunto en algún momento habrá que hacer simplificaciones. Podemos posponerlo a lo mejor tres años o cinco años, pero llegará el momento en que habrá que abordarlo. Yo tengo la sensación de que cuanto antes se aborde, mejor, y que se haga integrado en soluciones que aborden también el sistema de los flujos de financiación y los temas que tienen que ver con las reglas fiscales y con una vuelta para ver lo que ha funcionado mejor y peor en la Ley de Estabilidad.

De todas formas, en cuanto a la Ley de Estabilidad, la Comisión Europea el 6 de diciembre presentó a los Gobiernos una propuesta de directiva de trasposición del Fiscal Compact dentro de la legislación europea, que llevará inevitablemente a una reforma de la Ley de Estabilidad española en profundidad. Yo creo que ese será el momento. La reflexión europea se va hacia un modelo que nos va a llevar a repensarnos algunas cosas, porque significa dar más flexibilidad a corto plazo a cambio de mayores compromisos a largo plazo, es decir, más en la dirección del modelo holandés. En Holanda, cuando llega un Gobierno, que siempre son Gobiernos de coalición —yo creo que la Comisión está apuntando claramente a esto en la directiva—, hay una institución independiente que hace los cálculos para ver las distintas propuestas, se hace una planificación a cuatro años y hay una regla de gasto y el compromiso de esa coalición de cumplir los hitos a cuatro años es muy firme. Hay cláusulas de escape si las cosas no van bien. Ya estás hablando de cuatro años.

En España —yo creo que porque era inevitable en el año 2012 y había que apretar y dar una señal de rigor ante la situación tan descontrolada en la que nos encontrábamos desde el punto de vista fiscal— tenemos un sistema de reglas no anual y repetitivo —regla de gasto, deuda, equilibrio presupuestario—, que no es la forma más adecuada de funcionar. Conviene tener un objetivo a largo plazo, que es un objetivo de deuda sostenible —a eso hay que tender—, conviene tener metas intermedias, probablemente en términos de superar objetivos primarios, razonables, y después gestionar la regla de gasto para periodos que se extiendan por una legislatura para cada uno de los órganos de Gobierno. Esta sería la reforma que yo haría de la Ley de Estabilidad, que además conectaría muy bien con lo que en este momento se está discutiendo en Europa después de años de reflexionar en por qué tampoco las reglas fiscales han funcionado bien en Europa, porque no han funcionado bien, han generado excesiva presión sobre unos. Por cierto —eso es muy relevante para esta Cámara—, lo que está planteando Europa es que mientras estemos en el brazo preventivo, es decir, por debajo del 3 %, yo, Comisión Europea, me retiro y dejo que el país lo gestione, probablemente con un papel más grande de las autoridades fiscales independientes que está planteando la Comisión, mayor todavía del que hay. Pero la Comisión, que está ahí a medio camino y planteando objetivos a los países que están por debajo del 3 %, se da cuenta de que hay que propiciar lo que ellos llaman el *ownership*, es decir, la sensación de pertenencia de las reglas y del marco nacional y no que vengan de Bruselas a marcar la pauta. Eso requiere calidad institucional, y creo que con eso contesto la cuestión que me planteaba.

Había por parte del señor Alli algunas preguntas muy concretas, por ejemplo, sobre gasto no recurrente. En ese tráfico que tienen ahí nosotros hemos limpiado de aquellas cosas que en un momento determinado, sobre todo cuando miras comunidad a comunidad autónoma, no son recurrentes. Por ejemplo, una sentencia que tienes que pagar y que no es recurrente a un año. Ese sería el prototípico caso de un gasto no recurrente. Hay algunas otras cosas que son *one-off*. Eso lo hemos limpiado para que el perfil sea adecuado.

Planteaba el asunto de la sostenibilidad en Navarra. En el gráfico se ve que Navarra es una comunidad que da la sensación de que tiene una provisión de servicios públicos impecable, sin duda, y eso sale claramente en los resultados, pero sus niveles de gasto están por encima de la media. Esto no podemos esconderlo. **(El señor Alli Martínez: Yo no he dicho nada).** Los gráficos están ahí, que cada uno los mire y vea lo que hay. Lo hemos hecho con mucho cuidado, con muchos años de promedio, y lo hemos limpiado de cosas. No solamente esa provisión de servicios es de calidad, sino que hay mayor nivel de recursos para gastar. Eso es así.

Me preguntaban por la Constitución y por los modelos. Yo creo que he contestado a todos.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Escrivá.

Creo que compartimos la sensación de que hemos asistido a una exposición y a un debate muy interesante que sugerirá, con toda seguridad, iniciativas en el futuro. Siempre se lo digo a algunos comparecientes y no quiero dejar de hacerlo con usted: no descarte la posibilidad de que acudamos de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 30

nuevo a usted no tanto para una comparecencia de esta índole, pero sí para aclaraciones o conversación al respecto.

Muchas gracias de nuevo.

Suspendemos la sesión y empezaremos las siguientes comparecencias a las cuatro. **(Pausa).**

Era la una y quince minutos de la tarde.

Se reanuda la sesión a las cuatro de la tarde.

— DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS (VELARDE FUERTES). (Número de expediente 219/001046).

El señor **PRESIDENTE**: Se reanuda la sesión. Buenas tardes, señorías.

Comparece en este momento ante la Comisión el profesor don Juan Velarde Fuertes, presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Tenemos que ser estrictos en el cumplimiento del horario, porque hay que asegurar que el profesor Velarde pueda salir de la sala antes de las seis. Sin más, le doy la palabra para que nos exponga sus reflexiones sobre los temas económicos vinculados con el Estado de las autonomías. Tiene la palabra, señor Velarde.

El señor **PRESIDENTE DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS** (Velarde Fuertes): Señorías, espero que esto me sirva para pavonearme ante mis nietos, porque haber colaborado, aparentemente, con el Poder Legislativo —ojalá sirva de algo— es siempre un orgullo. Por eso, muchas gracias por haberme convocado. Trataré de hacerlo lo mejor posible. Intentaré ser sintético y no demasiado pesado.

El problema de la economía española en relación con el conjunto de las autonomías hay que plantearlo a través de una serie de novedades que han surgido en multitud de aspectos. El primero de esos aspectos es el cambio de la base natural de la economía española. Este es un hecho que ha ocurrido y que altera las cosas. ¿Qué ha ocurrido en ese terreno? Lo primero que ha sucedido es que al comienzo de la actual vida española había una economía nacional que no dependía de lo que ocurriese en Bolivia, en Perú o en el Virreinato de México o de la Plata. Uno de los elementos clave era la minería. En el siglo XIX éramos suministradores de minerales para el desarrollo de la Revolución Industrial. Siempre recordaré un artículo muy bueno de un historiador económico británico, que luego ha sido citado en multitud de ocasiones por los economistas ingleses, que se titulaba «Acero británico y mineral español». Este era un elemento esencial que la naturaleza había ofrecido a España y estaba en la base del desarrollo. En concreto, el desarrollo del País Vasco, si eliminamos eso, no se entiende. Ese fue el primer cambio.

El segundo cambio de la base natural sucedió en el terreno de la energía. La energía pasó a ser esencial para la Revolución Industrial. ¿Cuál es la base de la energía? El carbón. El carbón era un elemento clave y también lo eran los saltos de agua. España tiene multitud de corrientes por los montes y se generan saltos de agua muy importantes. Surgió en España una gran ilusión porque teníamos carbón y también energía eléctrica cuando se descubrió la corriente alterna que permitía transmitir la energía a muchísimos kilómetros de distancia de las centrales. ¿Qué ocurrió más adelante con el motor de explosión, otro aspecto muy importante de la Revolución Industrial? Que aquí no apareció de ninguna manera. Nosotros no teníamos gas natural ni teníamos petróleo. Hemos tenido que encajar eso de alguna manera y los choques petrolíferos han estado siempre presentes como factores de freno para la economía española. Por lo tanto, esa situación generó en principio rentas en una dirección. Yo soy asturiano y en Asturias el carbón pasó a ser esencial. Jovellanos ya estaba ilusionadísimo con el carbón: «Podemos tener un carbón como el inglés». Surgió luego la competencia con el carbón de otras procedencias, entre otros, con el carbón alemán y el carbón inglés, y no digamos ya con el norteamericano. Como consecuencia de las características geológicas del carbón español, nuestro carbón no competía tan fácilmente, pero era un elemento energético básico. Desde el punto de vista económico, todo esto se ha sumado. Se ha sumado, además, como consecuencia de las tesis del H₂O, etcétera. Además de esto, ¿tenemos grandes yacimientos de uranio para una transición hacia la energía nuclear y que se desarrollase aquí con muchísima fuerza? No, esa base natural no la tenemos.

En España hemos tenido siempre una situación que se consideraba mala y que era un freno para nuestra economía en muchas regiones, que es la sequedad, el ambiente de poca pluviosidad. Eso generaba muy poca producción agraria y era un elemento molesto. Todo eso correspondía a la zona mediterránea. ¿Qué ha ocurrido? Pues que eso ha pasado de ser un factor de freno a ser un factor de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 31

expansión por el turismo en las zonas de playa. El fenómeno ya había ocurrido en California y en Estados Unidos con el cambio que existió en ese sentido, que luego se completó con instalaciones empresariales especiales, etcétera. Y aquí, ¿qué? Tanto dentro de España como en el conjunto de Europa hubo un cambio radical en ese sentido, pero, sobre todo, hay un cambio que se está produciendo en este momento, que es el cambio en lo que los economistas llamamos las rentas de situación. Las rentas de situación son extraordinariamente importantes. ¿Por qué es rica Suiza? Suiza tendría que ser uno de los países más pobres del mundo. ¿Hay allí algún mineral importante? Ninguno. ¿Es fácil pasar de un cantón a otro? Es difícilísimo como consecuencia de las montañas. ¿Es posible tener cultivos adecuados? De ninguna manera. Pero, ¿qué tiene Suiza al norte? Tiene una de las zonas industriales más ricas y más importantes del mundo, que es la zona de Renania-Westfalia, es el Rhin, que le da nombre a esto y que sale del lago Constanza hacia arriba. ¿Qué tiene inmediatamente al oeste? Lyon está muy cerca y es la llanura que acaba en la isla de Francia, en París, que son las regiones más ricas de Francia, es decir, las que pegan exactamente con Suiza. ¿Qué tiene al sur? A la rica Italia, porque el resto de Italia es comparable con muchas de las cuestiones que aquí se han criticado de la economía española, pero esa zona, la zona de Milán, la zona de la parte del norte de Italia, de la que salieron Génova y sus consecuencias económicas —es una zona rica de Italia—. ¿Qué tiene al este? Que comienza el valle del Danubio. Tengan ustedes en cuenta, por ejemplo, que Austria tiene un producto interior bruto por habitante mayor que el de Alemania y que está en el medio, y al estar en el medio, si se sabe utilizar esa renta de situación, la riqueza llega. Respecto de España, que no deja de ser una península al final de Europa, ¿dónde la situamos en las corrientes del mundo? Está entre la Europa rica del Norte —las inglaterra, las alemanias, las francias— que se conectan con Estados Unidos por el Atlántico norte; ahí está esa península, que al final está en una esquina y no significa nada. ¡Ah! Pero ha cambiado desde que empezó —y el primero que lo señaló como una revolución importante fue Costa hace mucho tiempo— a desarrollarse Japón. Japón empieza a desarrollarse después de la revolución del shogunado. Esa revolución lleva al mikado a imitar el modelo europeo. Empieza el desarrollo de Japón y empieza a conectarse la costa del Pacífico norteamericana con ese tráfico. Ahora, además de todo esto, tenemos lo que está ocurriendo en China, lo que está ocurriendo en Corea del Sur y lo que está ocurriendo en las zonas de Malasia o Singapur —siempre administración independiente—, que se están colocando en la vanguardia de multitud de cálculos económicos, además del desarrollo que está teniendo India. De pronto, esa zona riquísima del Pacífico, en conexión con las australianas y demás, tiende siempre a conexiarse con otra zona económica que sea muy rica, que es la Europa atlántica del norte, las inglaterra, etcétera; es decir, intenta no solo conectarse con Estados Unidos sino también con esa zona para empresas que están en el medio, para exportar más fácilmente. Y eso se hace a través del Mediterráneo y del Mediterráneo enlaza por el mar Rojo con el Índico, etcétera, y, de pronto, esto rodea España, y la rodea por la zona mediterránea, que realmente no tiene peso ni significación económica ninguna. Pero esto ha cambiado, y lo puedo decir en este momento, después de la publicación de un artículo largo publicado hace como un año en la revista francesa *Futuribles*, que señalaba que, como consecuencia del cambio del clima, el Ártico norte se está deshelando y por ahí al tráfico hacia a esa Europa rica va a ser mucho más barato pasando desde las chinas, japoneses, etcétera, por el Ártico hacia los puertos alemanes, hacia los puertos ingleses, etcétera.

Yo he pensado más de una vez que las autoridades españolas hacen muy bien tratando de que no siga el calentamiento, porque esto nos va a fastidiar desde el punto de vista económico. Se habla mucho del medio ambiente pero yo, en este caso, más ramplón, pienso que, en lo económico, que los buques continúen rodeándonos. Yo recuerdo que al primero al que oí hablar de esta situación, hace ya muchos años, fue a Romano Prodi. Les pido perdón por la anécdota que no viene al caso, pero un día un compañero de la academia, José Ángel Sánchez Asiain, me dijo, en la sesión de academia: Oye, he pensado —al teólogo Olegario González de Cardedal y a ti que te interesan esas cosas— que un político italiano, Romano Prodi, va a ser huésped nuestro en Bilbao. Yo consigo que tengáis conmigo unos billetes de avión para salir hacia Bilbao para hablar con Romano Prodi, porque Romano Prodi está colaborando para alterar muchísimas cosas económicas de las tesis del romano pontífice, Juan Pablo II, sobre funcionamientos fiscales y bancarios allí y creo que os puede interesar. Y yo le dije: Bueno, si tienes el billete, vamos. Él nos dijo: Al día siguiente yo vuelvo muy temprano en un avión a Madrid y os traigo y tenéis ya vida normal en Madrid. Fui a Bilbao y Romano Prodi, además de reuniones con los economistas que tenía Juan Pablo II, nos dijo: Bueno, para Italia va a ser una maravilla y no entiendo cómo ustedes no se están preocupando ya de esto. ¿Y qué es? Es una conexión de la Europa rica con el mundo asiático. Esto va a cambiar absolutamente el Mediterráneo, el único problema que tenemos es que de alguna

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 32

manera hagan barullo y lo compliquen todo el Oriente Medio, los árabes, las tesis musulmanas, etcétera. Pero a Italia le viene de maravilla y supongo que ustedes estarán trabajando. Yo puse una cara de... Bueno, no sé nada de esto. Pero a continuación lo he visto. Por tanto, el cambio de la renta de situación de España es extraordinaria en ese sentido.

Hay datos estadísticos desde 1800, en una serie que han hecho Tafunell y varios estadísticos catalanes muy buenos, distribuidos por comunidades autónomas; hay multitud de datos económicos. Miren 1800. ¿Qué regiones van más allá? En primer lugar, Andalucía; en segundo lugar, Extremadura; a continuación, pasa a Castilla-León y enlaza en parte con Madrid y desemboca por arriba en la zona de Asturias-Cantabria, etcétera. Eso es lo que sale de esas estadísticas en 1800. ¿Por qué? Porque en 1800 España tenía relación directa con América y la consecuencia es que suministraban la renta a Andalucía. Transcurren unos cuantos años y esto en Andalucía, Extremadura, Castilla-León, etcétera, ha desaparecido absolutamente. La situación ha cambiado como consecuencia de los cambios de la política económica y del tráfico. Por tanto, esta situación que acabo de señalar, la base natural, es un elemento que continuamente tenemos que tener presente para entender por qué va la economía en un sentido o va la economía regional en otro sentido.

