



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **DIEZ PROPUESTAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO**



Jesús Avezuela  
Miguel Córdoba  
Josu de Miguel  
José María Román  
Javier Tajadura (coord.)

Abril 2011

# ÍNDICE

I.	Introducción.....	3
II.	Breve reseña de los autores.....	4
III.	Presentación del informe.....	5
IV.	Propuestas.....	9
	1. La limitación de la dimensión institucional del Estado Autonómico.....	9
	2. La reforma de los Parlamentos Autonómicos.....	12
	3. La agrupación de municipios.....	14
	4. La redefinición institucional de las Diputaciones Provinciales.....	17
	5. La privatización de los entes autonómicos de comunicación audiovisual.....	19
	6. La reordenación del mapa universitario.....	22
	7. El control del déficit de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales.....	25
	8. El reforzamiento de la unidad de mercado como garantía del crecimiento económico y la cohesión social.....	28
	9. La reforma de la enseñanza y la no discriminación por razones lingüísticas.....	31
	10. La aprobación de una Ley General de Cooperación.....	34

## I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el futuro del actual modelo del estado las autonomías está en la agenda política, más, si cabe, por el contexto actual de grave crisis económica y financiera que sufre el país y que ha puesto de manifiesto la necesidad de racionalizar el Estado Autonómico, como requisito para que España salga de esta situación.

Por este motivo, la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA) ha elaborado “Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico”, diez soluciones concretas y factibles, elaboradas por un grupo de expertos que, si bien, no son las únicas, permiten abordar el asunto con rigor y profundidad y ayudar al debate político, ofreciendo una propuesta ponderada y de conjunto que ayude en la toma de decisiones en este ámbito decisivo para el futuro de nuestro país.

FUNCIVA nace en agosto de 2006 como una organización de carácter privado, sin ánimo de lucro, desvinculada de cualquier ideología política o grupo empresarial, con el fin de promover la reflexión intelectual y el debate público sobre las raíces morales, culturales y jurídicas que sostienen la sociedad democrática occidental, fomentando la creciente consideración de los derechos humanos en todos los órdenes de la organización social, económica y política.

Dado su carácter independiente, respeta las libres opciones de las personas que colaboran en ella, evitando que el deseable diálogo resulte bloqueado por polémicas partidistas o por discrepancias ideológicas o confesionales, para centrarse en los valores que fundamentan cualquier sociedad democrática. Para ello parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de las demás convenciones internacionales en la materia suscritas por nuestro país, así como de nuestra Constitución, que declara en su artículo 1.1 que *"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"*.

La Fundación se organiza como un think tank, formado por ciudadanos comprometidos con los valores enunciados y que desde su propio ámbito de actuación profesional aporten ideas para la elaboración y difusión pública de informes y reflexiones sobre temas de particular relevancia social.

## II. RESEÑA DE LOS AUTORES

**Josu de Miguel Bárcena** es profesor de derecho constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es licenciado en derecho y ciencias políticas, y doctor por la Universidad del País Vasco. Está especializado en derecho público europeo, y ha publicado numerosos trabajos sobre la dimensión constitucional de la UE y los procesos de descentralización desde una perspectiva comparada. Ha sido investigador pre doctoral del Gobierno Vasco, y durante dos años fue investigador posdoctoral en el Center for Constitutional Studies and Democratic Development de la Universidad de Bolonia - Johns Hopkins University.

**Miguel Córdoba** es Profesor Agregado de Economía Financiera en la Universidad San Pablo y combina la actividad docente con la empresarial, actualmente es Director Financiero del Grupo Naturhouse – Kiluva.

Desarrolló su carrera profesional dentro del BBV desempeñando diferentes cargos como: Director de Análisis de la Competencia dentro de la Dirección Financiera del banco; Director Financiero de Adquira España, S.A., “joint-venture” entre los grupos Telefónica, BBVA, Repsol e Iberia, para creación de una plataforma de comercio electrónico B2B; Director Financiero de BBV Interactivos, S.V.B; Director de Promoción de Negocio de Tesorería y Mercado de Capitales, entre otros.

**Jesús Avezuela Cárcel** es Letrado del Consejo de Estado, Socio Director de Broseta Abogados en Madrid y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos.

**José M<sup>a</sup> Román Portas**. Abogado. Director General de la Fundación Ciudadanía y Valores.

**Javier Tajadura Tejada** es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco desde 1996. Ha sido profesor de Derecho Internacional en el C.A. de la UNED en Navarra desde 1994 hasta 2005 y Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra desde 2000 hasta 2004.

Fue miembro del Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Constitución creado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Consejo de Estado durante la VIII Legislatura.

### III. PRESENTACIÓN

La Constitución de 1978 asumió el principio de autonomía política de nacionalidades y regiones y sentó las bases del Estado Autonómico. Ahora bien, el Texto Constitucional no fijó ni el número de Comunidades Autónomas ni el nivel de competencias de éstas. En virtud del principio dispositivo esta tarea fue remitida a normas infraconstitucionales, las Leyes Orgánicas de aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía. De conformidad con estas previsiones constitucionales, mediante la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía se crearon 17 Comunidades Autónomas, que durante las tres últimas décadas han incrementado de forma muy notable su ámbito competencial. Hasta tal punto que puede afirmarse sin intención hiperbólica alguna que España ha pasado de ser un Estado centralizado a ser uno de los más descentralizados del mundo.

Este proceso de descentralización ha tenido una serie de efectos y consecuencias, indudablemente positivas, pero también ha generado graves problemas, derivados de una serie de elementos disfuncionales que es preciso corregir.

Muchos de los problemas a los que vamos a referirnos en este documento se deben a una incorrecta comprensión de los procesos de descentralización. La descentralización debe ser concebida como una técnica y no como una ideología. Sin embargo, lamentablemente, en España la autonomía se ha convertido en ideología. Y como ideología, se ha configurado como un fin en sí mismo, lo que ha determinado la asunción de la tesis de que cuánta más descentralización mejor. Y, desde estas premisas, a lo largo de la VIII Legislatura se ha emprendido una amplia obra de reforma de los Estatutos con el fin de incrementar el autogobierno de las Comunidades y limitar, en consecuencia, el ámbito de actuación de los poderes centrales del Estado.

En este contexto, debemos rechazar esas simplificaciones puesto que es preciso ver en cada caso cuál es el nivel de centralización/descentralización deseable. Y ello siempre desde una consideración meramente instrumental de esta. La organización territorial del poder no es sino un medio al servicio de un fin, la realización del Estado Social y democrático de Derecho, la prestación de servicios públicos de calidad, la eficacia de la Administración Pública, etc.

Desde esta óptica, esto es, desde la consideración de la autonomía (no como una ideología) sino como una técnica para afrontar los problemas de la sociedad española, procede realizar un diagnóstico de los problemas del Estado Autonómico, así como ofrecer algunas propuestas de solución a aquellos. Tal es el objeto de este documento.

Es evidente que la respuesta definitiva a la problemática de la organización territorial del poder en España exige, inexcusablemente, activar el procedimiento de reforma constitucional. Es preciso cerrar el proceso constituyente, y la única forma de hacerlo es cancelar el principio dispositivo mediante la oportuna reforma del Texto Constitucional, llevando al mismo el número de Comunidades Autónomas y el ámbito de sus competencias. Ahora bien, mientras tal objetivo no sea posible, en este documento se van a realizar una serie de propuestas que no requieren cambios constitucionales y que pueden ser implementados a través de normas legales basadas en los correspondientes pactos políticos.

Estas propuestas parten de la premisa de que la política autonómica es una política de Estado, y de largo plazo. Muchos de los problemas actuales se deben a que esto no siempre ha sido así. La experiencia derivada de los últimos treinta años de funcionamiento de nuestro régimen constitucional ha puesto de manifiesto que la estabilidad política de que hemos disfrutado ha sido lograda siempre (y lo sigue siendo hoy) gracias a pactos políticos entre el PSOE o el PP con las fuerzas nacionalistas periféricas (PNV, CIU y CC). Esos pactos han tenido siempre un enorme coste en la medida en que han implicado una continua transferencia de competencias desde los poderes centrales hasta los poderes territoriales. Estos acuerdos –negativos siempre desde la perspectiva de la racionalización del sistema- podrían haberse evitado, y sobre, todo deberían evitarse en el futuro, mediante un pacto de Estado en virtud del cual el Partido Popular y el PSOE se abstendrían en las votaciones de investidura del Presidente del Gobierno o de aprobación de los presupuestos, siempre que ello fuese necesario para impedir la realización de nuevas concesiones a fuerzas políticas nacionalistas o regionalistas, si estas fueran perjudiciales desde la perspectiva de los intereses generales del Estado. Un pacto de esta naturaleza y alcance garantizaría, al menos, el no agravamiento de los problemas actuales.

