

Tomás-Ramón Fernández Rodríguez

La España de las Autonomías:
un Estado débil devorado por
diecisiete “estaditos”

Colección Estudios
Documento de Trabajo 7/2013

fundación TRANSICIÓN *española*

La Fundación Transición Española es una Fundación privada sin ánimo de lucro, no adscrita a ninguna formación política e independiente de las administraciones públicas y empresas que la financian. Se constituyó en 2007 con el objeto de contribuir a fomentar el conocimiento de la Transición española, así como a conservar, divulgar y defender los valores y principio que la inspiraron. A tal fin, la Fundación impulsa y participa en toda actividad o iniciativa que tenga como propósito un mejor conocimiento de dicho proceso por parte de la sociedad española, así como de sus antecedentes y consecuencias, en sus facetas política, social, cultural e internacional.

Los Documentos de Trabajo se agrupan en dos colecciones: la Colección Testimonios, que recoge los trabajos de carácter autobiográfico de los protagonistas del proceso de transición y, la Colección Estudios, a la que contribuirán los más destacados especialistas en la materia.

Los Documentos de Trabajo de la Fundación Transición Española son fruto de la investigación y reflexión de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación.

La versión digital de este documento está disponible en la página web www.transicion.org

Cómo citar: Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos”*, Documento de Trabajo número 7 (Fundación Transición Española, Madrid, 2013).

Editor: Ángel Linares Seirul-lo

© 2013 Fundación Transición Política Española
Carrera de San Jerónimo, 15, 3º B
28014 Madrid
info@transicion.org
Teléfono: 91 521 29 85

Imprime: Fer Fotocomposición, S.A.
Depósito Legal:
ISSN: 2171-7699
Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Colección Estudios
Documento de Trabajo 7/2013

La España de las Autonomías:
un Estado débil devorado por
diecisiete “estaditos”

Tomás-Ramón Fernández Rodríguez

fundación TRANSICIÓN *española*



Tomás-Ramón Fernández Rodríguez

Tomás-Ramón Fernández Rodríguez (Burgos, 1941). Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid (1962) y Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (1966).

Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco (1972-1975) y, en septiembre de 1975, pasó a desempeñar la misma Cátedra en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de cuya Facultad de Derecho fue Decano desde 1975 a 1977. Fue elegido Rector de la UNED en diciembre de 1977 en unas elecciones en las que participó todo el personal docente y administrativo de la Universidad con igualdad de voto. Permaneció en el cargo hasta noviembre de 1982.

Formó parte de la Comisión de Expertos sobre Autonomías constituida en 1981, a raíz del golpe del 23 de febrero, por acuerdo entre el Gobierno de Calvo Sotelo y el Partido Socialista Obrero Español; esta comisión estuvo presidida por el Profesor García de Enterría.

En 1983 le fue otorgada la Medalla de Oro de la UNED y, poco después, pasó a ocupar la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, que actualmente desempeña.

Ha sido profesor invitado en diferentes universidades extranjeras, como la Universidad de París X (Nanterre), la Universidad Nacional de Buenos Aires o la Universidad Nacional de La Plata. Desde el año 2003, es Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Su manual de derecho urbanístico (Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados) sigue siendo una referencia clave para los estudios urbanísticos. Además, es autor de varios libros, entre los que destacamos: *De la Arbitrariedad del Legislador*, Civitas Ediciones. *Estudios de derecho ambiental y urbanístico*, Editorial Aranzadi. *Derecho urbanístico de Madrid*, Ed. Iustel. *La Ley Orgánica y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas Ediciones. *Una crónica de la legislación y la ciencia jurídica en la España contemporánea*, Civitas Ediciones. *Curso de Derecho Administrativo* (I y II). (Coautor junto a Eduardo García de Enterría), Civitas Ediciones. *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, (Coautor junto a Alejandro Nieto García), Ed. Ariel.