¿Qué segunda cuestión hay alrededor de estos problemas? Alrededor de estos problemas de distribución de la economía española desde el punto de vista regional tenemos lo que está sucediendo en el conjunto de la economía española desde el punto de vista del gasto público. El gasto público se ha orientado de una u otra manera desde hace mucho tiempo y eso no se ha hecho nunca de forma totalmente homogénea, que sea siempre lo mismo por kilómetro cuadrado, en absoluto, ya fueran construcciones de carreteras, instituciones educativas, etcétera. ¿De qué era fruto esa situación? Yo he estudiado un poco de historia económica española, porque de lo contrario no lograba entender nada, y eso se debía fundamentalmente a presiones políticas en el sentido de: esto me interesa mucho y soy capaz de conseguir con el ministro de Fomento que esto se haga o no se haga porque conviene muchísimo, etcétera. Eso, entre otras cosas, fue desde tiempos de Carlos III la base de Madrid. La base de Madrid no es solo porque aquí tengamos los centros políticos; no, no. Primero, las vías de comunicación básicas españolas estaban centradas en Madrid y, en tiempos de Isabel II, los ferrocarriles estaban centrados en Madrid, también se centra en Madrid Telefónica, etcétera. Vemos incluso ahora dónde están situadas las instalaciones de comunicación con los satélites, el centro de control de todo esto está al lado de Madrid. Madrid es el centro esencial de las comunicaciones y eso crea una renta de situación en Madrid verdaderamente extraordinaria. Esas decisiones de hacer esto aquí, de que este puerto aparezca en esta zona, de ampliar este otro o el de más allá lo dejamos porque no nos interesa, etcétera, todo esto tiene unas consecuencias sociales y políticas extraordinarias y eso está complementariamente dentro de esa situación española que acaba teniendo un peso importante. Pero ese peso importante, además, se complica como consecuencia de que esos políticos eran racionales y trataban de que eso estuviera especialmente amparado y protegido. Si aquí hay alguien que venga de Cataluña, sabrá esto en relación con el famoso problema de Cataluña y Cuba.

El problema de Cataluña y Cuba fue un problema esencial e importantísimo porque Cuba, en determinado momento, consideró que qué era eso de tener que vender sus productos —su azúcar, su tabaco, etcétera— a precios internacionales y tener que comprar forzosamente artículos que procedían de España y que, en un grado considerable, estaban controlados precisamente por todo un mecanismo —marqueses de Comillas, los Bru, etcétera— que consiguió que el tráfico con Cuba fuera de cabotaje y no fuera un tráfico internacional, sino que tuviera unas ventajas especiales desde ese punto de vista. La presión de Cuba fue extraordinaria y dijeron que querían que eso cambiara. Intentó alterarlo Maura como ministro de Ultramar y fue considerado un antipatriota, le decían: ‘Cuba es un trozo de España como otra provincia cualquiera y, por tanto, si todo es igual en España pues lo mismo es para Cuba y se acabó’. La consecuencia —me lo encontré una vez en un estudio de economía cubana— fue un acontecimiento en una calle de La Habana. Había una calle en La Habana donde la alta burguesía, la gente más rica, se sentaba a tomar café y por la tarde iban las chicas casaderas a sentarse allí, aparecía algún novio, etcétera, y por esa calle estaba prohibido que pasaran negros y mulatos. Un día, por esa calle se vio avanzar a Maceo —que fue uno de los líderes famosos del separatismo cubano— acompañado de grupo de mulatos, y un grupo de chicas de la buena sociedad se levantaron, se acercaron a Maceo y le entregaron un fajín de general que Maceo ciñó en ese momento con el aplauso de quienes estaban allí. Eso era la señal de que la sociedad cubana tenía una reacción de repulsa a esa posición de que el proteccionismo era lo que triunfaba y que había que seguir comprando productos españoles. Eso fue una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 33

de las bases de la independencia de Cuba y tuvo también sus consecuencias, como se puede apreciar en los documentos que han quedado en relación con la independencia filipina, que estaba muy vinculada además, porque todavía quedan restos de la Compañía General de Tabacos de Filipinas en Barcelona; la relación con Cataluña era verdaderamente extraordinaria. Por tanto, conseguir ventajas de este tipo, desde el punto de vista político, ha tenido unas consecuencias verdaderamente extraordinarias.

De pronto, en España cambió radicalmente el modelo de política económica. Fue el modelo que puso en marcha Cánovas del Castillo, que era proteccionista. ¿Por qué? Había existido propaganda de los economistas clásicos que señalaban que David Ricardo había tenido razón en relación con la libertad del comercio internacional, pero, de pronto, apareció Federico List —economista que tuvo una vida muy aventurera— y convenció a los norteamericanos —sobre todo a los del norte, los del sur seguían queriendo tener librecombaio porque ellos vendían productos rurales en el mercado internacional— de que la industrialización era la base del desarrollo económico y que eso era fundamental, y el presidente Lincoln lo adujo de una manera que siempre me hizo gracia. Decía: ‘Si un día que hace mucho frío en Washington yo voy a una tienda a comprarme un abrigo, fabricado en Inglaterra, el abrigo se queda en Norteamérica, pero el dinero se marcha al Reino Unido. ¿Qué ocurre si ese abrigo está fabricado en Estados Unidos? Pues que aunque puede que sea un poco peor, el dinero se queda en Estados Unidos’. Ese mensaje de Lincoln es palpable en aquellos momentos en lo que opinaban los políticos. Por otra parte, estaba Bismarck. Hay un economista famoso, Hirschman, que le dio un nombre a la política económica de Bismarck, a la que llamó pacto del acero y el centeno. Era necesario meter a Prusia ya definitivamente dentro del imperio germano que estaba creando Bismarck, pero era necesario también que Prusia aceptase que el acero que se producía en Renania fuese más caro que el internacional, que hubiera barreras arancelarias que protegiesen ese acero. Decía: ‘Señores renanos, ¡nada de que protesten por que ese centeno prusiano para sus piensos, para el pan o lo que sea, sea más caro! ¡No, no! Ustedes comprarán el centeno prusiano y los prusianos comprarán el acero renano’. Ese pacto —que Hirschman llama el pacto del acero y el centeno— entusiasmó a Cánovas.

El pacto había empezado a nacer como consecuencia de la guerra carlista. En Cataluña —si hay algún catalán, estoy seguro de que lo ratificará— el mundo carlista pasó a tener un peso extraordinario, y Martínez Campos, cuando era capitán general en La Habana, consideró que el campo —y muchísimas zonas— era muy difícil de controlar como consecuencia de ese mensaje que venía del mundo carlista, y por eso pidió al Gobierno de Madrid que dijera que el mundo industrial catalán iba a tener ventaja, que se conseguiría que los suministros de materias primas —algodón, lana, etcétera— llegasen en condiciones baratas al puerto de Barcelona y, por otra parte, que esos productos tendrían unas barreras arancelarias para que eso se quedase en España y fuera, con seguridad, para el mercado español. Esa situación que se había creado allí, pasó de alguna manera a formar parte de la mentalidad popular. Yo encontré esa mentalidad popular un día en una revista de Barcelona que se titulaba *La Hormiga de Oro*, a la que estaba suscrita mi abuela —yo soy asturiano y mi abuela era también asturiana, de Oviedo—, que era muy católica. Pues en esa revista, muy vinculada al mundo carlista —por ejemplo, en ella encontré que cuando se bautiza a Alfonso XIII, recién nacido, y la reina regente quiere que el padrino sea el papa, ¡bueno, cómo protestan contra el papa! ¡Un liberal! ¡Una familia liberal que ha aceptado que sea el padrino!, etcétera—, un día me encontré un artículo de un tratadista francés, Léo Taxil, que decía: ‘Esto está de acuerdo y nosotros tenemos el complemento’. ¿Qué decía aquél artículo? Pues que a Gibraltar, aprovechando los túneles que habían hecho los ingleses para defender la plaza, iban los liberales y librecambistas españoles y se reunían en esos túneles con gente liberal y librecambista que venía de Inglaterra, y además se dice que hacían misas negras, que subían los demonios allí, que estaba el mundo liberal y abierto al mercado para fastidiar al mundo católico catalán y al de los productores textiles, etcétera. Esto viene en un artículo en *La Hormiga de Oro* y es muy interesante. Lo decía un antimasónico francés pintoresco, Léo Taxil, que manifestaba que se hacían allí misas negras, en Gibraltar, para hundirnos a nosotros.

Esa fue una situación que acabó enraizando en muchas zonas españolas. Eso de ‘bueno, que quede el mercado español para nosotros’ lo hizo político Cánovas del Castillo, que dijo: ‘Yo tengo que tener la unidad española y el mundo catalán, el mundo vasco, el mundo del carbón asturiano, todo esto ¡protegido!, a cambio de que ellos acepten que el trigo sea castellano, con cotizaciones por encima de las cotizaciones internacionales, y que otra serie de productos agrarios estén en estas condiciones, y ya veremos lo que exportamos; siempre tenemos minerales, siempre tenemos alguna fruta de alguna zona que es competitiva, etcétera’. Eso se planteó como base del desarrollo de la economía española y fue el modelo que se crea borrando ya las situaciones de Figuerola, que era la Revolución del 1868, etcétera, cuando

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 34

después de la I República llega al poder Cánovas del Castillo y este, a partir de enero de 1893, empieza a desarrollar aquello y ya va a ser la política que desde esta Cámara donde estoy hablando se va a defender. Incluso hay una frase de Prim extraordinaria —lo habían matado un poco antes al pobre hombre—, que dice: ‘Bueno, si se me dice que yo tengo que alterar las doctrinas que estoy defendiendo hundiendo a los pueblos de donde soy, eso tendría que meditarlo mucho’. O sea que esto, de pronto, se hace carne dentro de España.

Esta situación empieza a existir como consecuencia de esto y a través de otro mecanismo, que es el de la política financiera, que surge como consecuencia, primero, de que Carlos III había creado un banco vinculado al Estado, que era el Banco Nacional de San Carlos —imitando al Banco de Inglaterra—, y lo convierte en banco de bancos Echegaray. Pero ¿qué es lo que les puede pasar a los otros bancos que están en determinadas regiones? Pues que termina la I Guerra Mundial y, de pronto, precisamente el día de Nochebuena de 1918, el Banco de Barcelona cierra las puertas. Hay un libro de un abogado catalán muy inteligente, en el que se dice: ‘Parecía como si se nos hubiera muerto un pariente. ¡Estaba cerrado el Banco de Barcelona!’ Eso, claro, era una catástrofe porque era fundamental para la vida económica catalana. Pero es que, además, ¿cómo se había producido la quiebra del Banco de Barcelona? ¿Por qué se había hundido el Banco de Barcelona? ¿Qué habían hecho aquellas personas? ¿Habían actuado correctamente? Eran personas muy vinculadas a la Lliga y muy vinculadas a Cambó. Ese es el momento en que tiene lugar el gran cambio de Cambó.

Poco antes, en aquellos mundos parlamentarios curiosos que habían aparecido en aquel momento, muy vinculados con citaciones nacionalistas, Ventosa, cuando salía a almorzar junto con Cambó a ese club que hay aquí muy cerca, en la calle Cedaceros esquina con Alcalá, para venir al Congreso, le decía: ‘¿Hasta dónde vamos a llegar con esta presión?’ Y Cambó contestaba: ‘Si es necesario, hasta los fosos de Montjuic, porque el otro lado es la victoria’. Es una frase famosa que ha quedado ahí. Pues esa situación, al cabo de poco tiempo, cambia radicalmente. Hay conversaciones de Alfonso XIII; hay conversaciones con Maura; entra como ministro de Hacienda Cambó y, como consecuencia, dos hechos fundamentales: por un lado, la Ley de Ordenación Bancaria del año 1921. A raíz de esa ley el Banco de España va a funcionar de una manera totalmente diferente, se crea el Consejo Superior Bancario, se crea el mecanismo regulador de la competencia bancaria. Eso de que un banco empiece a pelearse con otro, ¡de ninguna manera!, tienen sus zonas, tienen sus cosas, llegan a sus acuerdos y se acabó. Por otro lado, que el déficit del sector público se pueda convertir, a través de la compra y el redescuento de la deuda pública, en una fuente de dinero que facilite la financiación de los negocios. Como había enjuiciados, parte de su gente, como consecuencia de lo del Banco de Barcelona, aparece algo que ustedes conocen de sobra, la Ley de Suspensión de Pagos. La Ley de Suspensión de Pagos se redacta por un miembro de la Lliga con objeto de que la quiebra se convierta en ese caso en Ley de Suspensión de Pagos. El primero que me enseñó esto fue Garrigues en unas lecciones muy bonitas que daba de derecho bancario, cómo apareció la Ley de Suspensión de Pagos en relación con esa cuestión. A continuación, ¿qué otro hecho ocurre? La Ley Arancelaria de 1922, que fue calificado en la Sociedad de las Naciones como la muralla china arancelaria española. Eso fue completado además de otra manera, que Valentín Andrés Álvarez —el gran catedrático de Economía— empezó a aclarar, porque señalaba: ‘Este déficit de la balanza comercial española es imposible que haya existido. No puede haber sido este déficit tan considerable’.

¿Qué es lo que había ocurrido? **(La señora vicepresidenta, Sánchez-Camacho Pérez, ocupa la Presidencia).** Cuando una persona, por ejemplo, importaba una apisonadora, tenía una factura del sitio en que había comprado la apisonadora, o el traje o lo que fuese, y, cuando llegaba a la aduana, le decían: ‘¿Cómo? ¿Qué usted aduce con esta factura que ha pagado tal cantidad de dinero en esa instalación alemana, francesa, inglesa o lo que fuese? De ninguna manera, usted se puso de acuerdo con ellos, yo pago de verdad lo que vale, pero me lo pone usted más bajito porque así pago menos aduana’. El aduanero decía: ‘Esto vale por lo menos tanto’, con instrucciones que había recibido del poder central y, por tanto, lo que aparecía en las estadísticas era lo que los aduaneros habían señalado, en cifras mucho más altas que lo que de verdad se había comprado. Eso lo descubrió Valentín Andrés Álvarez y luego se hizo la modificación cogiendo lo que en los países vendedores registraban a través de sus datos de comercio exterior. ‘Sí, han vendido esto a España, pero valiendo esto, no valiendo lo que allí se señaló’. Con lo cual, los derechos aduaneros españoles pasaron a ser verdaderamente unas barreras extraordinarias.

Esto se complicó con otro hecho que pone en marcha Maura. Maura se encontró con un problema relacionado con el azúcar. Nosotros éramos un país proteccionista y el azúcar venía de Cuba —que era

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 35

una zona española— a precios internacionales de azúcar cubano y azúcar mundial y en condiciones muy buenas. Cuba se independiza —año 1903— y el presidente del Gobierno Maura decide que es necesario poner en marcha el mecanismo europeo proteccionista contra Inglaterra que inventó Napoleón, que es la remolacha azucarera. Esto hizo que, con la propaganda de los regeneracionistas, se plantara una cantidad enorme de remolacha en España y que el abastecimiento hacia las fábricas de azúcar de la remolacha española fuese muy superior a las posibilidades de demanda que existiese —además aquello era más caro que el azúcar cubano— y, como consecuencia de esto, parecía que iba a ser la ruina del mundo azucarero español. Al estudiar esto, yo recuerdo un chiste de Xaudaró —que era un dibujante muy popular, como Peridis en la actualidad— en la prensa de aquella época. Xaudaró ponía: La marcha de Maura. Dibujaba a Maura encantado —en el primer dibujo— subiendo a un automóvil, conducía el coche muy alegre y muy contento —en el segundo dibujo— por una carretera que iba al lado de un precipicio; y después de una vuelta se ve que la carretera se corta y hay un precipicio, y en el precipicio ponía escrito: Problema del azúcar.

¿Qué hace Maura? Maura decide dos cosas. Primero, ‘agrúpanse’, como habían hecho en la Unión Española de Explosivos —nada de competir unos con otros—, como iba a hacer rápidamente el mundo siderúrgico con la Unión Siderúrgica. ‘Únanse los azucareros españoles y distribuyan su mercado. Además, yo, Estado, paso a ser intervencionista y yo decidiré si alguien quiere poner una fábrica de azúcar si lo autorizo o no lo autorizo, y mientras no lo autorice, nada de eso de: yo tengo un procedimiento muy bueno. De ninguna manera’. Aparece el intervencionismo y el corporativismo, que luego se fue ampliando enormemente, y todo esto con arreglo a circunstancias políticas. ¿Qué financiación tenía todo esto? La financiación que se derivaba de ese Banco de España que les había señalado. ¡Ah!, ¿pero de quién era ese Banco de España? ¿Quién formaba el consejo de administración del Banco de España? Los bancos privados, no había nadie del Estado; era la banca privada la que controlaba el Banco de España, que tenían sus intereses, etcétera. Eso cambiaba radical y absolutamente las condiciones de la economía española. Y cuando vemos los mapas de cómo se distribuye la economía española —eso continuó y continuó— es aquello que Perpiñá Grau en el año 1935 publica primero en una revista de economía alemana, la *Weltwirtschaftliches Archiv*, y luego en el año 1936 lo traduce Espasa Calpe como un apéndice —*Economía hispana*— al libro de Haberler de *El comercio internacional*. En España hay una zona que se ha aprovechado de eso, que es la zona de la periferia. La zona de la periferia fundamentalmente ligaba a la zona del Cantábrico, desde Asturias al País Vasco, que enlaza a través de La Rioja y de Navarra, con sus condiciones especiales económicas, fiscales, etcétera, con Aragón, como prolongación de Cataluña, Cataluña y algo hacia Valencia. Esa es la España periférica y el resto es la España interior, la España interior con una excepción, Madrid, que pasaba a tener tal cantidad de ventajas como consecuencia del gasto público, que eso era otra cosa diferente. Por tanto, separa España en la España periférica y en la España interior. Ese es otro elemento de política económica.

