

UNIDAD DE MERCADO, AUTONOMÍAS Y REGULACIÓN

1. - INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La unidad de mercado no está recogida como tal en la Constitución, lo que plantea un problema económico además de político. No se trata de una consideración teórica, de un entretenimiento de académicos. No es una afirmación catastrofista ni producto del derrotismo. El Informe Cecchini estimó en 1988, en pleno debate europeo sobre el mercado interior y a petición de la propia Comisión, entre el 4% y el 7% del PIB de la entonces Comunidad los beneficios económicos de la adopción del programa del mercado único y la reducción de las barreras internas a la unidad de mercado. Una cifra importante; equivalente al PIB conjunto de Holanda, Irlanda y Portugal. Eso es lo que se perdía Europa por no tener un mercado único. ¿Cuánto se pierde España por erosionar la unidad de mercado?

En ausencia de una definición clara y rotunda, el Tribunal Constitucional ha venido definiendo un equilibrio inestable entre dos principios en conflicto: el de unidad de mercado y el de autonomía política de los territorios. Pero no existe “una prohibición expresa de que las normas y las po-

Fernando Fernández Méndez de Andés, es Rector de la Universidad Antonio de Nebrija.

líticas autonómicas afecten al comercio supraautonómico y al mercado nacional” de tal manera que el principio de unidad de mercado pudiera configurarse como “una limitación al proceso de descentralización que operara al margen del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”¹.

Esta insuficiencia constitucional plantea un problema económico a medio plazo, en la medida en que toda la literatura sobre el crecimiento económico descansa sobre dos proposiciones empíricas indiscutidas. Primera, el tamaño del mercado es un factor fundamental de crecimiento económico. Segunda, la calidad de la regulación incide directamente en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos. Un problema que bien es cierto que todavía no parece preocupar demasiado a los españoles, pero que ya inquieta a analistas y observadores internacionales².

Esta insuficiencia constitucional es aún más llamativa en términos de política comparada. La historia de la Unión Europea es una búsqueda permanente, incompleta y a veces frustrante, de la unidad de mercado a través de las llamadas cuatro libertades: libertad de movimiento de mercancías, servicios, capitales y personas. La historia de los Estados Unidos de América es probablemente una lección de mejores prácticas, como se dice ahora, de cómo conseguir la unidad efectiva de mercado en un vasto y desarticulado territorio, gracias a la cláusula del comercio interestatal de la Constitución federal norteamericana y a la acertada labor de la *Federal Trade Commission*.

Conviene detenerse siquiera brevemente sobre la segunda proposición, que es menos conocida fuera del circuito de especialistas. Empecemos definiendo lo que se entiende por regulación como el conjunto de normas, procedimientos, intervenciones y decisiones administrativas por las que las Administraciones Públicas inciden sobre la actividad económica. Sir David Archulus, presidente del Grupo de Trabajo para una Mejor Regulación en

¹ **Francisco Marcos**, “El principio constitucional de unidad de mercado”, en *Marco Regulatorio y Unidad de Mercado*, Libro Marrón del Círculo de Empresarios, Madrid, Mayo 2006, pp. 182 y 186

² Ver por ejemplo *The Economist*, semana del 3 al 10 de marzo.

el Reino Unido, la institución pionera y más prestigiosa en este campo, se mostraba orgulloso de haber podido demostrar en sólo cuatro años que la regulación no es un bien libre sino que impone elevados costes a la economía que estimaba en el 10%-12% del PIB³, costes equivalentes en magnitud a toda la recaudación por impuestos especiales. Además, las economías con marcos regulatorios más eficientes tienen niveles de renta *per cápita* más elevados⁴. Y los países del sur de Europa, y entre ellos notablemente España, muestran un retraso considerable en la eficacia del sector público y la calidad de la regulación.

2. - UNA GRAN PARADOJA: LA SEGUNDA TRANSICIÓN

El Estado de las Autonomías ha sido el gran descubrimiento de los padres constituyentes. Ha sido también un éxito económico considerable. El grado de descentralización fiscal en España es ya comparable al de los países representativos del federalismo clásico. Pero la demanda de descentralización, por muy sentida que sea por la población, no está fundamentada en una supuesta ganancia de eficiencia. No existe una relación estadísticamente significativa entre un proceso creciente de descentralización y una mayor eficiencia económica reflejada en un mayor crecimiento⁵.