Índice

Presentación, por Rafael Arias-Salgado Montalvo	7
1. Una advertencia previa	13
2. Crisis económica y crisis del Estado de las Autonomías	13
3. La inexistencia en la Constitución de un modelo de Estado	17
4. Un Estado disfuncional e ingobernable	25
5. Qué debería hacerse	32
6. Y, además, una reforma de la Ley Electoral	43
7. Punto y final	44
8. <i>Post scriptum</i> otoñal	46

Presentación

En el año 2003, en un extenso trabajo titulado “Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías” publicado en el número 1 de la *Revista de Pensamiento Político* de FAES, escribí:

“La cuestión constitucional más difícil con que ha debido enfrentarse la España democrática ha sido –y es de algún modo todavía– la del Estado de las Autonomías, concepto elusivo para no calificar al Estado español ni como Estado regional ni como Estado federal. Evanescencia semántica o escapismo verbal, reflejo de un viejo problema nuestro, recurrente en nuestra historia, del que la Constitución se ocupa con técnica deficiente, pero con acierto político, porque ha permitido avanzar de manera sustancial en su resolución. Aunque la dificultad política impidió la introducción de fórmulas técnico-jurídicas rigurosas, España ha logrado al fin, de manera razonable, organizarse como Estado políticamente descentralizado y dar cauce a su visible diversidad”.

Sigo pensando así aunque sea ahora perceptible una grave crisis institucional. Se ha ido quizá demasiado lejos sin rigor jurídico y funcional en el desarrollo político y administrativo del Estado Autonómico y se ha incurrido en un exceso de gasto público que la economía española tiene ahora dificultades para financiar. Por eso no está de más recordar algún momento del nacimiento y crecimiento del Estado de las Autonomías.

Entre los hitos trascendentes de su proceso de creación debe destacarse el proceso autonómico andaluz que está en el origen de muchos de los problemas de hoy porque marcó un punto de inflexión en la tentativa de controlar, con racionalidad funcional, la configuración del Estado de las Autonomías, –al menos en una primera etapa–. Tal y como establecía la Constitución, el Gobierno y Unión de Centro Democrático (UCD) trataron de encaminar la elaboración del Estatuto de Andalucía por la vía del artículo 143 de la Constitución –autonomía limitada como paso previo a otra de mayor nivel– y consagrar de este modo la diferenciación de las llamadas nacionalidades históricas que tenían acceso directo por virtud de la propia Constitución al máximo techo de autonomía.

En el proceso andaluz se pusieron de relieve con claridad la inmadurez de las élites locales y de algunos cuadros regionales de los partidos políticos estatales así como las dificultades de conseguir la aceptación de las directrices emanadas de los órganos centrales. Desde su dirección nacional, UCD trató de frenar primero, sin éxito, los acuerdos de ayuntamientos y diputaciones –requisito previo que la Constitución exigía para seguir la vía del artículo 151–. Éstos, por el contrario, fueron, en no pocos casos, empujados a pronunciarse por el entonces presidente regional centrista de Andalucía, Clavero Arévalo, que se negó de hecho a acatar las directrices del Gobierno y del partido.

Alcanzado el número de ayuntamientos y diputaciones que la Constitución establece, hubo de convocarse el referéndum para ratificar la iniciativa de los entes locales. UCD defendió la abstención en la consulta en una segunda tentativa de reconducir hacia la vía del artículo 143 el resto del proceso autonómico, impidiendo el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del artículo 151. El PSOE, aún estando algunos de sus dirigentes nacionales de acuerdo con el planteamiento de fondo del partido gubernamental, decidió no asumirlo públicamente y buscó, simplemente, la derrota y por tanto el fracaso de UCD, promoviendo, en una campaña que tuvo mucho de demagógica, el voto favorable a la ratificación de la iniciativa.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, UCD consiguió su objetivo. La iniciativa, aunque salió adelante en siete provincias, no fue ratificada por una mayoría suficiente en Almería por lo que no podría continuarse la tramitación por el artículo 151 que exigía el pronunciamiento favorable de

todas las provincias andaluzas. Políticamente, sin embargo, aquel resultado estaba muy lejos de ser un éxito y menos cuando hubo práctica unanimidad en derecha, centro e izquierda en considerar aquello como una derrota moral del Gobierno. Se exigió entonces desbloquear el procedimiento, lo que finalmente se hizo, forzando de nuevo, como en el Estatuto de Galicia, el texto de la Constitución.