En estos momentos nos hemos encontrado con una situación nueva. Esa situación nueva es la que genera —en parte ya les he señalado algún hecho— que España haya dejado de ser una economía nacional. España tuvo en sus tiempos una economía imperial y eso hizo que Andalucía fuese vanguardia en producto interior bruto por habitante, etcétera. Luego, hay una etapa de economía nacional, que es la que les estoy contando y con todas las puntualizaciones que se quiera. Y, de pronto, nos hemos encontrado con que España pasa a ser una economía comunitaria. Eso es ser una economía abierta, sin proteccionismos, con unos planteamientos financieros que están relacionados con la zona euro, etcétera, y pasa a ser todo diferente. Eso es lo que en estos momentos ha caído sobre nosotros. Es una situación que no se parece absolutamente en nada a las anteriores.

En esa situación, nos encontramos con que una serie de regiones tienen ciertas posibilidades y otras tienen menos, lo cual hay que tenerlo en cuenta. Simultáneamente ha aparecido un hecho nuevo, y es que hay una política económica diferente en cada una de las autonomías como consecuencia de derivaciones de la situación autonómica, lo que ha podido dar lugar a multitud de efectos. Eso es algo que ha publicado el Banco Mundial hace poco. El Banco Mundial tiene una sección relacionada con la forma de hacer negocios en el mundo, en la que analiza si es más fácil en Singapur o en Estados Unidos, etcétera. Ahora diremos cómo está España. En el año 2015, el Banco Mundial decidió publicar *Doing Business en España 2015*, por regiones autonómicas, ¿dónde es más fácil hacer negocio como consecuencia de las disposiciones concretas que existen en cada una de ellas? El Banco Mundial estudia en esta publicación cuánto tiempo se tarda en abrir empresas en cada una de las comunidades. Primero, se señala qué dificultades hay en cada una, si es más fácil en una o en otra y las clasifica; segundo, cuánto se tarda en

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 36

la obtención de permisos de construcción; tercero, cuánto tiempo tarda un empresario en conseguir electricidad para la empresa, en qué condiciones, con qué costes; y por último, en cuanto al registro de la propiedad, un aspecto jurídico que pasa a ser fundamental, cuánto se tarda en conseguirlo, si es fácil o no. Todo esto se cuantifica. En las cuatro columnas construye un índice hasta cien, siendo cien el máximo por el que no hay posibilidades de hacer nada o es imposible moverse como consecuencia de falta de electricidad, etcétera, y cero significa que todo es muy fácil porque no hay barrera ninguna. El Banco Mundial estudia las regiones autonómicas españolas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para saber en cuál es más fácil abrir empresas o no. Establece que la primera es Ceuta, como consecuencia de su especial situación, y la segunda es Melilla. ¿Cuál es la tercera, pasando ya a las regiones? Madrid es la que tiene más facilidades en cuanto a oficinas, etcétera, y la cuarta es Navarra. Yo seguiría, pero les puedo dejar una fotocopia de este cuadro. ¿Esto es lo único que se necesita para actuar en el mundo económico? No, se necesitan también cosas del sector público, tener unos buenos puertos o tener buenos centros de formación profesional, etcétera. No es lo único, pero sí es un instrumento adecuado.

Un economista, un catedrático de la Universidad de Cantabria, el profesor Villaverde, ha hecho un análisis sobre la economía española y señala que al ser abierta tiene que ser muy competitiva. En estos momentos, la economía española es una de las más abiertas del mundo. ¿Cómo se sabe que una economía es muy abierta o no? Por la suma de exportaciones e importaciones en proporción al producto interior bruto. España está en cabeza, es uno de los países en los que el resultado de esa suma es más alto. Por lo tanto, tenemos una economía extraordinariamente abierta. También hay otro elemento a considerar. ¿Qué región autonómica puede ir mejor o peor? Pues según sea esa economía más o menos competitiva. En ese sentido, el profesor Villaverde ha hecho un análisis de competitividad de las regiones autonómicas españolas, en el cual hay algunas novedades que indican, en principio, que las zonas que tienen unas posibilidades competitivas mayores están situadas en la zona del Mediterráneo, empezando en Cataluña, prolongándose levemente hacia Aragón y la Comunidad Valenciana hasta llegar a Murcia. Los datos que obtiene Villaverde indican que Andalucía no es una de las provincias del final, de las que tienen poca competitividad; por debajo del límite que él había puesto de competitividad es la que está en cabeza, es decir, está a punto de aparecer. Por supuesto, también está Madrid, que siempre es una región competitiva —supongo que en servicios, etcétera—, pero la novedad es que el norte ha perdido una capacidad competitiva extraordinaria, desde Galicia hasta el País Vasco, pasando por Asturias y Cantabria; también le pasa a Navarra, una zona que mantenía capacidad competitiva, como consecuencia de problemas fiscales. Todo eso se va. El Mediterráneo, dice Villaverde, es la zona competitiva, y Andalucía también está en esas condiciones.

Desde el punto de vista del análisis de la economía española salen cambios verdaderamente espectaculares que, ahora, afectan a una economía que no se parece casi en nada a la etapa de economía nacional; eso ha desaparecido. Empezó a derrumbarse cuando Ullastres pasó a ser ministro y el derrumbamiento absoluto fue en 1985 cuando Carlos Solchaga decide que entremos de una vez en el mundo comunitario, y luego la aparición del euro ha cambiado del todo la economía.

Yo creo que la política autonómica ha de tener en cuenta que tenemos que ser un país que engarce muy bien con el mundo comunitario porque vamos a salir del mundo comunitario y un *impasse* o como queramos llamarlo carece de sentido. No lo haríamos. Estamos en parte desarrollándonos con fuerza porque estamos dentro del mundo comunitario, que sí apuesta por España en este momento, pero la política autonómica tiene que tener en cuenta esas situaciones dentro de una línea. El primero que empezó a manejarlo fue nada menos que Adam Smith y el que lo ha culminado del todo ha sido un economista contemporáneo espléndido, Allyn Young. Hay que procurar que esas economías no tengan problemas de ampliación de su mercado, sino que tengan facilidad para alcanzar los mercados mundiales, los mercados europeos. Es una condición y sin eso se está perdido. Por eso les he traído este dato del *Doing Business en España 2015*, porque hay barreras administrativas que son costumbre porque ya existió aquello o porque ha llegado un político innovador en la autonomía y lo ha quitado porque para qué se necesita esa tontería, etcétera. Ampliar el mercado es lo fundamental y en ese sentido tengo que decirles —espero no herir ninguna susceptibilidad— que se han creado en muchas regiones españolas lo que se llama distritos industriales. Los distritos industriales —y con ello concluyo— son zonas que se han creado muchas veces de manera artificial, pero se han creado. Como consecuencia de ello, esos distritos industriales pasan a tener una economía para las posibilidades y desarrollos de escala mayores, de facilidades mayores, etcétera, extraordinarias. Hay distritos industriales que podemos contemplar en el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 37

mundo vasco, en el mundo catalán, etcétera. Que esos distritos industriales se puedan venir abajo es de las cosas que acaban significando un hundimiento mayor. Alfred Marshall nos ha explicado ya para siempre las ventajas de, hacia el futuro, si hay un distrito industrial es un bien. A veces se lo digo a quien me ha convocado aquí por primera vez, Susana López Ares, que en Asturias sí se había constituido un distrito industrial que nació con el proteccionismo del carbón, con el corporativismo de la siderurgia y haciendo que la densidad de ferrocarriles en Asturias superase a muchas regiones españolas, cosa por la que protestaba siempre Valencia, que decía: hay que ver lo que tiene Asturias de vías férreas por kilómetro cuadrado cuando los valencianos... Hay un libro sobre la política del carbón donde se critica esto, hecho en Valencia por Perpiñá Grau. Todo esto es algo que tenemos que tener en cuenta. El distrito industrial existió, el distrito industrial tiene ventajas. ¿Eso vamos a desaprovecharlo? ¿Nos da exactamente igual que se hunda Cataluña, que se hunda el mundo vasco? No, no, tiene consecuencias sobre el conjunto de la economía nacional, evidentemente. Y cuidado con decir a veces tonterías como una que, cuando estaba preparando esto hace tiempo, me encontré y que me niego a aceptar. Salustiano del Campo, en un estudio —a mí a veces los estudios sociológicos de campo me aterrorizan—, dice: Una hipótesis que parece confirmarse con los datos del estudio X sociológico establece que los movimientos separatistas son más favorables a las periferias ricas que a las pobres. En España la lucha regional la dirigen las periferias industriales de Cataluña y el País Vasco y los movimientos separatistas difícilmente aparecen como expresión de una privación relativa en la esfera económica. Creo que debemos ir a lo que conviene al conjunto de España y de todos los españoles y al conjunto de la economía y dejarnos de conexiones sociológicas de estas de que las periferias ricas son más separatistas que las pobres y cosas por el estilo.

Esto es lo que les traía aquí y no sé si les ha servido de algo. Quedo a su disposición. **(Aplausos)**.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Sánchez-Camacho Pérez): Muchísimas gracias. Debemos agradecerle la perspectiva histórica de economía aplicada que nos ha dado. Ahora ocupa su lugar el presidente y pasamos a las preguntas.

Muchas gracias. **(El señor presidente ocupa la Presidencia)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Velarde.

A partir de este momento intervendrán los representantes de los grupos parlamentarios para comentar su intervención o hacer alguna pregunta. Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, presidente.

Buenas tardes, profesor Velarde. Gracias por su comparecencia hoy aquí y por regalarnos una deliciosa lección magistral a la que, si nos lo permite, nos gustaría pedirle un esfuerzo adicional porque ha apuntado algunas cuestiones que son objeto de preocupación de mi grupo en el marco de los trabajos de esta Comisión que, como sabe, pretende realizar una evaluación de la evolución y situación actual del Estado autonómico y las necesidades que puede tener de reforma legal o incluso de dimensión constitucional.

En su intervención ha hecho referencia a los hechos regionales y, en concreto, ha mencionado las diferentes condiciones competitivas entre comunidades autónomas, e incluso en algún momento ha hecho referencia a las prioridades inversoras —hemos entendido— del Estado, focalizadas históricamente en unos territorios, especialmente el centro —creo que ha mencionado—, y en consecuencia he creído entender que llegaba a la conclusión de la existencia de diferentes posibilidades de las comunidades autónomas. En el marco de los trabajos de esta Comisión sin duda alguna esto es relevante porque en el debate, conflicto o como se le quiera llamar, que presente en la sociedad española y en los debates de esta Comisión están las dificultades que emergen referidas a la financiación del Estado autonómico, a la financiación de las comunidades autónomas. Muchas veces los conflictos territoriales han querido focalizarse en cuestiones como el poder territorial, las competencias o las diferencias identitarias, pero lo cierto es que cada vez más va adquiriendo cuerpo y visualizándose de forma clara esa tensión que tiene que ver de forma particular con la asignación de recursos a las comunidades autónomas, por un lado, para afrontar esos retos relativos al desarrollo económico de cada una de ellas —como usted mencionaba— y, por otro, de forma muy especial, para garantizar los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos que son esenciales. A estos efectos, la reflexión que le pedimos giraría en torno a una valoración sobre lo que podríamos denominar el problema constitucional relativo a la financiación autonómica.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 38

Esta mañana, entre otros comparecientes, el presidente de la Airef ha evidenciado los efectos disfuncionales que han venido teniendo, y que hoy son muy palpables, los modelos de financiación autonómica. Yo vengo de una comunidad autónoma —soy valenciano— que en gran medida ejemplificamos, desgraciadamente, esas disfunciones en el modelo de asignación de recursos de financiación con una deuda acumulada de 45 000 millones que parece pacífico aceptar que no deriva especialmente o de forma singular de una penosa gestión sino más bien, en buena medida, de una asignación disfuncional de recursos y de financiación con un déficit anual calculado o calibrado de 1500 millones en la asignación de recursos en la financiación, con una falta de priorización en las inversiones del Estado. El caso valenciano es un ejemplo —podríamos poner otros— de cómo el sistema no está funcionando bien, que el anclaje constitucional del sistema es claramente deficitario; que los artículos 156, 157 y 158 de nuestra Constitución proclaman determinados principios de referencia como la solidaridad, la autonomía financiera, la obligación de coordinar las haciendas autonómicas y la estatal o de que las aportaciones estatales atiendan al volumen de servicios transferidos; que debe garantizarse un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales; pero eso, en la práctica, claramente ha evidenciado que no se está alcanzando de forma satisfactoria. En buena medida porque claramente se ha producido una desconstitucionalización efectiva del sistema de financiación autonómica; es el legislador, a través de instrumentos como la Lofca o los Presupuestos Generales del Estado cada año el que va conformando acuerdos políticos que inevitablemente son coyunturales y vinculados a las diferentes situaciones políticas de cada momento. Eso provoca tensiones que vemos todos los días entre comunidades autónomas que se alinean de una u otra forma en función de intereses específicos como la población, el territorio, la deuda, ser o no más beneficiados por el régimen general frente a la foralidad... Esos conflictos acaban yendo a mayores incluso. Comunidades que hablan de que otras son paraísos fiscales... Es decir, estamos en una realidad en la que, claramente, el sistema es insatisfactorio y nosotros entendemos que buena parte de las dificultades, y por lo tanto de las soluciones, tienen que venir a través de una garantía, de unos consensos básicos, y esos consensos básicos posiblemente debieran encontrar anclaje en un texto constitucional. Consensos básicos y suficientes que anclaran la suficiencia financiera de las comunidades autónomas y garantizaran el igual disfrute de los servicios públicos esenciales, amén de la autonomía y diversidad de las comunidades autónomas. Terminó, pidiéndole, en la medida de lo posible, una reflexión adicional sobre la conveniencia de trabajar en esa dirección.

Gracias, presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Rallo.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, presidente.

Muchas gracias, profesor Velarde, por su interesante comparecencia, como siempre, que demuestra por lo menos dos cosas; en primer lugar, su saber enciclopédico; y en segundo lugar, la buena salud del grupo de Salas, de lo cual, como asturiano, déjame que me enorgullezca un poquitién nada más.

Usted ha hecho un recorrido sobre las cuestiones que de alguna manera condicionan el desarrollo económico regional de las comunidades autónomas en función de determinadas decisiones políticas. Ha hecho una primera mención relativa a cómo las decisiones políticas han influido de forma muy decisiva, sobre todo en lo que hace referencia a la política de infraestructuras, y que eso ha condicionado los desarrollos territoriales. Me gustaría preguntarle en qué medida, si no somos capaces de pensar en esas infraestructuras en términos globales, en términos de una economía —como usted ha señalado— abierta y globalizada que forzosamente tiene que competir en un marco también competitivo y abierto como es la Unión Europea y evidentemente el resto del mundo, si no somos capaces de pensar en esas infraestructuras en términos de racionalidad económica y de búsqueda de la competitividad como país, de alguna manera ¿no estaremos condicionando el futuro de las comunidades, no solo de una sino de todas?

También me gustaría preguntarle su valoración sobre los índices que marcan el desarrollo de algunas comunidades autónomas. Usted ha hecho referencia a un índice que se mide en función de las dificultades para abrir empresas y desarrollar negocios que, de alguna manera, marca ese desarrollo económico. En el año 2013, en este país se dictó una Ley de unidad de mercado que, de alguna manera, trataba de rescatar ese principio que está recogido en el artículo 139 de la Constitución como una garantía de desarrollo económico y como uno de los principios rectores de nuestra economía. ¿Usted entiende que en el proceso que hemos llevado de desapoderamiento por parte del Estado central de determinadas competencias o facultades en el terreno económico, fiscal y de otro tipo, de alguna manera introduce

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 39

excesivas barreras internas a la competitividad, o no? Y, en su caso, cuál debería ser la política a desarrollar en el futuro para mantener ese principio constitucional de unidad de mercado, que después de la exposición que usted ha hecho con una visión absolutamente global del mundo futuro que nos espera me parece que es un elemento absolutamente esencial.