Los problemas que se abordan en este documento son tanto de orden institucional como competencial. Entre los primeros cabe señalar la hipertrofia institucional de las Comunidades Autónomas derivada de su conversión en réplicas del Estado. Las Defensorías del Pueblo, los Consejos Consultivos, los Tribunales de Cuentas, etc, han sido multiplicados por diecisiete. Se han llegado a crear numerosas Delegaciones de las CCAA en las provincias, ante el Gobierno de la Nación, o lo que es más grave en el extranjero. Las Administraciones Públicas autonómicas han creado multitud de organismos, empresas, fundaciones públicas, etc. que absorben un tercio de sus presupuestos. Es preciso racionalizar esas estructuras suprimiendo numerosos órganos y puestos cuya rentabilidad social es muy escasa. Por ello cuando en este documento se habla de recortes en el número de empleados públicos no nos referimos, innecesario es recordarlo, ni a médicos, bomberos, enfermeras...sino al personal –cuyo número no deja de aumentar- destinado en toda esa pléyade de instituciones prescindibles.

Desde el punto de vista competencial, es urgente llevar a cabo una tarea de armonización legislativa en todas aquellas materias que afectan a la unidad de mercado. En cierta forma, el mercado español se ha fragmentado en diecisiete mercados autonómicos cada uno con sus propias normas relativas a horarios, etiquetados, distribución, etc. En otras materias sensibles como la educación, y en concreto, la garantía del derecho a ser escolarizado en lengua castellana en cualquier parte del territorio nacional, es precisa también la actuación del legislador central.

En el contexto de estas propuestas de reforma ocupan un lugar destacado las relativas a las televisiones públicas autonómicas, y las Universidades. Los mapas resultantes en estos ámbitos son completamente absurdos, disfuncionales e inviables desde un punto de vista económico. Como también lo es el mapa aeroportuario. La pretensión de que cada provincia tenga una universidad y un aeropuerto carece por completo de sentido desde una perspectiva global que tenga en cuenta la coherencia del sistema universitario y aeroportuario, su nivel de calidad y eficiencia, y los intereses generales del Estado.

Y conectamos así con otra de las ideas inspiradoras de este documento. Las reformas en él propuestas son necesarias para racionalizar el Estado Autonómico, pero además, en el contexto actual de grave crisis económica y financiera, nacional e internacional, son imprescindibles. Dicho con otras palabras, la racionalización del Estado Autonómico es también un requisito para que España salga de la crisis.

Es evidente que las disfunciones apuntadas tienen un alto coste económico. De ahí la necesidad de establecer por ley un límite a los déficit y endeudamiento de las administraciones autonómicas. Estas limitaciones deberían llevar a las CCAA a la realización de ajustes en unos presupuestos que se dedican en un tercio a organismos públicos con nula rentabilidad social. Estas medidas contribuirían a generar confianza sobre el futuro de la deuda pública española en los mercados.

En general, todas las propuestas parten de la convicción de que es necesario profundizar en los mecanismos de coordinación y cooperación entre el poder central y las CCAA y entre estas últimas para que las licencias concedidas por una valgan en otras, para contratar conjuntamente equipamiento médico aprovechando las ventajas de la economía de escala...etc.

Se debería avanzar así hacia la consolidación de un federalismo cooperativo de tipo ejecutivo. La competencia legislativa fundamental debe residir en el poder central, porque el círculo de tareas que por su naturaleza puede ser realizado en mejor manera por las entidades territoriales está hoy muy contraído y tiende a reducirse a tareas ejecutivas. La evolución económica, tecnológica y social exige cada día más igualdad y uniformidad. Ese y no otro es el signo de los tiempos. Hasta tal punto es así que el propio Estado nacional se encuentra ya en ocasiones, inerme, frente a desafíos como el cambio climático, el terrorismo internacional, las crisis sanitarias (vacas locas, gripe aviar), la dependencia energética, o el reto de la inmigración. En esos y en otros

muchos campos se requiere una respuesta europea, una ley europea. Frente a esta necesidad objetiva e indiscutible de respuestas normativas uniformes, un sistema basado en el principio de multiplicar por diecisiete cualquier texto legal puede acabar siendo absolutamente anacrónico por mucho que se presente como el paradigma del progreso y de la modernidad.

Desde esta perspectiva el horizonte racional del Estado Autonómico se correspondería con un modelo de federalismo ejecutivo según el cual las decisiones se toman en el ámbito europeo a través de la aprobación de Directivas, los Estados las desarrollan legislativamente, y las Comunidades Autónomas las ejecutan.

Por todo ello, la necesidad de plantear un debate riguroso y en profundidad, dejando a un lado el sectarismo, sobre la reforma constitucional del Título VIII es indiscutible. Esa reforma no debe plantearse como la reforma de un gobierno o de un partido, sino como una reforma fruto de un consenso nacional similar al que en 1978 sirvió para resolver los grandes problemas del constitucionalismo histórico: forma de Estado, social, militar, religioso, etc. Este es el objetivo a largo plazo. Lograr un pacto entre las grandes formaciones políticas y al que sería deseable que se incorporaran con espíritu constructivo y lealtad constitucional, desde el recíproco respeto a las discrepancias ideológicas, las fuerzas políticas nacionalistas moderadas.

Mientras tanto, las diez propuestas formuladas en este documento contribuirían, indudablemente, a racionalizar un sistema cuyas disfunciones podrían acabar haciéndolo inviable. La reforma del Estado Autonómico (de la misma forma que ocurre con el Estado social) es necesaria para garantizar su propia subsistencia.

## IV. PROPUESTAS

### PROPUESTA NÚMERO 1: La limitación de la dimensión institucional del Estado autonómico

#### *Justificación*

La institucionalización del Estado autonómico ha estado presidida por un indisimulado intento de articular a nivel regional un sistema político similar al que se configura en el Estado. Los pactos políticos para la descentralización producidos durante las décadas de 1980 y 1990, permitieron trasladar el contenido máximo del art. 152.1 CE a todas las Comunidades Autónomas, que han ido desplegando un modelo institucional muy denso, con el objetivo también de proyectar su acción política y económica al exterior.

En el ámbito interno, las recientes reformas han llevado aún más lejos la doctrina del contenido posible de los Estatutos, que prescribe la posibilidad de aumentar más allá del contenido necesario reconocido por los arts. 147.2 y 152.1 CE, la dimensión institucional de las Comunidades Autónomas. De esta forma, todas las Comunidades Autónomas cuentan, al igual que el Estado, con sus respectivos defensores del pueblo, consejos económicos y sociales, consejos consultivos y tribunales de cuentas en sus administraciones. No se trata de negar la existencia misma del principio de autonomía política, pero resulta necesario realizar un examen sobre la necesidad de estos órganos e instituciones teniendo en cuenta su funcionalidad y el coste que suponen para el contribuyente.

Los órganos anteriormente citados se encuentran excesivamente politizados, siendo el caso de que cuando llaman la atención sobre irregularidades o malas prácticas políticas y administrativas, los poderes públicos tratan de eludir de diferentes formas sus dictámenes e informes (incluso creando nuevos órganos más manejables). Al margen de la escasa funcionalidad, es importante llamar la atención sobre el alto coste que en dietas y personal supone el mantenimiento de estas instituciones, que en algunos casos cuentan con miembros profesionalizados, a pesar de que realizan tareas que se superponen al que realizan otros miembros de la administración tanto en el Estado como en la propia Comunidad Autónoma.

En el ámbito externo, prácticamente todas las Comunidades Autónomas han encontrado en la paradiplomacia un estupendo escaparate para que los políticos locales muestren sus habilidades con viajes al extranjero donde el único éxito seguro es la correspondiente noticia en los periódicos de difusión regional. En este sentido, no

pocas Comunidades Autónomas cuentan con costosas sedes en Bruselas u otras ciudades extranjeras, dedicadas a gestionar los asuntos de “sus propios ciudadanos”, que como es lógico, tanto en lo personal como en lo profesional acuden a las embajadas del Estado para resolver sus asuntos más complejos. Todo ello sin mencionar la escasa cualificación de las personas que ocupan los cargos de esas sedes, generalmente poco familiarizados con la política internacional y la actividad diplomática.