La multiplicidad de Administraciones y el aumento de su producción normativa están generando no sólo una inflación regulatoria sino también un deterioro de la calidad de la regulación. La experiencia de estos años demuestra que las Comunidades Autónomas exhiben una clara tendencia a actitudes más intervencionistas y discrecionales porque la cercanía a los administrados

³ **Better Regulation Task Force**, *Regulation: Less is More, Reducing Burdens, Improving Outcomes*, marzo 2005, <http://www.brc.gov.uk/news/2005>. La BRTF ha ampliado sus competencias y asumido nuevas funciones transformándose en la *Better Regulation Commission* el 1 de enero de 2006.

⁴ Ver *The OECD Report on Regulatory Reform*, París 1997, los informes anuales del Banco Mundial *Doing Business in 2006* y el Informe Mandelkern, *Informe Final del Grupo de Expertos sobre Mejora de la Regulación*, presentado el 13 de noviembre de 2001 en el Consejo Europeo de Laeken. El Banco Mundial estima en un 71% la correlación entre ambas variables en una muestra de 121 países.

⁵ **Patricio Pérez y David Cantarero**, "Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas", *Instituto de Estudios Fiscales*, PT.Nº 5, 2006.

hace sus intervenciones más visibles, porque hay un deje de simpatía hacia el proteccionismo local y porque hay una voluntad política, en algunos casos una verdadera necesidad, de reafirmar su capacidad de actuación.

Un proceso autonómico sin final previsible y permanentemente abierto está derivando en la deconstrucción del Estado, en la erosión de la unidad de mercado mediante el establecimiento gradual, sistemático y progresivo de barreras a las cuatro libertades. Barreras emocionales y psicológicas, barreras educativas y culturales, barreras legales y regulatorias, que suponen un coste adicional al establecimiento y funcionamiento de las empresas, un incremento de lo que los economistas llamamos costes de transacción. Un aumento apenas perceptible por lento y gradual, pero que -como la pérdida de competitividad exterior- pasará factura cuando cambie el ciclo económico. Mientras dure la fiesta, el crecimiento lo soporta todo.

Es precisamente en este contexto cuando el Ejecutivo socialista se embarca en una Segunda Transición que amenaza con convertir al Gobierno en residual y configurar un Estado confederal asimétrico. Un proceso que se está demostrando al margen de las preferencias de los ciudadanos, que también votan con su silencio y apatía, y que sin embargo empuja a las Comunidades a una carrera de imitación y diferenciación en sus Estatutos. Una carrera en la que las competencias reservadas al Gobierno central se definen como residuales, mientras se blindan las competencias autonómicas, propias o delegadas. Una carrera en la que los mecanismos de decisión se hacen en España tan complejos como en la Unión Europea. Con la diferencia sustancial de que todos los europeos somos conscientes de que la Unión no puede continuar así, véase la polémica sobre el Tratado Constitucional, mientras que en nuestro país denunciar la inconsistencia de la España plural parece todavía, para un sector dominante de la opinión pública, defender la España Imperial.

3. - LOS EXCESOS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Consciente de ese riesgo, permítanme que les haga un breve y no exhaustivo recuento personal de dónde creo que hemos ido demasiado lejos en

el desarrollo autonómico. Podría extenderme mucho más en cada uno de los epígrafes, pero creo que lo importante es la perspectiva general. Hemos llegado a un punto en el que los proyectos de ley no se juzgan por sus méritos propios, por sus objetivos e instrumentos para conseguirlos, sino por la presunta invasión de competencias autonómicas. Es más importante en la España de hoy, que algunos todavía siguen describiendo como centralista, respetar los derechos históricos que solucionar el problema de la vivienda o la educación. La situación es tan histórica que el propio Gobierno socialista-nacionalista, que ha empujado el proceso, se ha encontrado con la horma de su zapato y ya tiene recurridas cinco leyes por invadir competencias de la Generalitat de Cataluña.