Esto era lo que le quería preguntar y, nuevamente, quiero agradecerle sus aportaciones a esta Comisión. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora López Ares.

La señora **LÓPEZ ARES**: Gracias, profesor Velarde. Para mí, como asturiana y también como salense —en este caso no directa sino de forma indirecta—, es un honor escucharle hoy en esta Comisión. Hemos escuchado aquí a los padres de la Constitución pero hoy escuchamos a uno de los padres de la ciencia económica, a uno de los padres de la economía de nuestro país como observador y también como actor de su historia reciente. Como economista y como profesora del ámbito económico es un honor haberle escuchado, sobre todo esa visión que tiene de que la realidad actual de España no es un hecho casual sino que tiene su historia y que al final España, con sus características y con sus diferencias entre territorios, acaba surgiendo en diferentes momentos de la historia, con las consecuencias y también con los orígenes que tiene en las decisiones políticas y en las decisiones económicas. Para el Grupo Parlamentario Popular y para mí personalmente es un honor escucharle hoy aquí.

En las últimas comparecencias que hemos tenido en esta Comisión para evaluar el modelo territorial hay una serie de conceptos que hemos ido escuchando tanto en el ámbito jurídico como ahora en el ámbito económico, que es el tema de la lealtad institucional y la lealtad entre los diferentes territorios, vamos a decir así. Esta lealtad de la que se habla mucho desde el punto de vista jurídico o desde el punto de vista del derecho también tiene sus consecuencias o tiene su traslación al ámbito económico. Mi primera pregunta es: ¿Cómo podemos conseguir esa lealtad institucional entre territorios desde el punto de vista económico? ¿A qué me refiero con esto? Aquí usted ha hablado hoy de la diferente legislación que aprueban las comunidades autónomas, por ejemplo, en materia económica, generando trabas administrativas que hacen que en ellas tenga distintas posibilidades un empresario que quiere emprender. Algo que a usted siempre le ha preocupado es la ruptura del mercado, que hace que a lo mejor perdamos economías de escala y más posibilidades de crecimiento económico en este país, porque el modelo territorial que surge a partir de la Constitución de 1978 puede acabar generando falta de lealtad en el ámbito económico.

Siguiendo en la misma línea de lealtad institucional, planteamos otro tema que sé que le preocupa, que es la libertad de las comunidades autónomas para decidir su propia política tributaria y cómo afecta esto al desarrollo económico de este país, sobre todo a partir de la Constitución de 1978 y el desarrollo de las autonomías. Actualmente estamos viviendo un ejemplo con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, ya que vemos que hay dos tipos de fuerzas, unas centrífugas y otras centrípetas. Por un lado, las comunidades autónomas quieren ejercer su responsabilidad y su competencia fiscal, pero, por otro, existe otra fuerza que se pregunta hasta qué punto los españoles tenemos o no esos derechos a la igualdad en el ámbito tributario. ¿Cuál es su planteamiento en ese sentido y cómo podemos conseguir unir estos dos efectos? Es decir, que, por un lado, las comunidades autónomas ejerzan su competencia legislativa en materia tributaria y, por otro, que todos formemos parte de un Estado, que es España, y que como ciudadanos tengamos una serie de derechos.

Continuando no ya con el ámbito fiscal, sino desde el punto de vista del déficit público, sé que otro tema que le preocupa es la diferencia no solamente en los ingresos sino también en los gastos y la diferencia entre ingresos y gastos que genera ese déficit público. Eso también es lealtad institucional. Hoy por la mañana hemos tenido aquí, como bien decían, al presidente de la Airef y él hablaba del funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde las comunidades autónomas y el Estado se unen para ver cómo se pueden conseguir los objetivos de estabilidad y para que exista una homogeneidad y al mismo tiempo una heterogeneidad en materia fiscal y presupuestaria. ¿Qué medidas se pueden analizar para conseguir la corresponsabilidad en la estabilidad presupuestaria y en la sostenibilidad financiera por parte de los ayuntamientos y de las comunidades autónomas? Al final lo que tenemos es una evolución del modelo territorial en el que las comunidades autónomas toman unas decisiones, pero cuando tienen problemas de déficit, de deuda o de financiación es el Estado el que tiene que venir a ser responsable, porque la otra parte a lo mejor no ha sido responsable al nivel que tendría

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 40

que haberlo sido. ¿Qué medidas podemos pensar para lograr esa corresponsabilidad? Porque los objetivos de déficit no son de uno, sino de todos. En ese sentido, ¿cómo podemos avanzar en la lealtad y en la corresponsabilidad institucionales?

La financiación permite sufragar las competencias que tienen las comunidades autónomas —ya finalizo, señor presidente—, pero, respecto a las competencias de las comunidades autónomas, le pregunto si hemos llegado ya a un nivel de descentralización adecuado o si hemos excedido ese nivel de descentralización. Sé que a usted le preocupa mucho, por ejemplo, la competencia en educación y siempre ha planteado cuál debe ser el papel del Estado en esa competencia educativa aunque sea una competencia de las comunidades autónomas. ¿Usted entiende que tenemos que tener un proceso recentralizador o tenemos que mantener el sistema de competencias que tenemos ahora mismo pero con una mayor coordinación y un mayor compromiso de lealtad entre los diferentes niveles? Lo que hemos visto en su intervención de hoy es que la realidad de España es la que es desde hace muchos siglos y que podemos tener una centralidad pero con una diversidad. Con lo que nos dio la Constitución para unir la centralidad y la descentralidad, ¿cómo podemos mejorar en el futuro?

Muchas gracias, señor presidente, y muchas gracias de nuevo, profesor Velarde, porque, como siempre, ha sido un honor escucharle. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora López Ares.

Profesor Velarde, en este momento es su turno de contestación a lo que se le ha apuntado. Atendiendo a sus propias necesidades, le pongo de relieve que son casi las cinco y media. Lo digo para que se controle en el tiempo y pueda acudir a sus compromisos.

El señor **PRESIDENTE DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS** (Velarde Fuertes): Muchas gracias.

De pronto me encuentro con que, al cabo de muchos años, yo he dejado de examinar y voy a ser examinado respondiendo a lo que el señor Rallo, el señor Prendes y la señora López Ares me han planteado. **(Risas).** En este momento ustedes me van a calificar, no por lo anterior, sino por las contestaciones a las preguntas.

En primer lugar, hablaré algo sobre el problema que me plantea el señor Rallo. El señor Rallo plantea una cuestión que de manera subyacente es absolutamente imposible. Es imposible creer que todo el territorio nacional va a ser absolutamente homogéneo en cuestión de rentas; lo mismo ocurriría si consideráramos el territorio mundial o el territorio europeo. Es fácil que haya protestas, porque a la gente le molesta que otra persona esté en mejores condiciones, pero yo no veo ninguna solución radical o absoluta. Hay que considerar que la economía española va a cambiar de unas zonas a otras o que va a haber empresas de un tipo o de otro. Lo que hay que conseguir es que eso se decida en conjunto: ahora la siderurgia va a estar en tal lugar, tal mecanismo va a funcionar en tal otro o este gasto público será para hacer más universidades en tal región. Hay que pensar en el conjunto. Ese pensamiento de conjunto solo puede devenir de que los partidos políticos —yo les paso el problema inmediatamente— tengan mentalidad de conjunto. Este es el tema clave. Tienen que pensar en qué es lo mejor para el conjunto, porque de otra manera cada grupo pedirá lo más posible para sí mismo, encogiéndose de hombros si fastidia a los demás: lo importante es que yo consiga este puerto en condiciones espléndidas, porque eso es lo que me conviene. ¿Quién tiene que decidir que hay que construir un puerto o crear una zona industrial, por ejemplo, en Cartagena? Pues alguien que después de mil estudios llegue a la conclusión de que eso es lo óptimo, porque conecta con otras regiones hacia arriba y hacia abajo, hacia el este y hacia el oeste. Eso tiene que decidirlo alguien que esté por encima y el sector público que está por encima son los partidos políticos y el Poder Legislativo. Ellos tienen que estar por encima continuamente. Eso es doloroso, pero no le veo ninguna otra solución. Además, tienen que explicarlo. Creo que en España falta muchas veces tener conciencia de los expertos, por ejemplo, expertos en medicina que decidan cómo deben ser los trasplantes y cómo se deben situar los trasplantes en el conjunto nacional. Tienen que ser expertos en medicina los que estudien cuáles son los que tienen riesgos mayores, riesgos menores, etcétera. Tiene que decidirlo sobre el conjunto, con ese asesoramiento de expertos que digan lo que sea para el conjunto. Y esos expertos tienen que colocarse ante la crítica de otros expertos. Señor Rallo, ustedes tienen que ser implacables, desde el Poder Legislativo, ante la crítica de esos expertos, porque no puede ser que un experto se considere un tecnócrata y decida, sino que hay que discutirlo y encajarlo adecuadamente, y para eso está la prensa, para eso están las reuniones y para eso está toda esa serie de sitios. No lo veo de otra manera, porque siempre habrá una tendencia grande a decir: a mí, como

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 41

asturiano, me parece que tiene que existir —como ya existe— en el puerto de Gijón un mecanismo de distribución de energía dirigida hacia toda Europa y basada en gas natural. Eso, en principio, está muy bien, pero Santander puede decir que eso estaba mejor allí, y también se puede decir que está mejor cerca de San Sebastián. Alguien, por encima de todo, tiene que decir por qué eso es lo mejor, y el político tiene que aceptar la crítica y llevarlo adelante con todas sus consecuencias. ¿Que va a haber acuerdo siempre? Lo siento, señor Rallo, creo que eso es casi una tarea imposible, pero tiene que ser lo más racional posible ante una comunidad conjunta que esté reaccionando de manera adecuada y que esté suficientemente educada y que los medios de comunicación estén puntualizando. No se me ocurre otra cosa. No veo otra solución.

Por otra parte, el señor Prendes me planteaba una serie de problemas. Respecto al mercado, no deberían existir barreras de ningún tipo en España. Cada vez existen menos en Europa. Hay tales barreras por ciertos motivos —educativos, etcétera—, pero las barreras fundamentales desde el punto de vista económico tienen que desaparecer. Tiene que ser igual de fácil que un empresario consiga, desde el punto de vista administrativo, energía eléctrica en cualquier punto de España. Eso es lo que se intenta continuamente. Por ser presidente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas soy miembro del Consejo de Estado, donde estamos viendo continuamente lo que dice Europa en las materias más raras y más inimaginables. Pues hay que hacerlo exactamente igual que Europa y exactamente igual en las diversas zonas españolas. Eso es un mandato que está por encima de todo. No puede haber diferencias en ese sentido. Eso es la igualación del mercado. La situación del mercado tiene que ser —me parece que la palabra es del señor Prendes— un modelo uniforme. En las zonas donde se habla con más eses, como simpatía, vamos a hacerles no sé qué y en estas otras, como tienen mucha lluvia... Tiene que ser el mismo mercado español. La uniformidad creo que es un mandato fundamental.

Al mismo tiempo, también lo es la lealtad institucional, aunque eso es cuestión de los partidos políticos. La lealtad institucional creo que es fundamental. Me emociona cuando veo que tal señor del Partido Socialista catalán ha señalado algo que forma parte de la lealtad constitucional, y no ya del Partido Socialista de Asturias o del Partido Socialista de Castilla y León, sino lo que está diciendo todo ciudadano que piense correctamente. Pues lo ha dicho muy bien ese señor que lo ha señalado en Barcelona, porque eso forma parte de la lealtad al conjunto, a la institución, el que eso esté vinculado con situaciones uniformes. Les diría que tienen que pensar cómo conseguir esto de la mejor manera posible.

Paso a Susana López Ares. Es fundamental el tema de déficit del sector público, el gasto público, cómo tiene que montarse esta cuestión, pero añadido una cosa. He sido muchos años consejero del Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas tiene que tener un poder mayúsculo en ese sentido, en el sentido de igualar desde el punto de vista fiscal, desde el punto de vista financiero, etcétera. Les diría que excluyan ustedes las posibilidades que son pequeñitas, tienen pocos medios, tienen poca capacidad de acción, etcétera. El Tribunal de Cuentas tiene que ser un mecanismo como lo es el Tribunal de Cuentas francés, por ejemplo. El Tribunal de Cuentas francés rinde las cuentas importándole tres cominos que proteste tal grupo, que protesten tales instituciones, que protesten tales zonas geográficas, que proteste tal intelectual. Eso es ejemplar, y además en público y en grande, no que de repente aparezca una pequeña noticia en un periódico —puedo decirlo porque hace años que he dejado el Tribunal de Cuentas— sobre el Tribunal de Cuentas. No, el Tribunal de Cuentas tiene que estar actuando de manera implacable y eso, desde el punto de vista fiscal y financiero pasa a ser fundamental y con unos poderes grandes. El Tribunal de Cuentas tiene que ser conjunto. Como hagamos que aquí haya un Tribunal de Cuentas para esta autonomía y otro Tribunal de Cuentas... Entonces se dedicará a cuestiones pequeñitas y si un señor es un sinvergüenza y ha robado no sé qué, bien. Me parece muy bien perseguir la corrupción, pero aparte de eso, lo grande del Tribunal de Cuentas tiene que ser la política económica aprobada por el Poder Legislativo, porque depende del Poder Legislativo no del Ejecutivo. El Poder Legislativo ha aprobado esto, pues esto por encima de todo, y pase lo que pase. Tiene que ser un instrumento implacable, a mi juicio, del Poder Legislativo: Yo les paso estas hojas, Poder Legislativo, que les ha alterado lo que ustedes decían de esta manera; sépanlo y publíquese y dígase y sépanlo todos los españoles que esto está actuando así y con estos males de este tipo y que, además, esto es indiscutible. Eso sí lo diría.

Por otra parte, también quiero decir —y con ello concluyo esas contestaciones que, perdonen que hayan sido tan poco inteligentes, pero no doy más de mí— que las situaciones exageradas también tienen que ser reprobadas de alguna manera. Lluch puso en marcha un mecanismo impresionante para el Servicio Nacional de Salud en el sentido de que todo señor en cualquier zona de España ante una misma dolencia tenga la misma comodidad esté en Madrid, esté en Calatayud o en la desembocadura del Miño.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 42

Esto tiene que ser así. Al mismo tiempo, se tiene que permitir que todo niño inteligente que quiera, por ser inteligente por ser trabajador, pueda llegar a los máximos niveles de educación y convertirse en un físico de primerísima fila o en un abogado verdaderamente extraordinario, haya nacido en el barrio de Salamanca o en la zona de los Pirineos. Se tiene que actuar y yo me atrevo a decir que hay que inventar mecanismos para que esta igualdad se produzca. Esto lo vi concretamente en mi villa, en Salas, donde un alcalde, allá en la última etapa de la Restauración, decidió que el gasto máximo del municipio tenía que ser que cada maestro de cada pueblo, de cada localidad tenía que decir qué niño de los que tenía merecía la pena realmente que continuara con la segunda enseñanza y de ahí en adelante pagando el ayuntamiento los cursos de segunda enseñanza, la matrícula, los libros, etcétera, de ese niño de cada escuela rural que tenía esas condiciones para, de esta manera, igualar.

Recuerdo que en una etapa determinada se decidió que eso no podía ser porque qué futuro iban a tener en esa zona de vaqueiros y se cortó brevemente por la reacción que hubo. Yo siempre fui a escuelas de enseñanza pública primaria, media y universitaria, y en la escuela de mi pueblo quien iba mejor que nadie era Vidal, que era el mejor de todos nosotros. Un día, transcurrido el tiempo, pasé por delante de su casa y veo que Vidal está llorando. ¿Por qué? Porque su padre había decidido que como no tenía beca y no tenía nada tenía que ir al campo a trabajar. Recuerdo lo de Vidal, pero también recuerdo, por otra parte, la reacción totalmente diferente por uno que —se murió hace poco en Oviedo—, bueno, la muerte de este médico, etcétera... Recuerdo que yo estaba al lado de la casa de quien era en aquellos momentos alcalde de Salas y estaba lloroso repartiendo la leche de su padre. El alcalde le preguntó por qué y dijo: porque mi padre dice que estudiar bachillerato ahora, de ninguna manera. El alcalde se plantó en casa del padre, le dio unos gritos espantosos diciendo que por encima de todo su hijo tenía que seguir la enseñanza media. Todo esto señala que la igualdad es fundamental y que todo español sea igual, en principio, si luego empieza a hacer tonterías, que se aguante, pero que en principio seamos todos iguales salvo en aquellos casos en que no depende de nosotros, por ejemplo, una enfermedad o una enseñanza. La base de la igualdad es necesaria y ustedes tienen que tratar de que todas las instituciones vigilen eso.