### **Objetivos**

El primer objetivo se dirige a racionalizar institucionalmente las Comunidades Autónomas a partir del mínimo exigido por el art. 152.1 CE, que no debería ser un obstáculo, incluso, para ensayar sistemas de gobierno más propias del federalismo ejecutivo, tal y como establece el art. 147.2 CE. De lo que se trata en definitiva es de localizar las duplicidades que se producen con el Estado, pero sobre todo con órganos administrativos y funcionariales autonómicos que pueden cumplir con las tareas asignadas a instituciones independientes. Dada la escasa sustancia legislativa de muchas de las leyes autonómicas, resulta difícil de entender la función de los consejos consultivos, que no hacen sino el trabajo asignado a los letrados de los parlamentos y gobiernos autonómicos. Lo mismo podría decirse de los tribunales de cuentas o los consejos económicos y sociales, que en un caso tratan de corregir políticamente las competencias de los interventores financieros y en el otro superponen opiniones de organizaciones sociales que participan *de jure* en la elaboración de leyes y reglamentos a través de diferentes formas.

- a) La racionalización no debe limitarse a órganos de naturaleza institucional. Los gobiernos autonómicos han promocionado a través de diferentes leyes un gran número de consejos, institutos y observatorios destinados al estudio y promoción de la cultura, costumbres e ideologías locales. Debería examinarse cuáles de esos órganos sirven realmente para fomentar la actividad y el dinamismo de la sociedad civil, y cuáles para crear puestos de designación política que a lo único que contribuyen es a reducir las arcas públicas de forma innecesaria.
- b) El tercero de los objetivos está relacionado con la búsqueda de una mejor articulación institucional interna de las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas obliga al Estado a buscar formas de concertación con aquellas, para que la autonomía política y administrativa no quede en entredicho en el ámbito internacional. El modelo a seguir, ya ensayado en el caso de la Unión Europea, es el de propiciar el continuo diálogo y la integración de los intereses de las autonomías en la política exterior y el sistema diplomático del Estado, no

el de concretar formas de paradiplomacia que en muchas ocasiones no encuentra mayor justificación que los intereses creados y el lucimiento de la clase política correspondiente.

### ***Materialización***

Toda propuesta de reforma institucional generalizada requiere un gran consenso o pacto de Estado entre los partidos mayoritarios. En el caso que nos ocupa, el pacto político previo sería la condición necesaria para la reforma de los Estatutos de Autonomía en el sentido de eliminar todos aquellos órganos que puedan resultar superfluos para el ejercicio del principio de autonomía y la resolución de los problemas de los ciudadanos.

Sin embargo, la consecución del objetivo número dos únicamente requiere cambios a nivel legal y reglamentario, lo que permitiría eliminar una multitud de agencias e instituciones cuya propia existencia solo se puede explicar en el contexto de bonanza económica y fiscal.

En cuanto a las cuestiones internacionales, lo necesario es seguir perfeccionando el modelo de las conferencias sectoriales y profundizar en el principio de cooperación y lealtad constitucional. Ninguno de estos instrumentos está reñido con una necesaria e ineludible reforma constitucional, que permitiese delimitar mejor las competencias en el ámbito internacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y dejase más clara la relación entre los arts. 147.2 y 151.1 CE.

De no ser posible un pacto global de alcance general, la adopción de acuerdos cuyo alcance se limite únicamente a algunas Comunidades supondría un importante avance. Las Comunidades Autónomas que adoptaran esta reforma consistente en la reducción y limitación de su aparato institucional-burocrático (bastaría con que lo hiciera uno) constituirían un referente o modelo para el futuro. Su correcto funcionamiento supondría la mejor prueba del acierto de la medida.

Una vez comprobados los beneficios políticos, económicos y jurídicos, de la reforma que planteamos en una o varias Comunidades, debiera resultar más difícil justificar ante la opinión pública, el rechazo a su implementación por parte del resto.

## PROPUESTA NÚMERO 2: La reforma de los Parlamentos Autonómicos: la “desprofesionalización”

### **Justificación**

En el momento presente, no existen razones objetivas que justifiquen la profesionalización de las asambleas legislativas autonómicas. Como es sabido estas desempeñan básicamente tres funciones, la representativa, la legislativa (incluyendo la presupuestaria) y la de control del gobierno. En los momentos iniciales de construcción del Estado Autonómico, los Parlamentos Autonómicos tuvieron que elaborar, discutir y aprobar todo un inmenso corpus normativo, y construyeron así los diferentes subordenamientos jurídicos autonómicos. Hoy, en la medida en que todas las Comunidades han ejercido ya sus competencias legislativas, las funciones legislativas de los Parlamentos Autonómicos se limitan a la tarea de reforma de leyes existentes o a la eventual aprobación de alguna otra nueva. Pero dicha actividad legislativa, no justifica la profesionalización. Por otro lado, la función verdaderamente capital del Parlamento Autonómico, que es el control de la acción del Gobierno regional, tampoco exige la dedicación plena.

Por ello creemos oportuno establecer como regla general que los parlamentarios autonómicos puedan compatibilizar su función con su desempeño profesional y percibir no un sueldo, sino un sistema de compensación mediante dietas. Por las mismas razones, puede resultar oportuno reducir el número de diputados de las distintas Asambleas Autonómicas, y el aparato burocrático de las mismas.

### **Objetivos**

Las consecuencias de la “desprofesionalización” de las Asambleas Legislativas autonómicas serían muy positivas. Con ella se lograrían tres objetivos de distinta naturaleza que conviene subrayar

- a) Desde una perspectiva política, la reforma supondría un importante avance democratizador por cuanto contribuiría a disminuir la peligrosa distancia que se ha establecido entre representantes y representados; y con independencia del ahorro económico que implicaría la sustitución de los sueldos de los parlamentarios autonómicos por un sistema de dietas, permitiría a aquellos profesionales interesados en la política autonómica pero que quieren continuar ejerciendo su actividad laboral, compaginar ambas. El parlamentario autonómico no perdería así su inmediata conexión con la realidad social. De lo

que se trataría es de evitar la consolidación de una suerte de casta de profesionales de la política autonómica, y de fomentar la participación en ella de personas cualificadas y competentes.

- b) Desde una perspectiva económica, la reforma supondría una disminución de los costes de funcionamiento de las Asambleas Autonómicas. Y si bien es cierto que el ahorro sería escaso, desde un punto de vista simbólico, en una situación como la actual, constituiría una muy digna lección de austeridad. En todo caso, el ahorro sería mayor en la medida en que esta propuesta se complementase con la reducción del número de parlamentarios de cada Asamblea y del aparato burocrático de las mismas.
- c) Desde una perspectiva jurídica, la racionalidad y la coherencia del ordenamiento jurídico saldrían notablemente reforzadas. En el momento presente vivimos una hiperinflación legislativa autonómica. Esto es, se aprueban infinidad de leyes, en muchos casos inútiles, que solo contribuyen a complicar el ordenamiento jurídico, y no resuelven problema real alguno. Este exceso de legislación tiene su origen, indiscutiblemente, en la existencia de unas Asambleas Legislativas Autonómicas conformadas por unos diputados que tienen, de alguna manera, que justificar su dedicación exclusiva. Con la reforma propuesta, los parlamentarios autonómicos centrarían su labor en la indispensable función de control del gobierno, y reducirían su actividad legislativa a la verdaderamente necesaria.

### **Materialización**

La materialización de esta propuesta exigiría indudablemente la reforma de los Estatutos de Autonomía y de los Reglamentos de las Asambleas Autonómicas. En este sentido, un pacto político a nivel nacional entre las dos grandes formaciones políticas permitiría traducir jurídicamente la propuesta en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

De no ser posible un pacto global de alcance general, la adopción de acuerdos cuyo alcance se limite únicamente a algunas Comunidades supondría un importante avance. Las Comunidades Autónomas que adoptaran esta reforma (bastaría con que lo hiciera uno) constituirían un referente o modelo para el futuro. Su correcto funcionamiento supondría la mejor prueba del acierto de la medida.

Una vez comprobados los beneficios políticos, económicos y jurídicos, de la reforma que planteamos en una o varias Comunidades, debiera resultar más difícil justificar ante la opinión pública, el rechazo a su implementación por parte del resto.

## PROPUESTA NÚMERO 3: La agrupación de Municipios

### **Justificación**

En España existen en la actualidad 8.112 municipios. El 80% de ellos tiene menos de 5.000 habitantes. En muchos, hay unos pocos cientos que se distribuyen en zonas de montaña y pedanías. Los servicios de esos ayuntamientos, sin apenas capacidad recaudatoria, dependen de las transferencias de las Diputaciones y las Comunidades Autónomas, y los ayuntamientos pequeños se ven obligados a compartir un administrativo que va por horas recorriendo varios municipios a lo largo de la semana. La calidad de los servicios prestados a los ciudadanos por estos entes se resiente notablemente.