En Andalucía se perdió de forma irreversible la batalla por hacer de España, de manera gradual y con el rigor técnico que la Constitución no ofrecía, un Estado políticamente descentralizado, con una precisa distribución territorial de competencias y, sobre todo, con mecanismos que permitiesen solventar con agilidad y eficacia las complejidades inherentes a la, por otra parte conveniente y necesaria, descentralización política. UCD, que prefirió asumir el interés general, sacrificando el interés de partido, se suicidó políticamente en aquel 28 de febrero. Los partidos políticos aprendieron entonces que la defensa del interés general es, con frecuencia, poco rentable. Andalucía explica algunos errores, excesos, incongruencias y debilidades posteriores.

Sigo creyendo no obstante que el Estado de las Autonomías es un buen invento. Su nacimiento y desarrollo, aún con los fallos aludidos, ha costado mucho trabajo, inteligencia y capacidad de pacto y su gestión será siempre delicada. No deben olvidarse las enormes dificultades políticas y riesgos *ex ante* y *ex post* que tuvo el consenso logrado hasta completar en todo lo principal el perfil actual del Estado, pero por experiencia adelanto que cualquier acuerdo a que se llegue en estos momentos difíciles en relación con Cataluña o el País Vasco se extenderá, *velis nolis*, a las demás Comunidades Autónomas. La aspiración a la igualdad –en el mundo de hoy– no se puede frenar con argumentos meramente identitarios de lengua, cultura o raza. Andalucía, entre otras regiones, rechazará siempre cualquier diferenciación sustantiva.

Nunca sobra el tratar de situar en términos racionales, con conocimiento de causa, el problema que nos acucia. De este modo, en la Fundación Transición Española hemos creído que a tal fin era oportuno poner a disposición de los interesados en la materia el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, de libre consulta en la página web de la Fundación (<http://transicion.org/90publicaciones/InformeEnterria.pdf>). Un documento que, producto de los Pactos Autonómicos

entre el gobierno de Calvo Sotelo, UCD y PSOE, inspiró el desarrollo estatutario desde 1981 hasta la llegada a la Presidencia del Gobierno de la Nación de José Luis Rodríguez Zapatero, que liquidó con incomprensible frivolidad y firme voluntad el espíritu de nuestra fecunda transición democrática. Es evidente que no pocas propuestas del Informe no se llevaron a los Estatutos aprobados a partir de aquella fecha. Pero es asimismo cierto que los Pactos y el Informe encauzaron y dieron legitimidad a la ordenación de un proceso autonómico que, desbocado entonces, ponía en riesgo la estabilidad institucional de nuestra democracia. Al propio tiempo creímos conveniente encargar al Catedrático de Derecho Administrativo, Tomás-Ramón Fernández –uno de los autores del Informe de 1981– su valoración del proceso autonómico desde aquel año hasta nuestros días, reflexiones recogidas en el presente Documento de Trabajo. Sin negar el valor del modelo descentralizador como el mejor para España el trabajo del profesor Fernández es marcadamente crítico con el vigente panorama del Estado de las Autonomías. Lúcidamente crítico, si se quiere, pero sólida y empíricamente argumentado.

En todo caso, hecha la crítica, lo que importa hoy resaltar es la necesidad de abrir un debate serio, académico y político a la vez, sobre la reconducción de una forma de organización del Estado que por razones diversas está en la actualidad sujeta a un proceso de deslegitimación de extraordinaria gravedad y que difícilmente podrá mantenerse en los límites de más o menos, de mejor o peor descentralización del poder político, sino que amenaza la integridad de nuestra organización institucional. El desafío del nacionalismo catalán no es tanto un ataque al Estado de las Autonomías como la puesta en cuestión del artículo 2 de la Constitución, aprobado en su momento por una amplísima mayoría, fundamento y efecto irrenunciables del Pacto Constitucional que alumbró la Constitución de 1978.