Perdonen el que haya sido tan ramplón porque seguro que aquí vendrán mentalidades extraordinarias, inteligentísimas que dirán: esto es lo que se debe hacer. Ustedes están en el buen camino y creo que merece la pena que lo sigan. Merece la pena. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Velarde, por esta sesión, de la que todos hemos disfrutado.

Suspendemos durante tres minutos la sesión para recibir al profesor Costas. **(Pausa)**.

— DEL SEÑOR COSTAS COMESAÑA, CATEDRÁTICO DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA. (Número de expediente 219/001047).

El señor **PRESIDENTE**: Se reanuda la sesión con la comparecencia de don Antón Costas Comesaña, catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona, al que agradezco en nombre de toda la Comisión su presencia entre nosotros y —estoy seguro— las aportaciones que hará a nuestra cabeza y, por esta vía, a los trabajos que tiene encomendados esta Comisión.

Tiene la palabra.

El señor **COSTAS COMESAÑA** (Catedrático de política económica de la universidad de Barcelona): Muchas gracias.

Ante todo, muchas gracias por la invitación que me han hecho llegar para esta comparecencia. Es para mí un honor y mi mayor ilusión sería que les fuese, en algún sentido, de alguna utilidad; no lo sé, pero en todo caso estoy seguro de que sus intervenciones sí la tendrán para mí, que me servirán para pensar con mayor intensidad y con mayor acierto los temas que aborda esta Comisión parlamentaria.

Acogiéndome a los veinte minutos, voy a dividir mi intervención entre los dos ítems que tiene el título de esta Comisión: diagnóstico y modernización. Apuntaré ahí algunas cosas muy breves dejando para después, al escuchar sus intervenciones, poder precisar un poquito más mis ideas.

Con respecto al diagnóstico sobre el Estado autonómico, el modelo territorial de Estado, aunque no vengo aquí a hablar de mi libro sí lo voy a utilizar porque es muy reciente, de hace tres meses; en la parte de diagnóstico y en parte de modernización voy a seguir lo que digo ahí.

En primer lugar, para mí el Estado de las autonomías ha sido uno de los éxitos más claros de la democracia española. La distribución territorial del poder político, no la descentralización administrativa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 43

sino lo que implica el título VIII de distribución territorial del poder político, fue a mi juicio una de las claves del nuevo contrato territorial que trajo la Constitución de 1978 que, unido al contrato social que habían puesto en marcha los Acuerdos de La Moncloa de inicios del año 1977, junto con la propia Constitución, creo que dieron lugar a un contrato social territorial de la democracia española que ha tenido a mi juicio un éxito creo que muy importante. Se me hace difícil en este sentido imaginar cómo hubiese sido esa transición política a la democracia en España sin ese contrato territorial que es el Estado autonómico.

Creo además que ese éxito está también en el propio nombre que adoptó. Yo recuerdo que en los primeros momentos, bajo la inspiración de mi maestro Fabián Estapé, tres investigadores jóvenes de la Universidad de Barcelona (Josep Piqué, después parlamentario y ministro; José María Serrano, catedrático en Zaragoza, y yo mismo), por un encargo de la Fundación Argentaria, hicimos un primer estudio de la distribución de competencias que implicaban la Constitución y los primeros estatutos, y una de las cosas que señalábamos allí era, a nuestro juicio, el acierto del propio nombre, Estado de las autonomías. La propia palabra autonomía creo que fue un acierto en aquel momento, en vez de la palabra federal quiero decir. Fue un acierto importante porque además autonomía remite a la autodeterminación de los individuos y de los grupos sociales, que es un concepto que a mí particularmente me gusta y creo que es un elemento básico del concepto de ciudadanía democrática, de ciudadanía activa.

En cualquier caso, siguiendo con esa idea de evaluación del modelo en términos de éxito, España pasó de ser uno de los países más centralizados de la OCDE con anterioridad a la Constitución, a ser uno de los países más descentralizados también con el ranking de la OCDE. Y una cosa que es muy importante para mí es que este tránsito se ha hecho en un país donde el poder central tenía —y tiene, a mi juicio— una gran legitimidad social y ese tránsito de un país muy centralizado a un país descentralizado políticamente creo que se hizo sin muchos conflictos, creo que con menores conflictos de los que veo en otros países que llevaron a cabo procesos de ámbito similar. Y este tránsito no conflictivo no deja de ser singular porque, como saben, no había un plan previo de puesta en marcha del modelo territorial del Estado; no había nada escrito en ese sentido en la Constitución ni fuera de la Constitución. Y creo que el pragmatismo con el que se actuó —más que con teoría y método, pragmatismo— dio unos resultados que, insisto, fueron muy, muy acertados.

Naturalmente había elementos. Si me permiten en un escenario como este una metáfora no muy exigente les diré que yo siempre he visto nuestro modelo territorial, el Estado autonómico, si me sitúo ahora en los años ochenta y me pongo como ciudadano, como si de pronto llaman al timbre de tu casa, abres la puerta y aparecen allí unos trabajadores que te traen algo como un frigorífico, como un utillaje de casa estupendo, grande, precioso, pero que no sabes exactamente para lo que vale, y ante todo que te llega sin manual de instrucciones. Nuestro modelo territorial vino, pero sin manual de instrucciones de uso y hemos tenido que ir aprendiendo cómo se usaba a lo largo prácticamente de dos décadas. Esta falta de manual de instrucciones de uso ha dado lugar, como decía antes, a virtudes, pero también a defectos en términos de evaluación del modelo. En ese sentido, esa metáfora del electrodoméstico que viene sin manual de instrucciones de uso ha dado lugar a una serie de, si se quiere llamar así, defectos o de carencias del modelo que se pusieron especialmente de manifiesto a partir de la crisis de 2008. Porque hasta la crisis de 2008, a pesar de esas carencias, a pesar de que no sabíamos muy bien cómo hacerlo funcionar de una forma equitativa de manera general, el crecimiento de la economía y la disponibilidad de recursos permitían que los desequilibrios, los desajustes y, si se quiere, las inequidades con las que estaba funcionando el sistema, especialmente en el ámbito financiero, se pudiesen ir resolviendo aumentando el volumen de recursos, la cantidad de recursos disponibles, y creando mecanismos, a veces muy opacos, otras no tanto, pero en cualquier caso mecanismos que probablemente estaban afectando a la equidad. Pero en la medida en que todo crecía, por decirlo así, en la medida en que la marea estaba alta —y ya saben que cuando la marea está alta todos los barcos suben—, eso aminoraba y escondía esos defectos. La crisis financiera, la económica y la presupuestaria especialmente dejaron al descubierto muchas de esas carencias del sistema. En este sentido, en términos de diagnóstico aún, me gustaría hacer referencia a lo que son las debilidades o carencias financieras del modelo territorial y también, y diría que casi especialmente, a lo que son carencias de naturaleza más política. En cualquier caso —para acabar—, de la misma manera que les decía al principio que para mí el modelo territorial fue un elemento fundamental del contrato social en su vertiente territorial de la democracia española, también digo ahora que, a mi juicio, la crisis, la crisis presupuestaria especialmente, ha dañado con tal intensidad el modelo territorial que creo que en este momento podemos decir con cierto rigor que tenemos dañado nuestro contrato social, ese pegamento que toda sociedad necesita para funcionar de forma mínimamente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 44

armoniosa. Naturalmente, el daño al contrato social no viene solo del modelo territorial, está la crisis, las políticas que se llevaron adelante y el daño que produjo en ese contrato, pero creo que la dimensión territorial del contrato afecta a ese contrato social y lo va a afectar en los próximos años con una gran intensidad.

Pasando a cómo creo que podríamos avanzar en la modernización, por utilizar el término que utiliza esta Comisión, y haciéndolo tanto con respecto a la dimensión financiera como a la dimensión política, permítanme una afirmación que es discutible, como es lógico, y viniendo de Cataluña, digámoslo así. Creo que una buena parte de los problemas políticos territoriales que tenemos vienen de una enfermedad más amplia que la estrictamente territorial. Dicho de otra manera —estoy intentando eludir lo que quería decir **(Risas)**—, creo que una parte, probablemente sustancial, de los problemas que tenemos en Cataluña vienen a ser como un síntoma de una enfermedad más general que tenemos como españoles, en España, y que si fuésemos capaces de abordar los rasgos principales de esa enfermedad más general probablemente conseguiríamos después, o paralelamente, hacer frente con soluciones *ad hoc* más específicas a alguno de los hechos singulares catalanes. Pero no veo muy factible que sin abordar estos problemas generales del modelo territorial podamos abordar con un cierto grado de eficacia algunas de las aspiraciones, que voy a decir legítimas, que veo en gran parte de la población en Cataluña. Por tanto, abordo ahora específicamente lo que son los problemas generales, a mi juicio, del modelo territorial y, al final, volveré un momento a un apunte sobre la situación en Cataluña.

En primer lugar, sobre la dimensión financiera de los problemas del modelo territorial, espero que me excusen —porque estoy seguro de que ustedes dominarán mejor que yo o, si no fuese así, acabarán haciéndolo al final de la Comisión— si no me refiero a los aspectos más técnicos de lo que son los problemas financieros. Creo que esto lo compartirán ustedes porque es un consenso muy amplio que yo veo hoy entre expertos en financiación autonómica en España, como fue el informe de la Comisión de expertos sobre financiación autonómica o como son los trabajos, a mi juicio de gran rigor, que hace también el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas sobre esta cuestión. Hay ahí un consenso amplio sobre cuál es el diagnóstico sobre los males del modelo financiero y también un consenso bastante amplio sobre cuáles podrían ser algunos elementos, algunos rasgos básicos de un nuevo modelo o mecanismo de financiación autonómica que necesariamente, de una u otra manera, tendrán ustedes que poner en marcha en el futuro inmediato. Por tanto, no entro en los aspectos técnicos.

Déjenme hacer unas cuantas consideraciones de tipo personal, aunque de naturaleza más general. Creo que es evidente que, tal como lo tenemos, el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y de estas con los regímenes forales tiene un problema muy intenso de inequidad horizontal, además de inequidad vertical, en el sentido de que no encuentro argumentos como economista ni como ciudadano justificables para explicar las grandes diferencias que hoy hay de gasto en servicios públicos fundamentales, aunque el concepto pueda ser susceptible de cuestionamiento o al menos de definición. No encuentro argumentos, insisto, económicos justificables para las diferencias en cuanto al volumen de gasto público per cápita para servicios públicos fundamentales entre comunidades autónomas del régimen común y entre estas y el régimen foral. No las encuentro. Creo que hay unas inequidades que son de una magnitud que no tiene explicación en términos de ese criterio o principio de equidad en el acceso a los servicios públicos de todos los españoles, independientemente del lugar en el que viven que establece la Constitución. Creo que este es un elemento incuestionable. Podemos cuestionar las causas, pero ese es un elemento, a mi juicio, incuestionable. Y hay también un elemento de inequidad vertical en el sentido de cómo se distribuye el total de recursos presupuestarios disponibles entre las administraciones centrales y las autonómicas y también en cómo se distribuye la carga de reducción del déficit a que estamos obligados por nuestros acuerdos con la Unión Europea por el principio de estabilidad. Creo que también ahí hay un elemento de inequidad vertical que necesariamente tendrá que corregirse.

En segundo lugar, el otro elemento de diagnóstico que yo creo que se comparte de manera general, es que el sistema, tal como lo tenemos, es un sistema de insuficiencia clara de recursos por parte de las comunidades autónomas para atender aquellas competencias, especialmente las competencias —no únicamente pero especialmente— relacionadas con los servicios públicos fundamentales. Y añadido a esta insuficiencia, hay un problema de inestabilidad temporal, de inestabilidad a lo largo del tiempo del modelo que ha provocado que en estos años de crisis, en los cinco últimos años, el esfuerzo de equilibrio presupuestario y de reducción del déficit haya recaído sobre cuatro pilares que a mi juicio son fundamentales en el contrato social de una sociedad democrática.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 45

Déjenme hacer un paréntesis para que se me entienda esto. Mi pregunta es: ¿cuál es el pegamento que hace que una sociedad favorezca la cooperación entre sus ciudadanos, la cohesión, que evite el conflicto social extremo y, ante todo, que prevenga el caos? ¿Cuál es el pegamento? A lo largo de la historia —hace 100 o 150 años— se ve que hay momentos en que nuestras sociedades tienen algún tipo de pegamento invisible que las hace funcionar de forma más o menos armoniosa, y hay otros momentos, como fueron los años veinte y treinta del siglo pasado y lo es ahora, donde nuestras sociedades se rompen, donde ese pegamento se disuelve o se seca y vemos aparecer problemas de desconfianza entre grupos sociales o entre personas, problemas de conflicto social extremo, problemas de caos político. Por lo tanto, tiene que haber un pegamento. Mi idea es que ese pegamento es el contrato social. Las sociedades occidentales —dejo España para unos minutos más tarde—, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, consiguieron elaborar un contrato social del que muchas veces no somos conscientes —contrato en términos casi mercantiles; hablando no de pacto sino de contrato social— y que tenía dos elementos, dos partes importantes: por una parte, las izquierdas de la época y los sindicatos de clase —estoy viendo los años cuarenta y cincuenta—, que habían tenido históricamente al capitalismo o a la economía de mercado como su enemigo irreconciliable, como el enemigo a batir, a destruir, y a partir de los años cuarenta y cincuenta las izquierdas de la época aceptan que el capitalismo regulado —si se quiere, keynesiano—, es decir, la economía de mercado, el capitalismo competitivo, puede ser un buen mecanismo de creación de riqueza y en ese sentido legitiman a mi juicio ese capitalismo, pero a la vez exigen a la otra parte del contrato que apoye también un nuevo modelo de Estado social con cuatro pilares: un sistema educativo público para fortalecer el principio de igualdad de oportunidades y tres seguros públicos que iban orientados a eliminar la pobreza de mayores, que era el gran problema social de las democracias hasta mediados del siglo pasado. Había pobreza de mayores cuando una crisis económica mandaba a la gente a la calle, se quedaba sin ingresos laborales y el trabajador y su familia iban a la pobreza —pobreza de mayores—; había pobreza cuando una enfermedad, la desgracia de una enfermedad o un accidente, te impedía trabajar, perdías los ingresos salariales y, al no haber cobertura, entrabas en la pobreza, y había pobreza cuando las energías o la edad no te permitían seguir trabajando, te tenías que retirar, perdías los ingresos laborales y, a no ser que tuvieses algún pariente o hijo que te acogiese, entrabas en situación de pobreza. Fíjense que en los cincuenta creamos tres seguros públicos —seguros sociales— que fueron orientados a eliminar la pobreza de mayores: el seguro de desempleo para dar una garantía de ingresos, aunque fuese temporal, a la gente que pierde los ingresos laborales por crisis; el sistema sanitario público para garantizar que una enfermedad o un accidente no te llevase también a la pobreza, y un seguro público de pensiones. Eso era mi contrato social y España lo construyó en los setenta. Leyendo ahora, como yo se los hago leer a mis alumnos, los acuerdos de la Moncloa, de principios de 1977, verán que no son en modo alguno un pacto de rentas, son un contrato social, porque el pacto de rentas llevaba añadido, como saben mejor que yo, la creación de estos cuatro pilares: el sistema público educativo, el seguro de desempleo, el sistema sanitario universal y el sistema de pensiones, y nuevos impuestos para financiarlos.

Me vengo al momento presente. ¿Qué hace la crisis y ese mal reparto de equidad vertical entre Administración central y administraciones autonómicas? Que el ajuste presupuestario que se impone en España a través de las comunidades autónomas básicamente afecta a esos pilares, ustedes se darán cuenta perfectamente: la reducción del gasto en educación, en sanidad y parcialmente en pensiones, que son los tres pilares del contrato social. ¿Por qué motivo nos sorprende que si una parte —que somos nosotros, que soy yo— cuestionamos esa dimensión del contrato social, la otra parte —genéricamente las izquierdas— no van a cuestionar también su parte, que es poner en cuestión el sistema de economía de mercado, el sistema del capitalismo regulado? Esta es la cuestión de forma muy general. Yo decía que el contrato territorial está afectando, por la vía de la financiación, al contrato social. Esto era lo que quería decirles en términos financieros; podría entrar en términos muy técnicos, pero lo dejo para contestar a sus preguntas, si fuese el caso.