Todos los ayuntamientos tienen una estructura orgánica similar, alcalde y concejales, independiente del tamaño y población de los mismos. Todos tienen sus edificios, lo que conlleva los correspondientes gastos de mantenimiento y personal a cargo de los consistorios, que no siempre tienen la preparación adecuada, especialmente en los ayuntamientos rurales y de montaña.

La toma de decisiones en materia de recalificación urbanística durante la pasada década, ha supuesto numerosos casos de corrupción que han podido ser conocidos, y probablemente otros muchos que no se conocerán. La justificación de que las decisiones se toman mejor cuanto más cerca está el órgano de los ciudadanos y bienes afectados, no deja de ser una falacia que encubre el que determinadas personas han estado adjudicando bienes y servicios en su propio interés, o en el de familiares o amigos, sin que estas actuaciones hayan podido ser controladas.

La excusa de que ya existen mancomunidades o consorcios para cubrir las lagunas de la atomización municipal sólo sirve para encubrir ineficiencias, caciquismo y en algunos casos situaciones fraudulentas.

En el año 2010, Grecia, afectada por una severa crisis, tomó la decisión de reducir en dos tercios el número de ayuntamientos, que pasaron de 1.034 a 355, con una estimación de reducción de gasto de 1.185 millones de euros anuales, lo cual traducido a España, podría significar una cuantía cercana a los 10.000 millones de euros. En el mismo plan, se reducían a la mitad los cargos políticos municipales (que pasaban de 50.000 a 25.000), mientras que las elecciones municipales pasaban de ser cada cuatro años a ser cada cinco (ahorro de unos 75 millones de euros).

Debería aprobarse también una Ley de financiación local que fuese suficiente para que los diferentes niveles de la Administración –en este caso muy claramente la local– puedan cumplir las funciones que tienen atribuidas. Esta financiación suficiente obligaría también a frenar la dinámica expansionista de la Administración Central que tiende a invadir campos claramente transferidos o que son propios de otro nivel de la Administración.

### **Objetivos**

Es precisa una reforma legislativa que reduzca el número de ayuntamientos, estableciendo un nuevo mapa municipal más eficiente, con el fin de lograr los siguientes objetivos:

- a) Pasar de los 8.112 municipios actuales a unos 2.000, que podrían identificarse en muchos casos con comarcas geográficas. Se establecería un mínimo estimativo de 10.000 habitantes por municipio, aunque teniendo la flexibilidad necesaria para disminuir o aumentar esta cifra, en función de las especificidades de cada zona, en particular los casos de municipios aislados de montaña o los casos de municipios que han crecido mucho, y que están únicamente separados por una calle, que aunque tuvieran entre los dos cincuenta o cien mil habitantes, tendría sentido que se agruparan.
- b) El establecimiento de un nuevo mapa municipal supondría la aparición de estructuras municipales más eficientes, con disminución de los cargos públicos, y lo que eso conlleva: disminución de dietas, de coches oficiales en su caso, así como de todo tipo de gastos (viajes, comidas, catering, etc.). Además, se debería producir una fusión de empresas públicas locales, fundaciones, centros culturales, asociaciones, etc., que a la larga disminuirían el gasto público en general que procede de las transferencias de los presupuestos del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, etc. Además, la liberación de muchos edificios públicos, supondría un importante stock inmobiliario, que podría ser objeto de venta, con la consiguiente rebaja de presión para los actualmente elevados déficits municipales.
- c) Prestar unos servicios públicos de calidad, lo que no puede lograrse con el minifundismo local actual, tan costoso como ineficiente.

### **Materialización**

Como es obvio también aquí sería necesario un pacto político de amplia mayoría en Las Cortes primero, que supusiese la voluntad de mantenerlo a todos los niveles de

discusión. Es evidente que la propuesta suscitaría reticencias muy importantes en los ayuntamientos más pequeños, que se considerarían “degradados” en cuanto a su visibilidad como entidad local. En este sentido, un pacto político a nivel nacional entre las dos grandes formaciones políticas permitiría traducir jurídicamente la propuesta. El interés general debe imponerse sobre un particularismo que se traduce en una Administración Local costosa e ineficiente a la hora de prestar los servicios públicos.

El pacto implica, en concreto, la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. Prácticamente sería la única norma de alto rango que habría que modificar, a salvo de lo que indique, en su caso, cada Estatuto de Autonomía.

Respecto a los procedimientos y plazos para proceder a la agrupación de Municipios, se recomendaría que el plazo máximo posible fuese de cuatro años (para evitar que cambios electorales ralentizasen indefinidamente el proceso).

La reducción del número de funcionarios locales y la previsible transferencia de funcionarios entre diferentes edificios e incluso pueblos, conllevaría una importante reticencia de los sindicatos. Se haría precisa una negociación basada en el diálogo y no en la imposición (no en lo relativo a la decisión de agrupar, que se haría por ley, sino en lo que respecta al traslado específico de funcionarios), haciendo que comprendan que España necesita estas medidas para tener una Administración Local más eficiente, lo cual debería ser suficiente para llegar a un acuerdo a tres bandas: Administración, Partidos Políticos y Sindicatos. Lo lógico sería dar un período de adaptación de entre uno y tres años, permitiendo prejubilaciones en algunos casos justificados, con un objetivo final: que en 2013 haya un nuevo mapa municipal en España.

Promover una Ley General de Financiación local más ajustada a la realidad de las competencias atribuidas a cada nivel de la administración.

## PROPUESTA NÚMERO 4: La redefinición institucional de las Diputaciones Provinciales

### Justificación

De propia definición y analizando las funciones que realizan las Diputaciones se ve que, independientemente del acierto y eficacia con que las hayan llevado a cabo hasta ahora, se observa que fácilmente se solapan con actividades de las demás Administraciones. Además, observando sus presupuestos, donde la transparencia es muy desigual, se observa que el promedio de los gastos en personal está entre el 32 y el 40%. Se entiende fácilmente que una reducción de estos organismos supondrá una notable simplificación administrativa y una considerable disminución de costes para la Hacienda Pública.

La sentencia 32/1981 del TC por la que se anuló la Ley de la Generalitat catalana de “transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalitat” señalaba que no se podía vaciar totalmente de contenido a éstas de sus actuales funciones porque básicamente como órgano local gozaba de autonomía plena otorgada por la Constitución. A la vez, admitía que lo fundamental era la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Es cierto que con esta propuesta se perdería en la provincia la autonomía en la gestión de los propios intereses. Pero el contenido y definición de los propios intereses no es definitivo y estará a lo que las Cortes establezcan bajo el control en última instancia del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, esta sentencia, del año 81, es previa al ingreso de España en lo que hoy denominamos Unión Europea, que ha modificado sustancialmente el panorama institucional y jurídico de nuestro país. Esto exige también una revisión de la arquitectura institucional en este nivel

### Objetivos

La conversión de las Diputaciones provinciales, donde existan, en órganos consultivos, supondría:

- a) una notable simplificación administrativa y
- b) una considerable disminución de costes para la Hacienda Pública.

---

### ***Materialización***

La reforma legal tendría que incluir una definición clara y cerrada acerca de qué competencias de las actuales Diputaciones debería asumir cada Administración receptora (Municipio o Comunidad Autónoma) y establecer el procedimiento de evacuar las consultas por parte de la nueva titular de esas actividades.

## PROPUESTA NÚMERO 5: La privatización de los entes autonómicos de comunicación audiovisual

### **Justificación**

Las televisiones autonómicas suponen una carga importante en los presupuestos de las Comunidades Autónomas que han decidido poner en marcha este medio de comunicación. El déficit que en su conjunto suponen es de 1.900 M€. Una cifra ciertamente significativa dentro del imparable déficit que presentan las cuentas de las CC.AA.

El hecho de que existan estas televisiones públicas de carácter generalista es difícilmente justificable hoy en día por los criterios técnicos clásicos de limitación de espacio radioeléctrico, ondas hertzianas, etc. Tanto los espacios digitales como los nuevos modos de comunicación vía internet, etc. han cambiado radicalmente el espacio público de comunicación.

Al no existir ya razones técnicas, no se ven tampoco razones políticas que las justifiquen como las que tradicionalmente han justificado la existencia de un medio de comunicación público: la defensa de la capacidad de elegir, prevenir un monopolio ideológico, la defensa del interés general... de la misma manera que no existe un periódico público autonómico no tiene sentido la existencia de una televisión pública autonómica.