El pueblo español, en su historia, a través de sus legítimos representantes ha dado dos veces la razón al primer Azaña –el Azaña de las Cortes Constituyentes de la Segunda República– así como ha obviado las reflexiones de Ortega y Gasset sobre el nacionalismo, particularmente sobre el catalán, y las lamentaciones del último Azaña en *La Velada de Benicarló*, entre otros de sus postreros escritos. Algo para meditar.

Siempre debe partirse de reafirmar la plena validez de nuestra Constitución como soporte jurídico de nuestra unidad política y por tanto también de sus procedimientos de reforma. Reformar sí, pero para reorganizar y perfeccionar no para renegar o romper. El Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español tienen la palabra. Y es urgente que hablen y actúen de común acuerdo porque el problema, siempre delicado, puede llegar a ser existencial. Y no está de más recordar que entre ambos representan el 80% del electorado español.

Somos, no obstante, conscientes de que una interpretación integradora del Estado de las Autonomías como expresión y garantía de la unidad política de España y de su diversidad no será nunca aceptada en plenitud y con sinceridad por los partidos nacionalistas. La perspectiva de la acabada institucionalización de un Estado como el Estado de las Autonomías que resuelve y delimita con inteligencia el binomio unidad-diversidad como proyección de la realidad española tendrá siempre el rechazo último—confesado o no—o la renuente y provisional aceptación de los nacionalismos. Pero la opción está hoy ya planteada. O se reordena racionalmente y se pone término a la descentralización política y funcional o se destruye la unidad estatal como realidad de poder institucionalizado. La fórmula confederal, incoada de manera parcial en el segundo Estatuto catalán, es sólo un paso previo a la quiebra institucional. Y entiendo que la democracia entraría en un proceso irreversible de deslegitimación si condujera a la ruptura, de hecho o de derecho, del Estado democrático, expresión de una unidad política derivada de la voluntad popular —muy mayoritaria— y constitucionalmente irrenunciable.

El PSOE tendrá en algún momento que poner punto final a una estrategia de alianzas permanentes con los nacionalismos que, además de sus efectos negativos para la fortaleza institucional del Gobierno central, le ha llevado a perder el poder en Galicia, en Cataluña y en Baleares. Tiene ante sí el reto de su reconstrucción nacional, es decir, como fuerza vertebradora de la unidad política española. Lo ha sido pero está dejando de serlo y no lo será si no cambia de rumbo.

Rafael Arias-Salgado Montalvo
Vicepresidente de la Fundación Transición Española
Secretario General de UCD (1978-1980)
Ministro de Administración Territorial (1981-1982)

La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos”

1. Una advertencia previa

El texto que el lector tiene a sus manos no ha querido ser, ni, desde luego, es una lección, más o menos docta, sobre el tema que su título anuncia, como invita a suponer mi condición de profesor y mi trayectoria intelectual. No es momento para este tipo de lecciones, ni hay tiempo tampoco para ellas. Tampoco ha querido ser, ni, por supuesto, es un manifiesto político, porque, como es notorio, no ha sido, ni es la política, sino la academia, el escenario en el que se ha desarrollado mi vida personal y profesional.

Lo he escrito simplemente en mi condición de ciudadano, de un ciudadano que vivió con ilusión lo que Francisco Umbral llamaba la “Santa Transición” y que vive hoy con preocupación suma la situación a la que “sin querer” o, por lo menos, sin haberlo decidido conscientemente con carácter previo hemos llegado. Se trata sólo de una reflexión en voz alta que no pretende otra cosa que invitar a quien la lea a reflexionar a su vez sobre el problema con la secreta esperanza, eso sí, de provocar de ese modo una reflexión colectiva, de los ciudadanos naturalmente porque de los políticos sería mucho pedir, sobre un asunto que nos concierne a todos y que, nos guste o no, condiciona necesaria e inevitablemente nuestras vidas: la organización del Estado o, para ser más exacto, su imprescindible e inaplazable reorganización.