En política fiscal, se ha generalizado la práctica de reconocer presuntas deudas históricas y se ha iniciado el camino imparable para fracturar la Administración Tributaria y facilitar el clientelismo y la evasión. En materia de organización del Estado, se ha afianzado la concentración de poder en las Comunidades Autónomas y la falta de descentralización funcional hacia los Municipios, a pesar de que las Corporaciones Locales disponen en España sólo del 16,7% del total de recursos no financieros del Estado, mientras que las Comunidades Autónomas del 41,5% y la Administración Central del 41,8%. En política de aguas, la situación actual recuerda demasiado una pelea de patio de colegio por quedarse con la pelota, con el riesgo de pinchar la pelota y acabar con las amistades de años. En materia institucional y de independencia de los organismos reguladores, la deriva iniciada con el Estatuto de Cataluña hacia una relación bilateral con el Estado, marca un camino muy peligroso. Lo que ha pasado en el consejo de RTVE, en el que la Generalitat se ha reservado por derecho un número de plazas, ¿pasará en el Banco de España, en la CNMV, y en la CNMT o la CNE? El sistema de regulación económico no soportaría unas instituciones confederales que actuarían como una Cámara de representación territorial y donde los criterios de independencia y competencia serían pronto, si no lo han sido ya, sustituidos por los de representatividad y obediencia.

En política comercial, el desarrollo autonómico se ha convertido en el principal obstáculo a su liberalización. Las Comunidades nunca alcanzan los topes permitidos a la libertad de establecimiento y de horarios comer-

ciales; se extiende la tendencia de imponer barreras al libre movimiento de mercancías mediante las políticas de etiquetaje, rotulación y publicidad, y se exige presencia física y jurídica en la Comunidad para concurrir por ejemplo a contratos públicos, en directa y flagrante contradicción con las directivas europeas. En urbanismo y política de suelo y vivienda, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han frenado la liberalización del suelo, de nuevo por sentencia constitucional, encarecido el acceso a la vivienda y fomentado la aparición de buscadores de rentas.

En educación y sanidad, la unidad de mercado ya no existe y aumentan los costes y se deteriora la calidad por las crecientes dificultades para mantener centros de excelencia nacionales. En educación, la movilidad de profesores y alumnos ha disminuido significativamente. Sólo el 8,5% de los estudiantes matriculados en alguna universidad española lo hacen fuera de su Comunidad. Tanto es así que hemos tenido que crear un programa Erasmus nacional. Las razones son múltiples: las políticas de inmersión lingüística, la exaltación de un clima emocional localista, la inexistencia de un núcleo duro curricular comúnmente aceptado y exigido, pero también la política de creación de universidades públicas en cada capital de provincia o municipio de determinado tamaño exagerando su contribución al desarrollo local. Pero sobre todo, creo, la causa última está en el sistema de financiación: tasas bajas y pocas becas-salario hacen que el coste principal de estudiar en la Universidad sea el alojamiento. Con lo que no es de extrañar que tengamos tan buenos hoteles y tan regulares universidades. Y que nadie salga de su domicilio. Y ahora, para agravar el deterioro de la calidad del sistema universitario, al Gobierno se le ocurre financiar la vivienda a los estudiantes.

En materia de salarios y condiciones laborales, las grandes diferencias provinciales y entre Comunidades en remuneración y mayores aún en las tasas de actividad y paro no representan necesariamente escaseces relativas de oferta y demanda de cualificaciones, sino la creación de marcos autonómicos de relaciones laborales que rompen todo esquema razonable de vertebración y articulación de la negociación colectiva. Ahora, además, muchos de los nuevos Estatutos se proponen adquirir competencias exclusivas sobre los colegios profesionales (Cataluña, Andalucía, Canarias,

Aragón) y se constituyen así en una seria amenaza para la libre movilidad de profesionales. En materia de cohesión social, de protección a la familia, de pensiones, de atención a las situaciones de pobreza y necesidad, hay poco que añadir a lo que dijo el CES el año 2000. Sencillamente, no se cumplen en este ámbito las exigencias constitucionales de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional.