La propia Ley General del Audiovisual (Ley 7/2010) en su artículo 1º señala que: *El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.*

Prácticamente se entiende que el carácter generalista de una televisión pública quedaría excluido. Máxime cuando la dinámica comercial ha llevado a estas Corporaciones a poner en marcha varios canales y emisoras de radio que difícilmente justifican la audiencia a la que dicen dirigirse.

Como instituciones públicas la tendencia al elefantismo es enorme y sin tener un papel institucional que lo justifique al estar apoyadas en dinero público tienden a crecer sin

criterios lógicos de gestión. Que Telemadrid (1.100), tenga más empleados que Telecinco (713) o que Canal Sur gaste más dinero en personal (92 M€) que Telecinco (80M€) o Antena 3 (84 M€) son paradojas que si bien explican el déficit de estos organismos, carecen por completo de justificación.

Ahora bien, las televisiones públicas en Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales tienen un rol especial en la vida pública de normalización de la lengua propia de esa Comunidad. Expresan de un modo concreto el derecho establecido en la Ley General del Audiovisual: *Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía.* (Art 5, nº 1). Pero no se especifica que tenga que recibirse específicamente a través de un canal de titularidad pública: *Las Comunidades Autónomas con lengua propia podrán aprobar normas adicionales para los servicios de comunicación audiovisual de su ámbito competencial con el fin de promover la producción audiovisual en su lengua propia* dice el mismo artículo en el párrafo 2 de su nº 1º. Por lo tanto podría considerarse su privatización con la condición de que cumpliera ese fin lingüístico.

En atención a la excepcionalidad de la carga que supone el condicionamiento de la lengua se podría fijar un tope de participación pública, no más allá de la que represente el 30% de los derechos de voto en la empresa de comunicación (art 33, 3, b) de la LGA) que es el que se establece para la participación de una entidad comercial en una emisora comercial. Esto supondría una cierta estabilidad en el proyecto y un ahorro importante en las cuentas públicas en relación al gasto actual.

Hay que tener en cuenta que la Corporación Catalana tiene un presupuesto anual que en 2008 era de 291 M € y de 159 M € la de EITB en el País Vasco.

### **Objetivos**

- a) La reducción de esa carga de las cuentas públicas supondrá una ayuda importante en la política de contención del gasto y reducción de déficit público.
- b) También se logrará una mayor independencia del poder político en el ámbito de la comunicación social.
- c) Con ello se acabará con la disfunción existente hoy en el mercado con la doble red de televisiones públicas financiadas con subvención y publicidad, televisiones privadas que se financian con publicidad y Televisión Española que se financia sin publicidad.

## **Materialización**

Sacar a concurso la privatización de las televisiones autonómicas que emiten en lengua castellana y con sus condiciones propias las que emiten en la lengua propia de una Comunidad Autónoma. Esto supone la adopción de la decisión por los Gobiernos y los Parlamentos autonómicos respectivos de un modo simple y fundamentalmente acuerdo con los sindicatos, para llevar a cabo el plan. Un procedimiento técnicamente similar ya se llevó a cabo en España a comienzos de los años 80 cuando se privatizaron los Medios de comunicación del Estado (antiguamente del Movimiento).

Se debería ofrecer a los empleados de dichos entes la oportunidad de pasar al sector privado o su recolocación en otros destinos a la vez que se ofertan otras alternativas: excedencias, jubilaciones anticipadas, etc. que suponen obviamente acuerdos fundamentales con los sindicatos.

En las Comunidades Autónomas se podrá privatizar con la condición de mantener los criterios de defensa de la lengua propia que la propia Comunidad fije. En este caso y para la consecución de esos objetivos la Comunidad Autónoma podrá mantener una participación significativa siguiendo los criterios de la Ley General del Audiovisual en su art. 33.

Cabe suponer que en una Comunidad Autónoma no hubiese propuestas para acudir a la oferta de privatización. Cabría acudir entonces al canon voluntario, de manera que la empresa pública de comunicación desapareciese de las cuentas públicas –contando con un período de transición en el que estuviese formalmente prohibido ningún presupuesto expansionista- y fuesen los ciudadanos directamente, decidiendo si pagan o no el canon, los que decidiesen si quieren la Televisión autonómica. Esta fórmula sería especialmente adecuada en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales.

Finalmente, y aunque su naturaleza es muy diversa y cumple fines muy diferentes, cabría señalar que los Ayuntamientos que tuviesen déficit deberían tener un período de tres años para privatizar sus emisoras, en caso de que la respuesta de la iniciativa privada no sea suficiente y las cuentas públicas estén en el límite de su endeudamiento, deberían ser obligadas a cerrar esas estaciones de televisión o acogerse al sistema del canon municipal. Como las demás tasas municipales, debería decidir cada municipio si lo convierte en una tasa obligatoria o voluntaria, asumiendo, en este caso, la decisión correspondiente de cerrarla si los ingresos derivados de ese canon voluntario no permite mantenerse la emisora sin déficit.

## PROPUESTA NÚMERO 6: La reordenación del mapa universitario

### ***Justificación***

Son varios los factores que exigen una reforma en nuestras universidades españolas. De entre todos ellos pueden destacarse especialmente dos: por un lado, la necesidad de implantar y adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior que va a suponer una mayor competitividad entre las universidades y una demanda de excelencia y calidad en los estudios e investigación en la medida que va a facilitar la comparación entre las universidades y una mayor movilidad de sus estudiantes y profesores; y, por otro lado, las dificultades económicas y de financiación de muchas de las universidades españolas.

Las últimas décadas en la Universidad española se caracterizan por una predominancia de la “cantidad” frente a la “calidad”, que ha generado unos efectos negativos en la formación de los titulados, en la selección de estudiantes, o en la propia docencia. En este sentido, el localismo ha sido un elemento especialmente perverso en el buen desarrollo de una red eficaz y de calidad de las universidades. Como ha señalado la Consejera de Estado, Josefina Gómez de Mendoza, las universidades han adoptado un papel de dinamización territorial en el ámbito del Estado autonómico que, sin embargo, ha derivado en los consecuentes frenos en la movilidad de estudiantes y profesores (en España, menos de un 10% de los alumnos cambia de distrito universitario, frente a Estados Unidos donde cambian casi un 70%) y, en general en un déficit de excelencia universitaria y de la competitividad exigida. A diferencia de hace años, lo más importante ahora ya no es poseer un determinado título, sino qué centro universitario lo ha expedido, pues aunque los títulos oficiales puedan ser iguales, el mercado laboral no los reconoce así.

En lo atinente a la financiación, todas las comunidades autónomas han optado por crear universidades como un elemento, a su juicio, esencial para acercar el saber a la población y como modelo de reequilibrio económico-territorial. En España hay, en la actualidad, casi ochenta universidades, de las que 50 son públicas en sus distintas modalidades con campus centralizados o, como ocurre en muchas ocasiones, con réplicas de campus en distintas ciudades (sistema policéntrico). Si bien la idea en abstracto puede considerarse plausible, lo bien cierto es que la inversión pública por estudiante se sitúa, aproximadamente, entre 7.000 y 8.000 euros por año y, sin embargo, el alumno sólo aporta entorno a un 10 ó 11% de lo que cuesta. Ello contrasta claramente con otros sistemas donde si bien los recursos públicos destinados son mayores, también se parte de otras fórmulas como la de préstamos-

renta y de un coste de matrículas para el alumno con un sistema de becas más robusto para aquellos alumnos más capaces.

### **Objetivos**

Esta propuesta va encaminada a la consecución de objetivos como los que a continuación se enumeran:

- a) Convertir a las universidades en verdaderos centros de creación de conocimiento sobre la base de la excelencia universitaria y centros de investigación de calidad en el ámbito internacional para la transmisión del conocimiento (esta es una de las principales causas del origen del proceso de Bolonia o de convocatorias como el Campus de Excelencia Internacional), lo que deriva, en consecuencia, en la mejora de la competitividad de las universidades y de su “selección natural”.
- b) Formar excelentes profesionales que les permita competir en una economía globalizada.
- c) Lograr una mayor especialización de las universidades frente a una oferta global y descentralizada en los distintos campus universitarios en los que se ofrece en todos ellos lo mismo.
- d) Establecer unas fórmulas de financiación más ligadas a la calidad y a los resultados –con reflejo en la propia remuneración del profesorado- y que tuviera en cuenta en mayor medida otros elementos como las capacidades del estudiante que, a su vez, permitiera un sistema de becas mejor dotadas para los más capaces.

### **Materialización**

Evidentemente, la materialización de esta propuesta supone la reforma de las normas reguladoras del sistema educativo, además de un necesario pacto político que, como ocurre con otras propuestas que aquí se plantean que permitiera normativamente crear un proceso que facilite la colaboración (incluso, a través de las correspondientes fusiones) entre las universidades públicas con el resultado de obtener un número más limitado, aunque con campus de mayor tamaño.