El segundo aspecto de ese contrato territorial, los problemas del modelo territorial, van por la vía de la dimensión política, que en algunos momentos creo que tiene aún más importancia para explicar nuestra desazón, la de nuestra ciudadanía, en el corto plazo que los propios elementos financieros. Aquí mi presunción es la que les decía antes. Creo que el mal funcionamiento de la dimensión política del modelo territorial está explicando una parte de los problemas catalanes en particular. ¿En qué sentido? Para no entrar en detalles, de la misma manera que antes les dije que hay un consenso muy amplio entre los expertos financieros sobre el diagnóstico y las medidas para un nuevo modelo de financiación, creo que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 46

también lo hay entre constitucionalistas, entre administrativistas, entre juristas acerca de cuáles son los problemas políticos del modelo territorial y cuáles son las vías que podrían intentar arreglar parte de esos problemas. En este sentido —no sé si está prevista su intervención en esta Comisión—, el informe o documento que acaban de firmar diez catedráticos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo hace escasamente dos meses yo lo comparto de una manera importante, y me satisface decir que mi libro salió antes que ese documento; por lo tanto, no he podido copiarles. Si me permiten, lo comento de una manera muy rápida porque algunas de sus afirmaciones pueden ser cuestionables en el sentido de no compartidas. A mi juicio, se ha degradado la función de los estatutos de autonomía. Inicialmente, en aquel contrato territorial que les decía antes, yo los había entendido como verdaderas constituciones territoriales en aquellos aspectos que son hechos específicos de cada una de las comunidades autónomas y, sin embargo, creo que ha habido un deterioro importante a través de actuaciones de la Administración central y también del propio Tribunal Constitucional, y convendría volver a elevar los estatutos de autonomía al rango de constituciones autonómicas, como sucede en otros países. En segundo lugar, creo que hay que reducir el número de conflictos entre las comunidades autónomas y la Administración central porque deterioran de una manera tremenda al Tribunal Constitucional. Están haciendo funcionar al Tribunal Constitucional como un verdadero legislador y creo que un Tribunal Constitucional eso no lo puede aguantar en el tiempo. Creo que ahora mismo ya está muy afectado.

En tercer lugar, los mecanismos de participación autonómica en las decisiones y en las instituciones del Estado son muy débiles; ya había muy pocos, hay muy pocos, pero de esos pocos prácticamente, a mi juicio, ninguno de ellos funciona como debería funcionar. Esa participación autonómica en las decisiones e instituciones del Estado es fundamental para después reclamar lealtad también. Por último, y más discutible —les confieso que yo mismo no sé muy bien en qué posición me encuentro—, convendría constitucionalizar los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica. Pero, como les decía —acabó ya, porque se me ha agotado el tiempo; a ver si se les transmito mi propia desazón—, creo que valdría la pena que el nuevo modelo, el nuevo mecanismo de financiación autonómica no estuviese tan sujeto a las dinámicas de negociación política, no de año a año pero sí de cara a cinco años, y que tuviese una cierta protección constitucional en lo que son elementos esenciales, aunque habría que definir cuáles son esos elementos esenciales.

Por otro lado, esta misma posición que tengo la pongo en duda porque esto significaría, probablemente, alargar de una manera muy importante la puesta en marcha, el diseño, de un nuevo mecanismo de financiación autonómica que, por lo que dije antes, es esencial. Porque si queremos constitucionalizar alguno de esos elementos del modelo, mal que bien —no soy experto, ustedes lo son— una reforma constitucional, por muy pequeñita que fuese, imagino que requiere mucho tiempo y el sistema de financiación, por lo que dije antes, no lo tiene.

Pensaba consumir veinte minutos, he consumido ya veintisiete; permítanme que me quede aquí a la espera de escuchar sus intervenciones y, si es posible, después haré algún apunte adicional.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Costas.

Efectivamente, tendrá ocasión de oír la opinión, los comentarios y las preguntas de los grupos. Empezamos con el Grupo Parlamentario Socialista, y tiene la palabra la señora Batet.

La señora **BATET LAMAÑA**: Muchas gracias, presidente. Muchísimas gracias, profesor Costas por su disponibilidad para comparecer en esta Comisión. Como siempre es un placer, que creo que podemos compartir todos los grupos parlamentarios: haber escuchado su intervención y que nos haya enriquecido el debate, que nos hace falta en esta Comisión, porque no es fácil ni sencillo el objetivo que abordamos en ella. Iré directamente a las preguntas porque mi tiempo sí que está mucho más acotado que el suyo y el presidente, con buen criterio, es estricto.

Quería hacer algún comentario respecto a la cuestión de la financiación autonómica; después quería introducir una cosa que quizá no ha tocado mucho, pero que con otras comparencias de esta mañana sí que ha salido, que es el desarrollo económico de España en función de país descentralizado, que me parece que podría ser interesante; y luego un par de cuestiones puntuales a raíz de su intervención.

En cuanto a los modelos de financiación, usted ha hablado de inequidad horizontal y vertical, y yo quería preguntarle si los modelos de financiación sobre esta inequidad, o una expresión precisamente de esa inequidad, han sido los niveles de endeudamiento de algunas comunidades autónomas. Dicho de otra manera, podemos pensar que el endeudamiento de algunas comunidades autónomas se debe,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 47

simplemente, a la mala gestión o cosas peores, pero en todo caso digamos mala gestión, ¿o usted cree que hay un problema de modelo, con las consecuencias negativas que eso comporta respecto a la prestación de servicios básicos que deberíamos garantizar por igual a todos los ciudadanos y ciudadanas del país? ¿Qué opciones hay para reducir ese endeudamiento?, ¿hay algún mecanismo o hay algún elemento que pudiéramos proponer, precisamente, en el perfeccionamiento de este marco institucional español?, ¿sobre qué pilares cree que debería pivotar la reforma del modelo? A lo mejor es un poco lo mismo, pero planteado de manera más genérica.

Respecto al desarrollo económico de España, parece que hay bastante unanimidad, por lo que hemos oído en esta Comisión y lo que hemos podido leer también en diversos estudios, en que ha habido una cierta convergencia en renta a nivel territorial de las distintas comunidades autónomas, más que en países centralizados, pero también menos que en algunos países descentralizados. Por tanto parece, o esa es la conclusión a la que llegamos nosotros, que la institucionalidad en estos momentos es más necesaria que nunca y es mejorable; es decir, ha sido positiva, ha ido más o menos bien, pero perfeccionable. Esta convergencia, ¿cree que es la tendencia a futuro?, ¿o cree que puede haber un peligro de divergencia, es decir, que hemos alcanzado ya, con los mimbres que tenemos, el máximo de convergencia posible? ¿Qué cree que se podría mejorar en términos institucionales o de regulación para no correr ese peligro? Esto es, que no empiece la divergencia territorial y, por tanto, el aumento de desigualdad, no entre territorios sino entre personas, pero al final entre personas y ciudadanos que viven en distintos territorios.

Por otro lado, hay otro factor importante de este desarrollo económico que es la participación de las comunidades autónomas en el PIB nacional. El señor Escrivá esta mañana señalaba que a lo largo de los años de democracia las ganancias y pérdidas de peso entre las comunidades han sido relativas, es decir, bastante pequeñas, con una sola singularidad que es la ganancia de 4 puntos de Madrid. —Y lo destacaba a lo largo de todos los años de democracia, es decir, de treinta y siete años—. ¿Qué impacto cree que esto puede tener hoy y sobre todo a futuro, si es una tendencia que se mantiene? ¿Cree que se debería combatir esto que se denomina economías de aglomeración?, ¿cómo podríamos combatirlo?, ¿podría ser, por ejemplo, mediante el reparto de instituciones estatales entre los distintos territorios? Esto a lo mejor es una pieza muy pequeñita y puede haber otras adicionales que podrían contribuir a ello.

De su intervención me quedo con la idea de que, en estos momentos, urge la recuperación del contrato social y del contrato territorial que, por lo que he entendido, para usted son indisociables. Han ido de la mano y eso ha sido parte del éxito de nuestro modelo, del desarrollo del Estado autonómico y de España como democracia. Me gustaría si me confirma que sería el objetivo o la principal manera de abordar esa enfermedad general que va más allá de Cataluña y que, por tanto, nos afecta a todos los ciudadanos españoles por igual. Con esto termino.

Muchísimas gracias. De nuevo, señor Costas, gracias por su comparecencia y por toda su exposición.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Batet.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, presidente. Gracias, señor Costas, por su explicación, su aportación y, sobre todo, por su presencia aquí. Yo le voy a hacer preguntas vinculando lo que ha dicho hoy con cosas que ha dicho anteriormente. Esta es una cosa que yo suelo hacer, voy buscando antecedentes de los ponentes para intentar aglutinar y congeniarlo todo.

Al principio ha dicho, lógicamente, que el Estado de las autonomías —en eso está todo mundo de acuerdo— es un modelo de éxito, es un resultado apabullante de la Constitución de 1978, pero en el año 2009 usted decía en un periódico de La Coruña que el actual modelo territorial de España está en fase de experimentación. No sé si desde 2009 a aquí sigue manteniendo esa opinión o ha cambiado respecto de la evolución de todos los detalles que nos ha dado el Estado autonómico. Cuando habla de la crisis de 2008 como detonante de estos graves defectos que tiene el sistema, yo lo pongo en relación con un artículo suyo de diciembre del año pasado —no hace mucho tiempo— en el que hablaba de la gran recesión democrática, que no solo ha habido una recesión económica sino una gran recesión democrática.

Sobre esto, quería preguntarle si esta gran recesión democrática —que va más allá del tema económico— supone un freno a la legitimidad de las instituciones y, si esto es de por sí un detonante o un motivo para reformar la Constitución española, que prácticamente es uno de los asuntos que nos preocupa en esta Comisión.

Ha hablado también del consenso sobre los problemas del modelo territorial y de la diferencia entre las comunidades autónomas y el gasto público que tiene cada una, me voy a otro artículo suyo donde

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 48

hablaba de la economía social —o no social— de mercado donde decía que la economía no está contribuyendo al bien común. Sobre esto quería preguntarle qué se puede hacer para conseguir que en la economía se vuelva a buscar ese bien común. Me imagino que será —nos lo aclarará posteriormente— recuperar ese contrato sobre todo social, más que territorial, del Estado y si es necesario un nuevo modelo de relaciones entre Estado y comunidades autónomas. Sobre la financiación me imagino que le preguntarán muchos compañeros y ya le pregunto si es partidario de reformar el modelo de financiación de las comunidades autónomas. Además, le quería preguntar si esto se podría extender a la financiación de las corporaciones locales, es decir, si habría que tocar también ese tema.

Acabo. Siguiendo la pauta de su intervención al final ha hablado de Cataluña y tengo aquí también una frase suya de noviembre del año pasado donde decía textualmente que Cataluña va mejor cuando delega poder en el Estado. Creo recordar que hacía referencia a que como regla general no debería ser así, pero por alguna razón ocurre que Cataluña funciona mejor cuando se recentralizan funciones o competencias que cuando no lo hacen. Me gustaría que nos explicara con detalle esa frase.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cano.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Olano.

El señor **DE OLANO VELA**: Muchas gracias, presidente. Buenas tardes, señorías.

Señor Costas, quiero agradecerle su presencia aquí. La verdad es que en la tarde de hoy nos hace retrotraernos a épocas en las que éramos todos estudiantes y escuchar a dos profesores, como el profesor Velarde y usted, debo decirle que es una delicia. Usted hablaba de que ese tránsito a la descentralización que se produjo con la Constitución de 1978 se hizo sin conflictos. Me pregunto si se dan ahora las condiciones para una reforma constitucional de una Constitución como la de 1978, que es una Constitución pactada a diferencia de las del siglo XIX que eran unas constituciones impuestas por el que ostentaba el poder en aquel momento. Un factor fundamental para que no se dieran esos conflictos fue el gran pacto que se produjo en aquel momento, hace cuarenta años. Sinceramente, tengo muchas dudas de que hoy sea posible alcanzar un pacto de esa naturaleza y, desde luego, no con el grado de consenso que se produjo en el año 1978 y —como siempre en esta Comisión sobrevuela el problema catalán— mucho menos en Cataluña, donde en aquel referéndum se alcanzó un grado de aceptación francamente notable rondando el 90 %. Por eso, me gustaría que usted me hiciera una valoración sobre esto.

Aprovechando que es usted un economista de gran prestigio, que además ha presidido el Círculo de Empresarios en Cataluña, me gustaría conocer su opinión acerca de lo siguiente. Algunos economistas o fiscalistas —mejor decirlo así— creen que las comunidades autónomas y los ayuntamientos no tienen interiorizada esa corresponsabilidad fiscal que es necesaria en cualquier Estado descentralizado, y da la sensación —en la anterior comparecencia lo comentaba mi compañera Susana López Ares— de que el único responsable es el Estado, que al final tiene que salvar las desviaciones de déficit o de deuda pública o la imposibilidad de acceder a los mercados de algunos de esos subgrupos de la Administración. ¿Qué modificaciones cree usted que serían necesarias para lograr que se interioricen en todos los subgrupos de la Administración —comunidades autónomas y ayuntamientos— y en la Administración General del Estado —que entiendo que ya la práctica?— Por otro lado están algunas de las modificaciones que ha citado usted, fundamentalmente las referidas al contrato social, esos cuatro puntos: educación, sanidad, desempleo y pensiones. Considero que no es necesario modificar la Constitución para hacer modificaciones en cualquiera de estos puntos, incluso en esa quinta pata de banco que podríamos añadir que es la dependencia, que se ha incorporado a las prestaciones sociales en los últimos años. Considero que no es necesario, insisto, llegar a una modificación constitucional y que, sin embargo, sí se puede hacer a través de otro tipo de modificaciones a través de la legalidad ordinaria e incluso modificaciones a través de leyes orgánicas.

Por otra parte, usted decía que sí existían instrumentos de colaboración —pero no estaban bien desarrollados o en cualquier caso funcionaban mal— que potencien esa lealtad institucional que parece que es necesaria. Entiendo que se refiere a instrumentos como la Conferencia de Presidentes o los consejos sectoriales, el de política fiscal y financiera o cualquier otro de educación, sanidad. Creo que la modificación de estos instrumentos en cuanto a su régimen de funcionamiento tampoco precisa de una modificación constitucional, realmente no sería necesario. No sé si usted está de acuerdo conmigo o cree que es absolutamente necesario hacerlo. Insisto, no es que nosotros nos neguemos a una modificación

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 49

constitucional, no quiero que se desprenda eso de mis palabras. Simplemente, creo que en este momento el grado de consenso —como decía principio de mi intervención— no parece que sea un buen precedente.

Como decía usted, que ha sido presidente del Círculo de Empresarios y además trabaja con grandes empresas de nuestro país y que es un reputado economista y conoce el mundo de la empresa, ¿considera usted que la eliminación de barreras, tender a un mercado único en el sentido en el que se está produciendo en la Unión Europea frente al desarrollo del Estado territorial en España y esa capacidad normativa que tienen las comunidades autónomas no pudiera estar recorriendo el camino en sentido contrario al de los tiempos, esos grandes mercados como puede ser el mercado común europeo, que es una de las piezas fundamentales? No sé si la existencia en algunos sectores de hasta 17 legislaciones diferentes lastra la competitividad de la economía y al final la potencia de la economía es lo que permite que ese contrato social se pueda desarrollar en su plenitud.

Quiero hacerle dos preguntas muy breves. La llamada fuga de empresas que se está produciendo en Cataluña asciende a más de 3500. ¿Cree que si se prolonga en el tiempo, si se enquistaba el problema que existe en Cataluña —esa huida a ninguna sitio por una parte de la sociedad catalana— podemos llegar a sufrir los efectos de lo que se llama el efecto Quebec, que ya sufrió la provincia canadiense? Ahora el cambio de domicilio social no implica el cambio de domicilio fiscal pero, desde luego, sí es el primer paso —eso creo que lo tenemos todos claro— y no se ha producido todavía una deslocalización de centros de producción, pero pudiera ser el tercer paso, entiendo que eso sí que podría ser dramático. ¿Cree usted que se podría dar ese pernicioso efecto en la economía catalana?