Ante la situación descrita, y que comparten en sus trazos gruesos la mayoría de académicos y observadores neutrales, el consenso de lo políticamente correcto llega a la conclusión necesaria de que la única solución está en el desarrollo de acciones niveladoras por parte del Estado central, llegando a afirmar que:

“El Estado, a través de una intervención legislativa en uso de sus competencias de ordenación de lo básico, y cuando advierta que los mecanismos de colaboración y coordinación no funcionan, puede llevar a cabo directamente políticas de compensación de desigualdades y de corrección de las disfunciones... cuando así lo exija el interés general, cuya apreciación corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara”⁶.

Pero esta proposición no es sólo un imposible metafísico desde el punto de vista de la experiencia política, no hay más que recordar esfuerzos de anteriores Gobiernos, también socialistas, con las leyes de armonización, sino que plantea graves problemas conceptuales y económicos. De seguir esa vía terminaríamos por definir un Estado central que no sólo es residual en el sentido funcional, ya que sus atribuciones e intervenciones están a expensas de las actuaciones de las Comunidades, sino también en el sentido económico, pues su gasto es consecuencia de las decisiones diferenciadoras de las mismas Comunidades. Para ese viaje no hace falta Gobierno, ni desde luego Ministro de Hacienda sino un interventor que sume bien las cuentas de las distintas Comunidades. No creo que ese presunto paraíso a la suiza fuera la visión de los Padres Constituyentes. Y desde luego no es un sistema

⁶ *Unidad de Mercado y Cohesión Social*, Informe 3/2000, Consejo Económico y Social, p. 216.

viable en el tiempo, porque conduce necesariamente a la irresponsabilidad y la bancarrota. Sería la plasmación política del problema de Aquiles y la tortuga, o en terminología económica, del teorema del *free-rider*.

4. - UNA DIFÍCIL ELECCIÓN

El desarrollo autonómico ha sido un acierto y ha supuesto un importante impulso económico. Ha generado crecimiento, ha repartido responsabilidades y competencias, ha liberado energías humanas y ha mejorado la cohesión social y territorial. Aunque bien es cierto que nunca sabremos cuál hubiera sido el devenir económico con la entrada en Europa de un Estado centralizado a la francesa. Pero el Estado de las Autonomías se nos ha escapado de las manos y está erosionando las bases de crecimiento futuro. Estamos ante un ejemplo de libro de texto del dilema del prisionero. Nadie, ninguna Comunidad, puede quedarse atrás, pero todas saben que el resultado final es peor para todas. También hemos aprendido que no es verdad que todo se arregla acercando la Administración al administrado. Hemos descubierto con los excesos urbanísticos que hay bienes y servicios públicos que requieren distancia para ganar objetividad y evitar la captura del regulador. Pero nos resistimos a sacar las conclusiones pertinentes, y a aceptar que este resultado es aplicable a un buen número de temas polémicos como desde luego la política ambiental, de defensa de la competencia y la regulación audiovisual.

Hoy los países compiten entre sí a través de la calidad de sus recursos humanos y de sus políticas económicas. Probablemente siempre ha sido así, pero en un mundo globalizado y en un espacio europeo de relativa estabilidad fiscal y monetaria, las políticas microeconómicas devienen fundamentales. Martin Wolf, el comentarista económico jefe del *Financial Times*, lo dijo muy claro en una conferencia en Madrid: “la competencia efectiva se da hoy por la localización de los factores como el capital, los recursos humanos y el talento empresarial”⁷.

⁷ Martin Wolf, *Globalisation, Opportunities and Threats*, BBVA, Madrid, 27 de febrero 2007.

Y desgraciadamente, no puede decirse que estemos mejorando mucho como país en los factores claves de la competencia internacional. El citado informe del Banco Mundial, por ejemplo, sitúa a España en el puesto 102 en términos de la facilidad para abrir nuevos negocios, cuando hace un año ocupábamos el 94. Estamos con Belice o Kenia. Y en el último informe de la OCDE, en una muestra de 23 países industrializados ocupamos el lugar 21. Abrir un negocio cuesta el 16,2% de los ingresos *per cápita* en España, frente al 5,3% de media en la OCDE.