En esta línea, cada universidad debería centrarse en aquellos estudios o investigación en la que ofrezca un mayor valor frente a las demás y, en consecuencia, sea

especialmente competitiva en lugar de abarcar un elevado número de titulaciones, además de que pudiera establecerse un sistema de centros, unos más parecidos a los *colleges* (esto es, más centrados en la docencia de grado) y otros más encaminados al post-grado y a la investigación.

De una u otra suerte esto pasa por fusionar algunas de las Universidades existentes y reducir su número actual.

La materialización de esta propuesta pasa, igualmente, por disminuir la dependencia de la financiación pública y dotar a las universidades de una mayor libertad en la fijación de tasas de matrícula (cubren menos del 15% del coste de la enseñanza), acercando aquéllas al coste real de los estudios cursados y de consecución de financiación privada, lo que permitirá una mejora en la docencia y calidad del profesorado.

Todo ello está intrínsecamente ligado a la necesidad de reformar el estatuto del profesorado permitiendo otros incentivos distintos a la funcionarización que fomenten la movilidad y un permanente sistema de controles en la calidad de la docencia y de la investigación.

## PROPUESTA NÚMERO 7: El control del déficit de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales

### **Justificación**

El déficit de las Administraciones Autonómicas y Locales está desbordado. En el período 01-01-2007 / 30-06-2010, las Comunidades Autónomas incrementaron su endeudamiento en un 80%, las empresas públicas autonómicas en un 90%, y las Administraciones Locales en un 36%. En los últimos tres años, las Comunidades Autónomas han solicitado casi 20.000 millones de euros al Estado, que ha tenido que prestar ese dinero con el compromiso de que le será devuelto en los próximos 60 meses. Es importante no perder de vista, que el incremento del gasto tiene su origen en la propia transferencia de competencias por parte del Estado, que en los últimos años ha proyectado la realización de servicios esenciales a las CCAA, a pesar de que no siempre éstas se mostraban de acuerdo y de que en casi todos los casos las dotaciones presupuestarias se han demostrado absolutamente insuficientes.

Por ello existe una responsabilidad subsidiaria por parte del Estado, lo que provoca asimetrías importantes en el gasto autonómico y local. Cualquier C. A. o Ayuntamiento que incremente sus infraestructuras o su gasto para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos, endeudándose sin límite, tiene detrás al Estado como responsable último de la deuda, por lo que en el fondo se está endeudando a la totalidad de los españoles, cuando las mejoras las estarían recibiendo sólo una parte de ellos. Esta es una consecuencia palpable en cualquier país de dimensión federal. Ahora bien, el problema se plantea en cuanto a la responsabilidad del propio Estado con respecto a la Unión Europea, donde adquiere una serie de compromisos relacionados con el gobierno económico comunitario y su estabilidad presupuestaria, que como estamos pudiendo comprobar, no siempre puede cumplir.

En términos cuantitativos, la deuda de las CCAA creció el año pasado al mayor ritmo desde la crisis de 1993. El 2010 se elevó el 31, 7 por ciento respecto a 2009 y alcanzó los 115.455 millones, el 10, 9 por ciento del PIB. El crecimiento afectó a todas las Comunidades, aunque de forma especial al País Vasco donde subió de 2519 millones en 2009 a 4916 millones en 2010. En Extremadura subió un 60, 8 por ciento. En Murcia un 57, 2 por ciento y en Navarra un 55, 6 por ciento. Con estos incrementos la Comunidad Valenciana continua a la cabeza con el 17, 2 por ciento de su PIB. Mantiene la segunda posición Castilla-La Mancha, y Cataluña adelanta en el tercer puesto a Baleares, ahora la cuarta.

## **Objetivos**

Es precisa una reforma legislativa que fije los límites de endeudamiento y los techos de gasto de las CCAA y del propio Estado. Además, es necesario establecer un control del gasto público autonómico mediante normas que permitirían lograr los siguientes tres objetivos:

- a) Ajustar realmente el gasto autonómico y local a los ingresos corrientes. Lo que no se ingresase no se podría gastar. En el caso de tener que hacer inversiones a medio y largo plazo, las administraciones autonómicas y locales tendrían que justificar con un presupuesto cómo se iba a pagar ese endeudamiento y en cuantos años. Para ello, es importante identificar los gastos que pueden ser eliminados en las diferentes administraciones autonómicas y locales, tal y como se propone en el presente documento.
- b) Redefinición del papel del Estado en el control del gasto de las CCAA y administraciones locales. Para ello, en primer lugar, es necesario remodelar la financiación autonómica teniendo en cuenta el verdadero peso de los servicios y competencias adquiridas por las entidades territoriales. Las CCAA que tengan un mayor papel en la recaudación de impuestos, podrán llevar a cabo el gasto con mayor discrecionalidad, teniendo como referencia el cumplimiento de las normas de limitación presupuestaria nacionales y europeas. Las CCAA que tengan un papel residual en la actividad impositiva, tendrán que someterse al control del Estado a la hora de justificar el destino de los recursos transferidos por el conjunto de los ciudadanos, sobre todo en los ámbitos relativos a la competitividad económica y cohesión social: sanidad, educación, servicios sociales o infraestructuras.
- c) Promulgación de una ley que permita el intercambio de funcionarios entre las distintas administraciones (también el Estado), estableciendo un techo máximo de funcionarios con empleo vitalicio, de forma que el resto de los trabajadores sean personal contratado o eventual. Si se lleva a cabo la necesaria remodelación de las administraciones autonómicas y locales, es muy posible que se produzcan excedentes en diputaciones y ayuntamientos, lo que implicaría jubilaciones anticipadas perfectamente amortizables. La nueva legislación debería permitir que los funcionarios fueran transferidos en comisión de servicios mientras ello fuera necesario, lo que optimizaría el gasto público.

## **Materialización**

La materialización de esta propuesta exigiría indudablemente la reforma de numerosas leyes generales y sectoriales, (en última instancia, incluso de la Constitución). En este sentido, un pacto político a nivel nacional entre las grandes formaciones políticas, tanto a nivel estatal como autonómico (lo que implicaría a los partidos nacionalistas), permitiría traducir jurídicamente la propuesta a todas las administraciones públicas.

En todo caso, los recientes acontecimientos económicos extraordinarios, provocados por la crisis financiera global, han hecho tomar conciencia de la necesidad de acomodar el gasto público del Estado y de las CCAA a las exigencias de la Constitución económica de la Unión Europea. Resulta necesario, en este sentido, elaborar una *ley que limite el gasto en todas las administraciones públicas, teniendo en cuenta los parámetros del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En dicha ley podrían incluirse los mecanismos de control, auditoría y las correspondientes sanciones por incumplimiento, tanto a nivel autonómico como local.*

En última instancia, tal y como ha realizado Alemania, podría incorporarse el principio de la estabilidad presupuestaria a la Constitución a través de la correspondiente reforma, y en los propios Estatutos de autonomía, lo cual plantearía menos dificultades a nivel formal. De este modo, la limitación del gasto sería indisponible para los poderes públicos, lo que permitiría un cumplimiento más preciso de los compromisos constitucionales adquiridos por el Estado en el ámbito comunitario.

Por su parte, es más que posible y lógica la reticencia de los sindicatos tanto a la transferencia de funcionarios entre administraciones, como al establecimiento de diferentes clases de trabajadores públicos. Ello exige crear un entorno consensual donde se planteen los problemas y las necesidades en relación a la creación de una administración más eficiente, lo que unido a un respeto de los derechos laborales y constitucionales, podría ser suficiente para llegar a un acuerdo a tres bandas: administración, partidos políticos y sindicatos.

## PROPUESTA NÚMERO 8: El reforzamiento de la unidad del mercado como garantía del crecimiento económico y la cohesión social

### **Justificación**

En una de sus sentencias tempranas, el Tribunal Constitucional, buen conocedor en sus inicios de la evolución del reparto de poder económico en el federalismo comparado, señaló que “la unicidad del orden económico y social es el *presupuesto* necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores” (STC 1/1982).

Desde aquella temprana jurisprudencia, la realidad política y económica de España ha cambiado mucho. A partir de la década de 1990, cuando las Comunidades Autónomas adquirieron una dimensión institucional propia, el proceso de descentralización se ha conducido por los caminos de un autonomismo competitivo, que protegido por la unidad de mercado que proporcionaba la Unión Europea e incentivado por la movilidad de factores que propiciaba la globalización, ha construido un sistema global constituido por lo que algunos juristas y politólogos denominan “economías archipiélagos”. El Tribunal Constitucional, que no puede ser ajeno a la evolución sociopolítica, invirtió los términos de su discurso y señaló con posterioridad, que a pesar de su importancia central, la unidad del mercado no podía invocarse para tratar de alterar el sistema competencial. Es decir, la construcción del orden económico nacional quedaba mediatizado por el proceso de descentralización.