Finalizo haciendo mención de una frase suya, y como decía el portavoz de Ciudadanos, también me he leído algunos artículos suyos —lo procuramos hacer todos para estar un poco informados—; usted dijo en una ocasión que el populismo es inmune a la refutación de la realidad y que tiene un problema de disonancia cognitiva. Comparto esta afirmación al cien por cien. Si esto es así, ¿usted considera que en cuanto al problema catalán —por centrarnos directamente la cuestión— una simple modificación de la Constitución —simple entre comillas, evidentemente— les devolvería a la realidad? Le pregunto, ¿esta reforma de la Constitución les haría volver a la realidad? Por las manifestaciones que les escucho, siempre es independencia o independencia. No admiten matices y, por tanto, no sé si esa reforma constitucional o el informe al que usted hizo mención de los diez catedráticos de Derecho Constitucional, que va también en esa línea, les harían volver a la realidad —yo tengo mis dudas— y superar esa disonancia cognitiva, utilizando sus palabras.

Le agradezco la generosidad al presidente y a usted sus respuestas por adelantado.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor De Olano.

El profesor Costas tiene ahora la palabra.

El señor **COSTAS COMESAÑA** (Catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona): Muchas gracias, presidente.

Les confieso que me siento de la misma forma que se deben sentir —imagino— mis estudiantes cuando les digo que va a haber un examen sin temario. **(Risas)**. Se lo agradezco y, tal como decía al principio, no tenía la seguridad de que mis reflexiones les fuesen de gran utilidad, pero las suyas sí lo serán para mí.

Contestaré las preguntas por el mismo orden en que las han hecho. La primera cuestión que me planteaba la señora diputada, si he entendido bien, es si las diferencias de endeudamiento —no en términos nominales, sino en relación con su propio PIB— que existen entre las comunidades autónomas del régimen común —que son importantes entre Cataluña, Valencia y otras— podrían venir sencillamente de una mala gestión o un mal gobierno de esas comunidades o, por el contrario, podrían venir de la naturaleza del propio modelo. Sin descartar que haya elementos de mala gestión, creo que el núcleo esencial del mayor endeudamiento de Valencia —pongo este caso por no meterme ahora en Cataluña— no tiene mucho que ver con el modelo actual de financiación de 2009, sino con el arranque de todo el proceso de transferencia de competencias y la dotación o el volumen de recursos que se asoció en cada momento a cada una de las competencias que se transferían. Si examinamos los años ochenta y noventa, se ve de inmediato cómo en algunos casos —creo que es el caso valenciano— la transferencia de competencias no fue acompañada de un buen cálculo del coste de prestación de los servicios asociados. En este sentido, el elemento central es la propia trayectoria histórica del proceso de descentralización autonómica. A eso le podemos añadir algunos elementos de mal gobierno —no los descarto—, pero el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 50

núcleo es otro. Aunque no deben tomar los porcentajes en términos precisos, yo diría que el 80 % del sobreendeudamiento sería un problema de mala financiación de esas comunidades de acuerdo con el proceso que se siguió en la transferencia de competencias, y un 20 % sería de mal gobierno. ¿Qué opciones hay? Puedo ir a la afirmación mayor, que es decir que la historia financiera de los países o de cualquier Gobierno territorial, cuando llega a determinados niveles que son objetiva y aritméticamente insostenibles, no se puede mantener y hay que resolverla. Eso se le puede aplicar a Grecia en los primeros momentos y ya se han producido unos recortes espectaculares. En términos históricos, si consideramos España en el siglo XIX, todos los procesos que hubo de sobreendeudamiento y cómo se resolvieron después, se ve que hay que comunitarizar la deuda. Si me permiten, yendo por las alturas, la historia de la Constitución de Estados Unidos empieza cuando el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos decide comunitarizar la deuda que viene de la Guerra Civil, aún con la oposición de aquellos Estados de la Unión que no tenían deuda y rechazaban la comunitarización. En aquel caso hubo que hacer concesiones, como poner la capital federal en Washington, dado que Virginia no tenía endeudamiento y hubo que compensarla de esta manera. Mi idea es que hay que reducir la piedra de Sísifo que tienen algunas comunidades autónomas. De lo contrario, ellas funcionarán mal, pero funcionará también mal todo el sistema y nos veremos obligados a prolongar los mecanismos excepcionales, similares, que tenemos —el Fondo de Pago a Proveedores o el Fondo de Liquidez Autonómica—, porque el problema no se puede obviar y tiene una magnitud que no es soluble desde la propia comunidad autónoma. Esta es mi opinión. Pero esto no tiene nada que ver con los pilares del nuevo sistema por los que usted también me preguntaba. Aquí hay que dar una respuesta específica al sobreendeudamiento que tienen algunas comunidades autónomas que, como dije, creo que viene básicamente de una mala financiación a lo largo del proceso.

Descentralización política y crecimiento económico. Realmente esta es una de esas preguntas de un examen sin temario. Mi percepción, por lo datos que tengo, es que el proceso de descentralización política en España —lo decía antes— no ha perjudicado el crecimiento económico en España ni la convergencia en renta. Siempre cabe un escenario hipotético —si no hubiese habido, ¿no habríamos crecido más?—, pero saben que esta respuesta es muy complicada. A mí me interesa más la otra en el sentido de que a lo largo de los últimos treinta años el crecimiento económico de España ha sido superior en término medio al de países similares y al de nuestros vecinos. Por tanto, mi conclusión sería de una manera muy aproximativa que la descentralización territorial no ha afectado a la capacidad de crecimiento. Además, dio algunos elementos que para mí fueron muy sorprendentes en su momento. ¿Por qué España fue el país que consiguió mayor volumen de recursos de los fondos estructurales de la Unión Europea? No era previsible en principio. Cuando se pusieron en marcha esos fondos —que fueron cuantiosos—, España era un país relativamente joven en términos democráticos y sin mucha práctica para moverse en Bruselas, y no era previsible que fuese el país que más fondos conseguiría. Una hipótesis posible es que la competencia entre las comunidades autónomas españolas por esos recursos fue un elemento positivo para ese resultado. Habría que intentar documentarla un poco más, pero al menos es una hipótesis que no va contra la evidencia.

Otra cuestión que me planteaba era la participación en términos de porcentaje de las diferentes comunidades autónomas en el PIB nacional. Decía usted que esta mañana ha estado aquí el presidente de la Airef, una institución que yo tiendo a elogiar. Creo que es una de esas instituciones nuevas y buenas en nuestra democracia, y valdría la pena tener unas cuantas más de ese tipo. Decía usted que el presidente dijo aquí que el modelo territorial no produjo una alteración sustantiva del equilibrio territorial en términos de porcentaje sobre el PIB excepto en el caso de Madrid, donde habría una ganancia de cuatro puntos. Lo comparto, yo supongo que usted me preguntaba por qué estos cuatro puntos de Madrid y, en todo caso, si vale la pena corregirlo. Anticipo que no creo que tengamos que hacer muchos esfuerzos para corregirlo porque probablemente no se podrá corregir, otra cosa es que nos gustase. ¿Por qué motivo lo digo? Vamos a ver, si uno mira la geografía empresarial española —y lo digo así como una afirmación bruta y, por lo tanto, puede cuestionárseme un poquito, pero así en bruto yo creo que vale—, si miramos el mapa de España y ponemos en ese mapa el PIB y las empresas españolas, probablemente sale un mapa geográfico de este tipo, donde en la periferia —en un sentido amplio periferia— voy a encontrarme con actividades económicas empresariales que se mueven en régimen de mercado con pocos elementos de regulación pública: Inditex en Galicia, la eólica y la de Boeing en Andalucía, Mercadona en Valencia —por poner ejemplos para hacerme a la idea de lo que estoy diciendo—, o en el norte otro tipo de empresas. Yo veo que nuestra geografía empresarial tiene en su marco actividades de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 51

mercado que se establecen más en la periferia, y cuando veo Madrid y su evolución en los últimos veinte años, observo una concentración de actividad empresarial que tiene un fuerte elemento corporativo o un fuerte elemento regulatorio. Esto no es acusar, es puramente describir. Cuando digo que no creo que sea muy posible corregirlo de forma clara, es porque esa tendencia a la concentración de las grandes corporaciones en un núcleo, en un lugar geográfico determinado y también la concentración de las actividades regulatorias en este mismo núcleo, es difícil modificarlo, excepto que uno pudiese pensar que pudiésemos trasladar fuera de Madrid muchas de esas instituciones regulatorias que dan lugar a que las empresas que estén sometidas a esa regulación se concentren en la proximidad del regulador. Si fuésemos capaces de concebir un proceso de distribución territorial de organismos del Estado que tienen una gran capacidad de gasto y de organismos del Estado que tienen una gran capacidad regulatoria, podría presumir o anticipar que eso me llevaría a corregir estos cuatro puntos de diferencia que tiene la Comunidad de Madrid sobre el resto. ¿Es posible? Otros países lo han hecho. Para no alargarme mucho puedo poner un ejemplo: el Tribunal de Defensa de la Competencia alemán —que es una institución importante— estaba en Berlín cuando el Gobierno alemán estaba en Bonn y se desplazó a Bonn inmediatamente después de que en la unificación el Gobierno alemán se instalara en Berlín. Podría poner ejemplos de este tipo buscando que, a través de un mejor reparto territorial de organismos fuertes del Estado, eso me lleve también a un cierto efecto sobre la geografía empresarial. Esta sería mi explicación académica, como ciudadano la veo difícil. En su momento se llevó a Barcelona la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y no tuvo mucho éxito.

Por último, en lo que se refiere al tema del contrato social y contrato territorial, muchas veces tengo que aclarar, según en qué ambientes hablo, que yo soy un economista neoclásico de la corriente principal y que soy un defensor de la economía de mercado, del capitalismo competitivo. Creo que el mercado tiene un gran valor social y que, probablemente, en los años y décadas que vienen, la política de defensa de la competencia, la política contra los monopolios va a ser uno de los vectores o si no el más importante de política social. Si tuviese tiempo lo explicaría en términos de una tijera de la pobreza: la tijera tiene dos hojas —la pobreza es lo que hay en medio—, la hoja de abajo son los ingresos del 40 % de los hogares con menos ingresos en nuestro país y la hoja de arriba son los precios que pagan todos —pero ese 40 %— por los bienes y servicios fundamentales de su cesta. Si estos precios de estos bienes y servicios no son precios de eficiencia para un economista de competencia de mercado, sino precios que responden más a lógicas de monopolio, lo que estoy haciendo es aumentar la pobreza, porque le estoy sacando, succionando, una parte de la escasa renta disponible que tienen esos hogares. De ahí que diga que la política de defensa de la competencia, la política de mercado tiene para mí un valor social extraordinario por ese lado. En ese sentido —déjenme decir dos cosas más, porque el tiempo me agobia—, el gran reto para mí, como persona que me veo defendiendo este modelo, es volver a reconciliar economía de mercado, si quiere capitalismo, progreso social y democracia. Porque cuando eso funcionó, cuando ese nexo, esa cadena funcionó, que fue en los años cincuenta, sesenta y setenta, en la historia económica y en la historia política se habla de los treinta gloriosos en Europa —los treinta gloriosos son las décadas cincuenta, sesenta y setenta—, y creo que fueron gloriosos, todo mejoró, porque la economía funcionaba en el sentido del bien común, del progreso social y a partir de ahí con la democracia. Creo que hoy —eso es lo que he dicho— ese contrato está roto en parte y es un gran riesgo para las democracias. Déjenme acabar diciendo que con todo no somos raros, muchas veces viviendo como vivo —como usted también ¿no?— en Cataluña, en Barcelona, y viendo un poco lo que vivimos, me doy ánimos a mí mismo diciendo: bueno, pero no somos raros, porque si ahora estuviese viviendo en el Reino Unido probablemente mi desasosiego también sería importante, y si estuviese viviendo en Detroit mi desasosiego sería importante, y si estuviese en Polonia también. Por lo tanto, acabo diciendo que no somos raros, no estamos bien pero, con todo, no somos raros.

Señor Cano, muchas gracias por ser un lector atento de mis artículos, se lo agradezco, es para mí una satisfacción y un honor. Me decía usted que en 2009 el sistema estaba en fase de experimentación, creo que lo sigue estando y que esta Comisión, si no le entendido mal, es un poco el esfuerzo para salir de esa experimentación y pasar a un sistema que sea más estable y más equitativo. Por tanto, mantengo eso. Por otro lado, decía que yo había hablado de una gran recesión democrática. No solo hemos tenido una recesión económica sino una recesión democrática, y creo que sí. La historia —con la cautela con la que uno puede hacer estas afirmaciones tan generales— te dice que una gran crisis económica —porque el capitalismo es maniaco depresivo por naturaleza y tiene resfriados y neumonías, cuando hablo de una gran crisis económica son las neumonías— mal resuelta acaba siendo una crisis de la democracia, y creo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 52

que eso es lo que estamos viendo en todos estos países, no solo en el nuestro. Por eso he hablado de una gran recesión democrática en ese sentido. Me preguntaba usted: ¿eso puede estar siendo un freno a la legitimidad de las instituciones tanto económicas, de economía de mercado, como políticas? Creo honestamente que sí, claramente sí. No soy capaz de encontrar otro argumento más poderoso, los hay, pero no más poderoso que este. Sin embargo, me pregunta usted: ¿pero esto sería causa de una reforma de la Constitución? Yo tengo que hacer esta concesión: en principio soy muy cauteloso con la reforma de la Constitución. Si pudiese resolver las cosas que me interesan sin tocarla, sería partidario de hacerlo; sin embargo, algunos expertos escriben que hay cosas que necesariamente llevarán a eso. Mi propia actitud, por lo que dije también en mi exposición, me lleva a eso.

En cuanto a la economía social de mercado, que ha roto su nexo con el bien común, creo que esto es así, aunque algún economista me lo pueda cuestionar. Desde la segunda posguerra mundial, siempre que ha habido una recesión, cuando ha vuelto la recuperación esta siempre ha venido acompañada de progreso social en términos de mejores empleos y mejores salarios, siempre. Esta es la primera recesión económica fuerte donde la recuperación, desde 2014, vemos que no viene acompañada de progreso social. Podría pensarse que yo tengo una especial sensibilidad por esto de la desigualdad, pero, frente a esta objeción posible, déjeme decirle que si lee el acta del consejo ejecutivo del Banco Central Europeo del mes de julio, verá que dice textualmente: El mayor riesgo para la continuidad del crecimiento en la zona euro es la falta de salarios. Lo dice así, cosa que me sorprendió. El informe de otoño de la Comisión Europea hace referencia a que toda Europa ha vuelto a crecer y dice textualmente: Pero se trata de un crecimiento incompleto y atípico. Cuando lees eso te preguntas: a qué se refiere. Lo de incompleto, de nuevo, hace referencia a la idea de salario. Se nos ha roto aquí ese pegamento, ese vínculo o ese contrato. ¿Qué se puede hacer? Yo hago una distinción —déjeme decirlo así, de forma descriptiva—: Los conservadores frente a esto dicen que hay que introducir elementos de protección y de nacionalización —Trump— y las izquierdas, en un sentido muy amplio, dicen que hay que redistribuir —mayores impuestos, mayor gasto público—. Mi idea es que la intensidad de los problemas distributivos que tenemos es tal que no los podríamos resolver ni por la vía de la protección ni por la vía de una gran oleada nueva de distribución, aunque no descarto elementos de mejora distributiva. Lo que digo es que tenemos que hacer que la economía vuelva a funcionar en el sentido de que vuelva no a redistribuir sino a distribuir bien la renta que crea entre beneficios y salarios, y creo que no lo está haciendo; se lo dice una persona que, insisto, está en consejos de administración y que además defiende este sistema. Cuando veo que los excedentes empresariales, del sistema empresarial no financiero español, son por cuarto año consecutivo de 30 000 millones de euros que, en relación al PIB, es el mayor excedente empresarial de todos los países desarrollados y, por otro lado, veo que nuestros salarios se desploman en mayor medida que los del resto de los países desarrollados, mi planteamiento es que la economía no está distribuyendo bien; no digo que el Estado no redistribuya. Mientras no arreglamos el problema distributivo de la economía, arreglar los problemas sociales con la distribución y el proteccionismo va a ser muy conflictivo, aunque probablemente será la vía que se vaya a ensayar.