En mi opinión, y llegados a este punto en el desarrollo autonómico, la situación sólo permite dos alternativas, que por otro lado no son mutuamente excluyentes: o modificamos la Constitución o la desarrollamos por la vía de los hechos y ponemos a las autonomías a competir plenamente entre sí. Modificar la Constitución significa avanzar para asegurar la unidad de mercado y la cohesión social como límites explícitos al desarrollo estatutario. Esta alternativa exige un amplio consenso nacional, quizás incluso una gran coalición a la alemana, para modificar también la ley electoral y evitar que la situación se reproduzca en unos años por el juego del oportunismo y el exceso de representación ofrecido a los partidos nacionalistas. Este tipo de soluciones políticas no suelen producirse sin una gran crisis económica, porque es conocida la miopía temporal de los electores que sólo aceptan sacrificios cuando ya es muy tarde y el coste quirúrgico es muy elevado.

Profundizar en un sistema de autonomías en competencia es el camino natural al que deriva el actual sistema sociopolítico. Por inercia y por decisión explícita de este Gobierno en su elección de aliados. Las Autonomías compiten ya, y lo harán de manera creciente no sólo en política fiscal y tributaria sino también en política comercial, educativa, sanitaria, de vivienda, laboral, social, de inmigración, ambiental, urbanística. Esta segunda alternativa, a la que estamos abocados por acción y omisión, puede ser innovadora y hasta eficiente. La teoría del federalismo fiscal se ha dedicado a estudiarla y tiene muchos partidarios⁸. Pero es sin duda más insolidaria y desigual. Y plantea ingentes problemas políticos e institucionales, que de

⁸ Ver por ejemplo, Hamlin, A.P: pp. 193-204, Decentralization, "Competition and the Efficiency of Federalism", *The Economic Record*, vol. 67, N. 196, 1991.

no resolverse por consenso y con plena legitimidad, significan un camino plagado de riesgos. La Historia de España es buena muestra de ellos. Ignorarlos no sería inteligente.

5. - LA POLÍTICA ECONÓMICA TIENE TODAVÍA ALGO QUE DECIR

Mientras nos decidimos como país; la política económica no puede permanecer paralizada, como ociosa, sino que está obligada a sentar las bases de la eficiencia y la racionalidad. Cerrar el modelo autonómico es urgente. La erosión gradual y progresiva de competencias del Estado no puede continuar sin afectar gravemente a su eficacia. El Estado central se está quedando demasiado pequeño, marginal, casi residual, mientras engorda la Unión Europea y las demás Administraciones públicas. La anomalía convertida en práctica habitual de que sea el Tribunal Constitucional quien supla las lagunas y dudas del reparto constitucional es "altamente inconveniente porque doce ciudadanos han asumido un poder constituyente impropio y se ven sometidos a presiones y repartos de cuotas indeseables"⁹.

La Administración Central del Estado ha de recuperar competencias básicas de coordinación y planificación y necesita algún instrumento financiero de libre disposición con el que pueda incentivar los comportamientos de las Comunidades. Se pueden tomar como ejemplo las Perspectivas Financieras de la propia Unión Europea, que introducen la posibilidad de crear fondos -estructurales, de infraestructuras, de cohesión o de desarrollo tecnológico- con los que la Unión se dota de instrumentos económicos para incentivar actuaciones deseables en los distintos Estados Miembros. Estos fondos tendrían que ser cuantitativamente importantes y distintos de los Fondos de Solidaridad Interterritorial. Jugarían un papel catalítico para señalar prioridades y perseguirían como fin último garantizar la unidad de mercado.

Sería también posible y deseable que las normas estatales introdujeran sistemáticamente mecanismos que facilitaran esta coordinación entre Comunidades. En particular, en los casos con competencias de ejecución de

⁹ Gracián, *Reparto de Competencias*, ABC, p. 21, Madrid, 28 de noviembre de 2006.

legadas podrían fijarse criterios objetivos para facilitar la homogeneidad en la aplicación de la norma y evitar así que las distintas Autonomías se lancen en una carrera por la diversificación que contribuya a erosionar la unidad de mercado y a dificultar el libre movimiento de personas y mercancías.