En los últimos años, en España las políticas públicas han sido tratadas generalmente desde el punto de vista competencial. El aspecto clave no es la eficacia o razonabilidad de las mismas, sino el reparto territorial del poder. Solo así se entiende que el Estado no se haya tomado en serio, en los últimos veinte años, la importancia de asegurar mediante una armonización razonable, el contenido de las libertades económicas fundamentales que implícitamente reconoce el art. 139.2 CE. El mercado no es una instancia natural, sino una institución sobre la que cabe actuar y que permite un correcto desarrollo de los diferentes ámbitos que caracterizan a la economía y la cohesión social. Sin embargo, el uso que de las competencias propias y compartidas han hecho las Comunidades Autónomas en materia económica ha incidido definitivamente en la movilidad material y humana, tras la inundación del ordenamiento jurídico de normas que abundan en el proteccionismo profesional y administrativo y establecen barreras burocráticas para el desarrollo de servicios.

El legislador, estatal o autonómico, debe tener en cuenta que la unidad del mercado no supone la protección descontextualizada de libertades económicas constitucionales, sino la promoción de un marco normativo tendente a lograr una acción cooperativa que permita la consolidación de la economía española, trágicamente afectada por la crisis financiera mundial, en el marco de la Unión Europea y la globalización. El mercado no solo está presente en las telecomunicaciones, el mercado de valores o la energía: está también en la sanidad, la educación, los transportes, los servicios sociales o los transportes, como reconocía el Consejo Económico y Social hace más de diez años en un informe sobre la cuestión. Por ello, de la unidad de mercado también depende la viabilidad de nuestro Estado social.

### **Objetivos**

Nuestra propuesta va encaminada a la consecución de un triple objetivo:

- a) Tratar de concertar, a través de diversos instrumentos normativos, aquellas partes del ordenamiento jurídico que en el ámbito autonómico establecen obstáculos para la realización de servicios en el ámbito puramente económico para lograr un funcionamiento del mercado más equilibrado. Es importante que en el ámbito profesional se unifiquen los criterios para acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones y se establezca una ventanilla administrativa común que reduzca y homogenice los trámites para realizar actividades. En lo que respecta al comercio, simplemente debería exigirse el cumplimiento del derecho comunitario en lo relativo a la libertad de establecimiento y horarios, mientras que tendrían que desaparecer las barreras autonómicas que imponen normas distintas sobre etiquetaje, rotulación y publicidad de mercancías. Por último, aunque se va por el camino correcto, es necesario que desaparezcan todas aquellas normas que exigen la presencia física y jurídica para concurrir a contratos públicos realizados por las Administraciones autonómicas.
- b) Mejorar igualmente el funcionamiento del mercado en el marco de los sectores relativos a la cohesión social, lo que permitiría alcanzar una interpretación más avanzada del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos independientemente de la situación territorial del ciudadano (arts. 138 y 139 CE) y obviamente, satisfacer las necesidades económicas del conjunto del Estado. En la educación es importante promover la movilidad de estudiantes y profesores más allá de exigencias localistas y la imposición de un núcleo duro curricular exigente y exigible en su cumplimiento en todo el Estado; en la sanidad y los servicios sociales, acabar con las desigualdades en el disfrute

básico de los servicios y el establecimiento de marcos profesionales homogéneos, y; en el ámbito de la legislación medioambiental, es importante que desaparezcan las prácticas normativas que minan la competitividad de las empresas y favorecen el *dumping* medioambiental. La lista podría continuar pero no es necesario ser exhaustivos.

- c) El último de los objetivos se logrará con el cumplimiento de los dos anteriores: satisfacer los compromisos normativos adquiridos en el seno de la Unión Europea por el Estado, que según señaló el propio Consejo de Estado en fechas recientes, siguen en entredicho por las prácticas fragmentadoras que en el ámbito del mercado y la política económica vienen realizando las Comunidades Autónomas (Informe de febrero de 2008).

### **Materialización**

La materialización de la propuesta exige un gran consenso entre los grandes partidos del panorama político español. Ello porque resulta necesaria la reforma constitucional. La reforma tendría que atribuir claramente la competencia en la consecución de la unidad del mercado al Estado y deslindar más claramente las materias que se relacionan con la planificación general de la economía. Estas reformas tendrían que articularse, obviamente, en el marco del reparto de responsabilidades que constitucionalmente se atribuye a las Comunidades Autónomas, pero sobre todo teniendo en cuenta el reparto de poder que en lo socioeconómico ha inducido el proceso de integración europea. Sería conveniente conducirse por un triple principio que parece difícilmente rebatible: Europa decide, el Estado desarrolla, las Comunidades Autónomas ejecutan.

En todo caso, y mientras no se alcance el necesario consenso para la reforma constitucional, los poderes centrales estarían legitimados para volver a ensayar la vía de la ley de armonización (art. 150.3 CE), sin cometer los mismos errores que en pasado, y de la puesta en marcha de la cláusula de prevalencia en las normas socioeconómicas (art. 149.3 CE), tal y como se ha hecho en otros modelos federales. Esto es, *se trataría de aprobar una ley de armonización para corregir la fragmentación actual del mercado*. Fragmentación que afecta gravemente a la competitividad de la economía española.

## PROPUESTA NÚMERO 9: La no discriminación por razones lingüísticas en el ámbito de la administración y enseñanza

### ***Justificación***

Con el devenir del desarrollo autonómico, en algunas Comunidades Autónomas se ha desarrollado un cierto proceso de discriminación por razón del idioma, no siempre compatible con los principios que generaron el cambio político en la Transición. Se ha pasado de una situación prohibicionista en materia de uso de lenguas regionales a una situación en la que el castellano, lengua oficial del país, es discriminado tanto en el ámbito de la enseñanza como en el acceso a puestos de trabajo autonómicos y locales.

La libre circulación de personas, ya no dentro del contexto europeo, sino simplemente dentro de España, parece incompatible con el hecho de que una persona que viva en una determinada Comunidad Autónoma, se traslade por motivos de trabajo con su familia a otra en la que haya bilingüismo, y se obligue a sus hijos a que aprendan una lengua que a lo mejor sólo tienen que manejar durante un corto periodo de tiempo. No son los casos más usuales, pero requieren atención. Algo parecido ocurre en la Universidad, donde no se ha debatido seriamente si es conveniente que las lenguas cooficiales tengan el mismo peso que el castellano, dadas sus limitaciones funcionales y las dificultades que provocan para la movilidad del alumnado y profesorado no sólo nacional, sino de la Unión Europea.

La cuestión idiomática se traslada también a la igualdad de oportunidades para desempeñar un puesto de trabajo público, al exigirse al candidato que sepa perfectamente la lengua autonómica, cuando en muchos de los puestos ofertados, no es preciso el uso de ese idioma para el desempeño de la función requerida. Sin embargo, una persona radicada en esa Comunidad Autónoma, sí que podría concursar a puesto público en cualquier otra Comunidad en la que no hubiera bilingüismo, provocando una asimetría en los derechos de los ciudadanos a concursar a puestos en las administraciones públicas.