Finalmente, preguntaba usted si la reforma del modelo de financiación la pensaba solo para las comunidades autónomas. No, la pienso para las comunidades locales. Nosotros, los economistas, hemos hablado siempre del PIB nacional y del crecimiento a nivel nacional, ¿por qué motivo? Porque hasta hace muy poco las estadísticas económicas se agregaban a nivel de país y, por tanto, como no tenías desagregación territorial de esas estadísticas, no eras capaz de hacer razonamiento económico. Hoy, que tenemos ya estadísticas económicas de crecimiento, de precios, de salarios y de todo a nivel territorial, lo que compruebas es que un país crece cuando sus cuatro, cinco, seis u ocho ciudades más importantes crecen. China crece porque crecen sus doce o catorce ciudades más importantes. Estados Unidos, lo mismo y yo diría que España igual. El ámbito autonómico es importante porque tenemos atribuida la provisión de servicios públicos fundamentales a las comunidades autónomas, pero el crecimiento creo que está en el ámbito local en buena medida.

Por último, mencionaba usted una frase mía: Cataluña va mejor cuando delega poder en el Estado, y me pedía que se lo explicase. Uno a veces tiene que tener cuidado con estas expresiones. Venía a decir dos cosas, apoyándome en una conferencia que en ese artículo mencionaba de un sabio que fue además profesor mío, el profesor Jordi Nadal, catedrático de Historia Económica en Barcelona, ya jubilado. Creo que la tentación que hay en este momento en los partidos antes nacionalistas y ahora soberanistas de Cataluña es hacer historia, fabricar historia, en palabras que creo que son de Hannah Arendt, que decía que hay momentos en la historia en que los países o más bien los Gobiernos tienen la tentación de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 53

fabricar la historia en vez de dedicarse a gobernar. Esto nos ocurre en Cataluña no ahora sino desde hace unos años, que hay una tentación evidente —más que tentación, un hecho— de las fuerzas políticas, que en términos parlamentarios tienen mayoría, de fabricar la historia, es decir, de hacer país, dicho de otra manera. Mi idea sería: Deje usted de hacer país, el país ya lo haremos nosotros, el país es el que es, usted dedíquese a gobernar y a hacerlo bien. En segundo lugar, creo que es compatible mantener el autogobierno de Cataluña, tal como hoy está y si es posible mejorarlo y, a la vez, promover el crecimiento económico, cosa que ahora —en este sentido hay otra pregunta que tenía más adelante— la tenemos más cuestionada.

Por último, respecto a lo que ha dicho el señor Olano, gracias a esa referencia que ha hecho, no saben qué honor es para mí saber que en alguna ocasión soy leído por ustedes; muchas gracias. Me comentaba usted en primer lugar que yo había dicho que el proceso de construcción del modelo de Estado territorial español había transitado sin grandes conflictos y me preguntaba si se dan ahora las mismas condiciones para una reforma de la Constitución equivalente. Honestamente, desde el punto de vista intelectual, creo que no, pero probablemente algo tendrán que hacer ustedes. ¿Por qué digo que no? En términos un poco teóricos —supongo que están familiarizados con ellos—, una constitución, un gran acuerdo, un gran contrato se hace en un escenario que algunos politólogos y economistas llaman de velo de ignorancia, es decir, si estoy en una situación de posguerra mundial tremenda o en una salida larga de una guerra civil española, si estoy ante un escenario de niebla, de velo, que no me permite ver cómo estaré yo en el futuro más o menos inmediato en términos de qué me pasará si tengo una enfermedad, qué me pasará si pierdo el empleo, si tendré cobertura o no, si voy a seguir siendo acomodado o puede ocurrir algo más adelante que haga que pierda mi condición de acomodado y tanto yo como mis hijos pasemos a una situación más penosa de no haber un sistema público sanitario, de no haber un sistema público de pensiones, de no haber un buen sistema público educativo..., cuando en una sociedad hay este tipo de neblina, este velo de ignorancia, nuestra idea es que somos más racionales como ciudadanos y tendemos a tomar o a apoyar decisiones que no miran tanto nuestro interés actual como nuestra situación futura. Yo creo que en los años 1977-1978 —acuerdos de La Moncloa y la Constitución— había en nuestro país un velo de ignorancia y lo había claramente en los cuarenta, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, para la construcción de aquel contrato social, pero también en España. ¿Lo hay ahora? Yo creo que no tanto. Por lo tanto, si me acepta esto, que el velo de ignorancia hoy no está, la idea de una reforma consensuada de amplio acuerdo puede ser más dificultosa. Pero —déjeme decirlo así, como un ciudadano al que ustedes representan— tienen la obligación de intentar algo, aunque no creo que sea fácil, porque en este caso sabemos muy bien quiénes van a ser ganadores y perdedores de cualquier cambio. En un cambio en el sistema electoral se puede anticipar, ya no hay velo de ignorancia. Ahí es más difícil. Por lo tanto, a veces se acostumbra a hacer esto, a meter un paquete con dos o tres cosas donde uno pierda aquí pero gane en el otro y no sepa muy bien cuál es su resultado final en el medio plazo. Pero acepto lo que usted me decía.

En cuanto a si se puede interiorizar la corresponsabilidad fiscal en las comunidades autónomas y los ayuntamientos, creo que se puede hacer, pero déjenme decirlo de esta manera, de acuerdo con la respuesta que ya he dado. Yo creo que hay mayor corresponsabilidad de la que estamos viendo, porque la mayor parte de los ayuntamientos en España tienen superávit presupuestario; cosa que no deja de sorprender. Lo digo en términos muy amplios, ya sé que me puede coger. En la medida en que he afirmado que el exceso de endeudamiento de algunas comunidades autónomas tiene más que ver, no únicamente, con cómo se hizo el proceso de transferencia de competencias y cómo se dotó a cada una de esas competencias de los recursos para poder cubrirlas, en la medida en que he afirmado eso, creo que la corresponsabilidad no es tan baja como muchas veces decimos, yo entre ellos. La idea es que hay que introducir esos elementos. Usted me preguntaba qué mecanismos adicionales podríamos poner. Ahí de nuevo el tiempo me agobia, pero déjeme decirle uno. Creo que se puede y que hoy se aceptaría introducir ciertas reglas de gasto, tanto en comunidades autónomas como en ayuntamientos, que tengan un mínimo y un máximo. Una regla de gasto mínimo, ¿para qué? Para evitar que en el futuro en otra crisis económica que vendrá, porque el capitalismo es maníaco depresivo, no aparezca de nuevo el problema que hemos tenido ahora de un descenso de aquellas partidas de gasto que son fundamentales para las condiciones de vida de la gente y especialmente de las personas con menos recursos. Mi idea es que pusiésemos una regla de gasto mínimo, que en esos supuestos significaría que hay que inyectar, y una de gasto máximo, en línea con lo que dijo John Maynard Keynes, a quien se acusa de despilfarrador y creo que nunca lo fue porque él decía que un gobierno tiene que gastar cuando el sector privado está deprimido pero tiene que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 54

ahorrar cuando el sector privado funciona bien. Mi idea aquí es que la regla máxima sería impedir que comunidades autónomas y ayuntamientos cuando las cosas van muy bien pudiesen gastar todo y obligar a hacer huchas. Ya tenemos huchas de las pensiones, pero también habría que hacer huchas de sanidad, huchas de enseñanza, huchas de servicios sociales o huchas de dependencia, y cuando vengan las cosas mal, esas huchas son el primer mecanismo —para eso están las huchas—, y cuando esas huchas, por la longitud o intensidad de la crisis no llegasen, tendríamos entonces que recurrir a la Administración central para que inyectara recursos. Creo que un mecanismo de estos hoy no provocaría agravios e introduciría un elemento de corresponsabilidad. Hay otros, pero, insisto, los podremos ver en otra ocasión, en todo caso.

En cuanto a si es necesario modificar la Constitución para abordar la renovación de los pilares del bienestar, no. De los pilares que yo he hablado creo que no, excepto en lo que he dicho antes. Si quisiéramos constitucionalizar los rasgos fundamentales del nuevo mecanismo de financiación autonómica, me dicen algunos expertos juristas que convendría constitucionalizar esos elementos. Si así fuese, al menos por ese lado, sí. En los demás no lo veo necesario.

En relación con si los instrumentos de cooperación y lealtad necesitan de reforma constitucional, no; necesitan que se activen esos mecanismos y de crear algunos nuevos, no necesitan tampoco de amparo constitucional. Como economista y ciudadano, mi idea —se le digo a mis alumnos, a mis investigadores jóvenes y también cuando hablo en público— es que hay que medir, medir y medir, porque lo que no se mide empeora y lo que se mide puede mejorar. Tenemos que medir, medir y medir. A mi juicio, una parte de los problemas de inequidad horizontal, es decir, entre comunidades autónomas en términos de gasto público per cápita y año para los servicios públicos, viene de una cosa, que los índices que empleamos de necesidades cada uno los utiliza a su antojo: como gallego yo diría que quiero dispersión y envejecimiento, el otro diría otra cosa. Es decir, necesitaríamos, a mi juicio, algún tipo de institución de medición del índice de necesidades de forma objetiva, hasta donde el conocimiento técnico pueda llegar a decir que es objetiva, y que la pudiesen utilizar ustedes y las instituciones de tipo político. Esta sí creo que es una institución que hace falta y que no la tenemos. Convendría tenerla —hay algunas, pero son autonómicas—, convendría tener una institución de cooperación de tipo estatal donde estuviesen presentes. Instituciones de cooperación en ese sentido sería también la Agencia Tributaria. Yo no soy partidario de la extensión, como ha dicho últimamente el presidente Urkullu, del sistema de concierto a todo el territorio. Creo que eso tendría problemas tremendos, pero sí creo que la participación de las comunidades autónomas en la Agencia Tributaria tiene que ser de naturaleza distinta a lo que lo es hasta ahora. Ese es un organismo de cooperación que legitimaría muchísimo. Por último, una que probablemente requiere algún tipo de reforma es que si de verdad se quisiese hacer un deslinde de competencias de forma clara, después de cuarenta años, de tal manera que se dijera: competencias exclusivas del Estado y competencias exclusivas de cada una de las comunidades autónomas, si de verdad se quisiera hacer —que se debería hacer— creo que eso obligaría a algún tipo de reforma constitucional pequeña, incorporando al Senado en esa reforma. Pero ahí no me meto en más.

Abordaré tres últimas cosas. En cuanto a unidad de mercado, legislaciones autonómicas y si no estaremos yendo en sentido contrario a la historia, es probable, pero yo no tengo elementos hoy por hoy para decir que eso nos esté ocurriendo, si le he entendido bien, pero es probable. Yo estoy en el consejo de administración de una farmacéutica y nos vemos a veces sorprendidos por legislaciones de tipo territorial que consideramos que no tienen mucho sentido, pero no diría que eso haya obstaculizado de una manera importante el crecimiento, y como soy respetuoso con el modelo territorial del Estado, aunque en ocasiones no me guste mucho, tiendo un poco a decir esto.

En relación con la fuga de empresas, les aseguro que en lo que a mí correspondía y en la institución que presidía en aquel momento, se dijeron a todas las autoridades e instituciones con anterioridad las consecuencias que podían derivarse de lo que se llamaba en aquel momento una declaración unilateral de independencia, y se dijo de una manera muy clara que tendría consecuencias. Pero, entiéndame, en el mundo empresarial nuestra función no es salvar al país en este sentido, es salvar un poco tus empresas, tus trabajadores, tus accionistas, tus proveedores, tus clientes; esa es nuestra principal función. No podíamos estar diciendo continuamente: si esto ocurre, pasará lo otro; aunque creo que lo dijimos. Segundo, siempre fui proclive a decir que a corto plazo los sucesos de octubre no iban a tener un gran impacto en el PIB catalán y español. Sin embargo, en octubre se hicieron pronósticos honestos en los que ya se estimaban efectos muy intensos. Mi idea es que no, que a corto plazo no íbamos a tener eso. ¿Por qué motivo? Yo tiendo a ver la economía como un avión que tiene tres motores. Un motor —el principal— es el sector

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 451

28 de febrero de 2018

Pág. 55

privado: consumo e inversión privada. El primer motor auxiliar es el sector público: gasto e inversión. Y el tercer motor auxiliar es el sector exterior: exportaciones y menos importaciones. Mi idea es la siguiente. Lo de octubre iba a afectar un poco en algunos sectores de consumo del motor privado, pero en un escenario donde la economía europea había vuelto a crecer de forma importante y donde toda la economía internacional había vuelto a crecer, en una economía empresarial como la catalana, que es muy exportadora, el tercer motor iba a pegar un empujón muy fuerte que iba a compensar. Era un razonamiento sin modelo cuantitativo. Creo que eso es lo que está ocurriendo. Ahora bien —lo he dicho en público y lo digo aquí—, si este escenario de incertidumbre continúa, tendrá efectos muy fuertes. ¿Tengo unos minutos?

El señor **PRESIDENTE**: Sí.

El señor **COSTAS COMESAÑA** (Catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona): Hay dos conceptos en economía en toma de decisiones que en el lenguaje cotidiano como ciudadanos utilizamos de forma indistinta. Decimos que una situación de riesgo o una situación de incertidumbre tiene consecuencias. Utilizamos indistintamente riesgo e incertidumbre como sinónimos. En términos de un economista o de un análisis de inversiones, son dos conceptos radicalmente diferentes, con consecuencias diferentes. Una situación de riesgo es, sencillamente, un evento que se puede predecir y que hay datos históricos que te permiten calcular la probabilidad de ocurrencia de ese evento y cubrirte. ¿Hay posibilidad de que tenga un accidente de circulación cuando conduzco? Sí. ¿Cuál es la probabilidad? Me lo calcula una empresa de seguros. ¿Cómo lo cubro? Compró un seguro y sigo conduciendo. ¿Hay probabilidad de que si tengo negocios en el Reino Unido una caída de la libra me afecte? Sí. ¿Puedo identificar ese riesgo? Sí. ¿Puedo calcular su probabilidad? Sí. ¿Puedo cubrirlo? Sí, pagando una prima. Por tanto, el riesgo no frena la vida económica ni nuestra vida, no la frena; la incertidumbre sí, porque es una situación diferente. Acogiéndome a la metáfora que utilicé antes, la incertidumbre es como cuando vas conduciendo y de pronto entras en una zona de densa niebla y no eres capaz de ver qué hay más allá de ella. No eres capaz de predecir qué tipo de sucesos pueden ocurrir, no lo sabes. Como no sabes qué tipo de sucesos pueden ocurrir, no puedes calcular probabilidad de ocurrencia y, como no puedes calcularlo, no puedes cubrirte contra esa incertidumbre. Llegado a ese punto —Cataluña ahora—, si voy conduciendo de Barcelona a Pla de Lleida, donde aparece mucha niebla, si me aparece, ¿qué hago si soy prudente? Una de estas dos cosas. Reduzco velocidad y me paro en el arcén hasta que se vaya la niebla —si soy empresario, paro las inversiones y espero a ver qué pasa— y si veo que la niebla continúa mucho tiempo tomo otra decisión. O si al lado veo una carretera que no tiene niebla, la cojo. Es cuando traslado la sede corporativa o en su caso la sede fiscal. Si esto permanece en el tiempo, a mi juicio, tiene consecuencias importantes para la economía catalana.

Por último, ¿el populismo es inmune a la realidad? Así es. Me ha preguntado si una reforma de la Constitución cambiaría esta disonancia cognitiva. No, pero déjeme decirle una cosa. Mi objetivo a lo largo de todos estos años no ha sido convencer a los independentistas de que dejen de ser independentistas, sino convencer a una parte de la población catalana, que estimo entre quinientos mil y un millón de votos, de que no siga por este camino. El dato —no me extendo más— es el siguiente. Desde 1980, desde las primeras autonómicas hasta las últimas de diciembre del año pasado, de 2017, el porcentaje de voto a los partidos que hoy llamamos independentistas o soberanistas y que antes llamábamos nacionalistas ha sido el mismo. Se ha movido entre el 46 y el 48 %. Hubo unas elecciones en las que bajó al 45,8 %, pero ese porcentaje de personas —dos millones— siguen votando desde hace cuarenta años y van a seguir haciéndolo. Lo que tengo que explicarme es por qué se ha desplazado, al menos un millón, de votar a opciones nacionalistas democráticas o catalanistas. Mi esfuerzo —aquí entraría la idea de una reforma— es convencer a este volumen que cree que España es irreformable de que sí es posible y que, por tanto, en el futuro no sigan dando su voto a opciones rupturistas. Esta es mi respuesta.

Muchas gracias a todos. (**Aplausos**).

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Costas. Ha sido un placer escucharle y creo que nos ha servido a todos. Después de casi diez horas aquí, acabamos con la sensación gratificante de que salimos de esta sala sabiendo más cosas que cuando entramos. En la medida en que ha contribuido a ello, le mostramos nuestro agradecimiento.

Se levanta la sesión.

Eran las siete y treinta minutos de la tarde.