La España de las Autonomías se encamina a un problema institucional similar al que paraliza a la Unión Europea, y se hace necesaria una Ley de Coordinación entre Administraciones Públicas, que reconozca la supremacía del poder central. No hay reglas para la negociación entre las Comunidades y entre éstas y el Gobierno central. Venimos funcionando con una especie de consenso informal en el que las Comunidades con elevado poder político, esto es, con una representación nacionalista fuerte, ejercen una influencia desmesurada que está provocando un rechazo silencioso pero creciente. Lo que en sí mismo deslegitima al propio Estado y supone un aliciente importante a la creación de partidos nacionalistas en las distintas Comunidades en una nueva vuelta de tuerca al proceso centrífugo.

El sistema autonómico es un todo integrado y no son posibles soluciones a la carta. Véanse si no los comentarios del propio vicepresidente Solbes sobre financiación autonómica, o las discusiones que vendrán sobre financiación de la reforma educativa y la adaptación al Espacio Europeo de Educación o sobre el gasto sanitario o la ley de dependencia. La tesis de lo mío es mío y lo tuyo a medias es una receta para el fracaso. Como lo es la política de independencia en el gasto autonómico acompañada luego de la exigencia al Gobierno central para que financie presuntos déficit históricos creados por las propias prioridades de gasto nacionalista. Sin embargo, en el clima vigente, sugerir que quizás el atraso en infraestructuras de Cataluña sea también consecuencia de las propias decisiones de gasto de la Generalitat, más ocupada en crear un país que en atender a sus ciudadanos, provoca más una reacción emocional que la necesidad de un debate objetivo sobre la orientación y prioridades del gasto público en esa Comunidad.

Las Conferencias Sectoriales son un buen foro de debate pero, ¿cómo se adoptan acuerdos una vez que todos los fondos han sido transferidos y al Estado no le queda ya ni la inversión pública para ejercer presión moral porque los nuevos Estatutos le obligan a distribuirla de manera automática

según una fórmula concreta? La imaginativa Conferencia de Presidentes puede ser un buen lugar de encuentro, una *photo opportunity*, pero no es un foro de decisión, salvo que se proponga su constitucionalización, lo que sería un reconocimiento de facto de confederalismo. Es fácil imaginar el resultado final de esta indefinición, a medida que las Comunidades vayan descubriendo y ejerciendo su poder de veto. Basta con observar el funcionamiento de las Cumbres Europeas y conocer las probabilidades de parálisis que tan prolijamente han sido estudiadas¹⁰.

La unidad de mercado ha de convertirse en prioridad política en España más allá de la retórica. Ello exige reconocer que la historia reciente no ha sido especialmente respetuosa con este principio y una voluntad explícita para que su garantía recupere la centralidad política que le corresponde en un país maduro. Hay algunos procedimientos técnicos que, sin necesidad de cambios constitucionales, ayudarían a conseguirlo. Uno de ellos, exigir que toda norma que se apruebe tanto en el Parlamento Nacional como en los Autonómicos lleve además de la Memoria Económica, un Estudio específico de su impacto en la Unidad del Mercado Español. Su efecto inmediato puede ser pequeño, pero al menos obligará a hacerse la pregunta y a imaginar una respuesta presentable. Servirá también para prevenir, tal vez evitar, y en todo caso argumentar los posibles conflictos de competencias entre Administraciones. Podría también aprovecharse la reforma de la normativa de la competencia para incluir la capacidad de actuar de la nueva Comisión Nacional de Competencia en relación con las ayudas públicas autonómicas e incluso la de pronunciarse sobre la creación de entes públicos que desarrollen actividades empresariales, lo que se ha convertido en una práctica habitual fuera de todo control¹¹.

Como decíamos al principio, el marco regulatorio español necesita claridad y estabilidad y podríamos aprender mucho de experiencias internacionales de éxito. La calidad de la regulación se ha convertido en un

¹⁰ Centre for European Policy Research, Monitoring European Integration #12, "Built to Last: A Political Architecture for Europe", Londres 2003.