Por ello creemos oportuno establecer algunos principios generales y elementos de garantía para que se produzca una correcta relación entre la lengua oficial del estado, el español, y las lenguas cooficiales, tanto en el ámbito de la administración como de la educación, partiendo siempre de la dimensión constitucional de los derechos lingüísticos y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

## **Objetivos**

La reforma legislativa simultánea en materia de enseñanza y de acceso a la función pública, permitiría que se logaran los siguientes objetivos:

- a) En primer lugar, fomentar desde la cordialidad y el interés común el debate sobre el uso de las lenguas cooficiales en las propias CCAA, partiendo de las necesidades y retos socioeconómicos que se plantean en el marco de la globalización (competitividad, inmigración, uso de nuevas tecnologías). El TC ha vuelto a hablar de la conjunción y la integración entre lenguas en su reciente sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, señalando indirectamente la dificultad de aplicar un modelo basado exclusivamente en los derechos individuales y abogando por hacer vehicular cada modelo lingüístico en la administración y la educación de las CCAA bilingües. La idea es lógica y coherente, pero lamentablemente no siempre se cumple.
- b) En lo que respecta a la administración, modificar (que no reducir o eliminar) la exigencia de acreditar el conocimiento de la lengua cooficial, bien replanteándose el nivel de dicha acreditación o bien estableciendo cuotas geográficas o porcentuales que garanticen el acceso de los ciudadanos de la correspondiente Comunidad Autónoma en las lenguas oficiales que manejen. Se trata de cohonstar los derechos lingüísticos con el derecho de acceso a la función pública de todos los españoles, teniendo en cuenta la eficacia y la calidad de las administraciones autonómicas. Ello permitirá que los ciudadanos se involucren con una mayor naturalidad en el aprendizaje de la lengua cooficial, aunque no sea su lengua materna.
- c) Conseguir un equilibrio adecuado entre los derechos lingüísticos de los alumnos y un modelo educativo competitivo. Para ello, conviene (re)plantearse si la enseñanza universitaria únicamente debería impartirse en español, para facilitar la movilidad entre estudiantes y profesores, estableciendo las lenguas cooficiales como lenguas vehiculares, junto al español, sólo en el ámbito de la educación secundaria. Para lograr una correcta aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en la materia, se podrían crear centros educativos bajo la competencia y gestión estatal que satisficiesen la enseñanza vehicular en español de los ciudadanos que lo deseen. Ello crearía una sana competencia entre modelos de educación a partir de un diseño curricular común, y permitiría una mejor integración de la inmigración, en ocasiones excesivamente concentrada y fuera de los circuitos de los colegios privados concertados.

### **Materialización**

El Estado debería materializar estas reformas mediante el ejercicio de las potestades legislativas que le corresponden en materia de enseñanza y en relación con la lengua oficial del Estado. Tales reformas se concentrarían en la modificación de la Ley Orgánica de Educación y en la elaboración de la una ley del uso del español, que podría justificarse en el hecho de que las lenguas oficiales y cooficiales son ámbitos competenciales concurrentes. Todo ello con el necesario consenso de los grandes partidos políticos, pero sobre todo de las fuerzas mayoritarias nacionalistas en aquellas CCAA donde hay singularidades lingüísticas y culturales. Lo contrario estaría abocado al fracaso.

## PROPUESTA NÚMERO 10: La aprobación de una Ley General de Cooperación

### **Justificación**

El denominado por la doctrina alemana principio de lealtad federal resulta imprescindible para garantizar el correcto funcionamiento de cualquier Estado descentralizado.

Dicho principio se identifica con los de cooperación y solidaridad. Este último está recogido en el artículo 2 de la Constitución y ocupa un lugar central en la retórica política. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, su debilidad es absoluta. Esta debilidad de los principios de solidaridad y cooperación es la causa de muchas disfunciones en el Estado Autonómico.

Valgan por todas, las autorizadas palabras del Consejo de Estado contenidas en su informe sobre la Reforma Constitucional. El Consejo ha advertido que la efectividad del principio constitucional de solidaridad, auténtico fundamento del principio de cooperación, requiere precisar (en la Constitución) las obligaciones que de él se desprenden: “Con independencia del contenido específico que en las distintas ramas del ordenamiento se le atribuye, este término (solidaridad) –señala el Consejo de Estado- no se utiliza en el lenguaje jurídico para designar sentimientos subjetivos, individuales o colectivos, sino *un principio objetivo del que dimanen deberes concretos*, cuya observancia puede ser exigida y asegurada con los medios que el Derecho ofrece”. De su consideración como “principio objetivo” generador de “deberes concretos” el alto órgano consultivo deduce “la necesidad de que, cuando menos, se determine, con alguna precisión quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él dimanen, y, eventualmente, cuáles son las consecuencias que origina su infracción”.

En todo caso, y mientras la reforma constitucional no tenga lugar, el legislador orgánico debe actuar para desarrollar el principio de solidaridad/cooperación. Tal es el sentido de la propuesta que aquí se formula.

### **Objetivos**

La cooperación pivota sobre las nociones de competencias compartidas y relación multilateral. Cabe distinguir entre cooperación vertical (entre el poder central y los poderes centrales) y cooperación horizontal (entre los poderes territoriales)

En todo caso, la Ley General de cooperación debería recoger los distintos procedimientos e instrumentos de cooperación tanto horizontal como vertical. Entre estos cabe destacar las Conferencias Sectoriales y los convenios de cooperación.

Desborda los límites de esta propuesta, precisar el contenido concreto de esta Ley. Baste apuntar que las Conferencias Sectoriales –que han demostrado su eficacia y funcionalidad- ocuparían un lugar central en la Ley, y que en ella habría que dar respuesta a dos problemas reales y graves: el primero es la falta de asistencia a las mismas, y el segundo, el mantenimiento de un comportamiento obstruccionista en ellas.

a) En relación a la primera cuestión, la previsión legal de la asistencia obligatoria a los órganos de cooperación multilateral no plantea dudas de constitucionalidad. La obligación de asistir encuentra un fundamento constitucional indiscutible en el principio de lealtad federal. Es, por el contrario, la inasistencia, esto es, la ausencia injustificada de un Consejero Autonómico, la que carece, por completo, de apoyo constitucional. El principio de autonomía política no es absoluto. No cabe ampararse en él para negarse a participar en los instrumentos de cooperación interterritorial. Dicha conducta, cuyo único resultado es provocar un perjuicio al normal y eficaz funcionamiento del Estado, no puede ampararse nunca en el legítimo ejercicio de la autonomía sino en un claro uso abusivo de esta. Abuso del derecho proscrito por nuestro ordenamiento.

b) De la misma manera, cualquier comportamiento meramente obstruccionista en ese tipo de órganos resulta contrario a los principios constitucionales. Estos exigen de las Comunidades Autónomas una actitud de lealtad recíproca que impone, entre otras muchas cosas, que se negocie de buena fe para llegar a acuerdos razonables, excluyendo posiciones de bloqueo cuya única finalidad sea impedir la actuación colectiva y coordinada. En este sentido, y en relación con la posible actitud o comportamiento obstruccionista de algún representante autonómico, creo que es de aplicación el deber concreto de participación leal que el Tribunal Constitucional alemán ha deducido del principio de lealtad federal: “Si en un determinado asunto es necesario un acuerdo entre Federación y Länder, se intensifica la natural obligación participativa de todas las partes, de tal forma que *una objeción de uno de los participantes que obstaculice un acuerdo general y carezca de fundamentos objetivos es jurídicamente irrelevante*”. La lealtad federal fundamenta la obligación de todos los miembros de acudir a la Conferencia Sectorial y de participar en ella con espíritu constructivo para llegar a acuerdos. Esto quiere decir que la oposición a un acuerdo tiene que estar motivada y justificada no sólo formalmente sino también materialmente. Una oposición no fundamentada sería como advertía el Tribunal Constitucional alemán en una doctrina perfectamente extrapolable a nuestro país, irrelevante.

c) En todo caso, y esto resulta fundamental, en aquellos casos en que el Estado tenga competencias de coordinación, es preciso establecer la forma en que pueda imponer su decisión a falta de acuerdo. En una materia tan importante como la sanidad, distintos informes ponen de manifiesto que la coordinación hasta ahora no es efectiva (falta de información, distintos calendarios de vacunación, excesos de coste en la adquisición de equipos, etc).

### **Materialización**

Estas y otras muchas cuestiones deben ser afrontadas y resueltas mediante la aprobación de una Ley General de Cooperación (el carácter orgánico o no de la misma es un tema cuyo estudio desborda el objeto de este documento) desde la convicción de que sin el recurso al principio de cooperación (multilateral) ningún Estado compuesto resulta viable.

Los procedimientos bilaterales de cooperación previstos en los Estatutos deben ocupar un lugar muy residual. Y ello porque un Estado no puede funcionar mediante la yuxtaposición de diecisiete modelos de cooperación bilateral. Las objeciones que se puedan plantear a nuestra propuesta, basadas en la afirmación de que la regulación de los instrumentos cooperativos –al menos de los horizontales- debe corresponder a los propios Estatutos, carece de sentido. Y ello por dos razones, la primera, porque en 30 años los estatuyentes no se han ocupado de ello, o lo han hecho con escaso acierto. Y la segunda razón, porque la funcionalidad de estos instrumentos exige su regulación uniforme.

Frente a esas objeciones, cabe defender la competencia del legislador estatal para llevar a cabo esta regulación de todos los instrumentos y procedimientos de cooperación territorial. Y la necesidad de hacerlo para garantizar el eficaz funcionamiento del Estado.

En aquellas materias en las que el Estado goza de competencia de coordinación, resulta aun más necesario, garantizar su efectividad. En el ámbito sanitario, por poner un ejemplo significativo y que afecta a un tema fundamental, queda un largo camino por recorrer.