¹¹ Efectivamente la nueva Ley de Defensa de la Competencia desarrolla este punto en su capítulo tercero, pero de manera totalmente insuficiente a mi entender, pues limita las atribuciones de la Comisión Nacional de Competencias a recabar informes de los órganos competentes de las propias Comunidades Autónomas, olvidando el principio básico de que no conviene ser juez y parte.

objetivo básico de la política económica y España se ha quedado rezagada en este proceso, y no precisamente porque salga bien parada de las comparaciones internacionales. El Gobierno socialista prometió a bombo y platillo la creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas con todas las garantías al uso de independencia y transparencia para realizar un control *ex post* de la calidad de las normas. Propuesta que como la mayoría de las incluidas en la agenda de liberalización económica no ha resistido la criba del poder y se ha convertido en una subdirección general del Ministerio de Administraciones Públicas sin rango ni capacidad para cumplir su labor. Recuperar esa idea, y darle la institucionalidad necesaria para que evalúe no sólo al Gobierno central sino también a los Autonómicos es una necesidad competitiva. Para asegurar su independencia y solvencia profesional no hay nada que inventar, basta con mirar la ley de Autonomía del Banco de España, mejorando sus órganos de gobierno y dotándola de suficiencia económica. Debería incluso institucionalizarse la discusión anual de su Informe en ambas Cámaras de las Cortes Generales.

Pero análisis y acción han de caminar en paralelo en toda reforma institucional. También en la reforma del marco regulatorio. Hay que introducir medidas que contribuyan a evidenciar el coste de la regulación, para que las distintas Administraciones lo internalicen en sus decisiones. Por eso es importante desde el principio visualizar y concretar los objetivos de esta reforma mediante la adopción de algunas políticas concretas que comprometan a todas las Administraciones. Un plan de simplificación regulatoria que especifique el número y rango de las disposiciones a derogar, por redundantes, innecesarias o contraproducentes, en plazos concretos sería una buena idea. Asumir formalmente el compromiso de que cualquier nueva pieza legislativa o regulatoria ha de derogar explícitamente al menos una norma anterior, lo que llaman en el Reino Unido "*one in, at least one out*", sería bienvenido. Podría además incentivarse la preparación y difusión de comparaciones que evaluaran en qué ámbito territorial los ciudadanos se benefician de una mayor simplificación normativa y qué Administraciones están haciendo mayores esfuerzos, creando algo así como el Premio Nacional de Simplificación. Al Gore no se hizo famoso con su lucha contra el cambio climático, sino con su esfuerzo por racionalizar la Administración norteamericana cuando era vicepresidente.

6. - A MODO DE RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

La unidad de mercado, garantía de crecimiento y prosperidad, está siendo débilmente pero continuamente erosionada en España. La calidad, estabilidad y previsibilidad del marco regulatorio es un tema complejo, minucioso, a veces aburrido, que no tiene el atractivo de otros campos de la política económica, que es además interdisciplinar por su propia naturaleza y por lo tanto asusta a los técnicos casi tanto como a los políticos. Es, sin embargo, un campo en el que España se juega su puesto en el concierto internacional, porque es una de las modernas claves competitivas entre las naciones. Es un secreto a voces que en ninguno de estos dos temas lo estamos haciendo muy bien como país. Fundamentalmente porque el proceso autonómico sigue desbocado.

En esta Segunda Transición, que nadie parece haber deseado pero que ya es imparable, nos puede pasar como en la primera con el empleo, que paguemos un coste económico muy elevado y durante muchos años por no prestar atención a los temas de productividad, eficiencia y competencia, que es en última instancia de lo que se trata. El peligro es incluso mayor porque en esta etapa de bonanza en la que estamos instalados gracias al euro, parece que el crecimiento lo permite. El crecimiento no será sostenible si seguimos creando barreras artificiales al mercado único español, restringiendo la competencia interna y elevando los costes de transacción de la economía española. La productividad total de los factores se tiene que resentir por mucho gasto público en I+D+i que queramos inyectar en el sistema.

Tenemos ante nosotros una difícil elección: o reformamos la Constitución o vamos hacia un sistema confederal con Autonomías en competencia que amenazan la unidad de mercado y la cohesión social. El Gobierno socialista, en contra de su tradición histórica y su razón de ser, parece tener clara su opción. No estoy seguro que conozca las consecuencias.