2. Crisis económica y crisis del Estado de las Autonomías

Suele decirse no sin razón que no hay mal que por bien no venga. Y así es en este caso. La tremenda crisis económica en la que nos encontramos inmersos ha tenido la virtud de ponernos delante la crisis del propio Estado de las Autonomías, que, de otro modo, los políticos de uno y otro signo no hubieran reconocido jamás,

pese a las reiteradas advertencias que en todos los tonos se han venido haciendo desde diferentes instancias de eso que se llama la sociedad civil, que sí existe, aunque no se le haga caso y se ponga, incluso, sordina a su voz.

En todos esos informes (del Foro de la Sociedad Civil, del Círculo de Empresarios, de la Fundación Everis, del Colegio Libre de Eméritos, etc.), así como en los estudios publicados por un partido político minoritario, Unión Progreso y Democracia (UPyD) y en los libros de algún autor aislado (Francisco Sosa Wagner muy especialmente) se ha llamado la atención desde sus propios títulos sobre el coste inasumible del Estado, el desgobierno y el malestar social en aumento y la crisis general de la sociedad, la economía y las instituciones. Ninguno de ellos pone en cuestión el Estado de las Autonomías, pero todos sin excepción sitúan éste en el centro de la crisis generalizada que analizan y todos reclaman de un modo u otro una enérgica rectificación.

No es cuestión de abrumar al lector con cifras y datos económicos, por lo que me limitaré a recordar muy brevemente los que Luis M. Linde ofrece en el informe publicado por el Colegio Libre de Eméritos en 2010 con el título *España en crisis. Sociedad, economía, instituciones*. Recuerda Linde que en el periodo “virtuoso” de 1995-2003 conseguimos pasar de un déficit público del 6’5% del PIB al 0’2% y de una deuda del 63% del PIB a un 49%, porcentaje éste que todavía se redujo diez puntos más en los años inmediatamente posteriores hasta situarse treinta puntos por debajo de la media europea.

Este envidiable margen de maniobra se malbarató en muy poco tiempo al estallar la crisis en 2008 y entrar en recesión en 2009 gracias a una política que me abstengo de calificar y que nos llevó de nuevo a finales de 2010 a un nivel de deuda del 65% del PIB. Lo que me importa subrayar aquí y ahora es que en esa loca carrera de seguir gastando en plena crisis lo que no se tenía, las Comunidades Autónomas fueron las que más corrieron, como lo prueba el hecho, que Linde destaca, de que su aportación a la deuda total pasara del 10% en 1995 al 16% en 2009.

Las Comunidades Autónomas no han causado, ciertamente, el desastre que ahora vivimos, pero no cabe duda de que han estado a la cabeza. Así lo percibe la ciudadanía, que contempla escandalizada los excesos de sus gobernantes, y

así lo perciben también los mercados, que desconfían no tanto o no sólo de que como país podamos salir a flote, sino, sobre todo, de que el Gobierno central sea capaz de reducir a disciplina a esos diecisiete Gobiernos autonómicos. Unos Ejecutivos los de las Comunidades Autónomas que han hecho gala desde su aparición en escena de una voracidad insaciable, de un localismo feroz y de una incalificable falta de lealtad al Estado como realidad total de la que forman parte y a la propia Constitución gracias a la cual existen como tales.

Si alguien piensa que exagero no tiene más que repasar la prensa de los primeros días del pasado mes de agosto, donde se da cuenta del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 31 de julio anterior en el que, en aplicación de la recién estrenada Ley Orgánica 2/2012, de 24 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se fijaron los objetivos de déficit y el techo de endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas para este año y los dos siguientes. El desarrollo del citado Consejo se celebró con la deliberada inasistencia del Consejero de la Generalitat de Cataluña, el teatral abandono de la reunión de la Consejera andaluza y el voto en contra de Asturias y Canarias, amén de las reacciones posteriores a los acuerdos adoptados.

Para el representante de la Generalitat no tenía sentido acudir porque ya estaba, según él, todo decidido de antemano, excusa ésta tan banal como falaz, porque todo el mundo sabe desde que se hizo público el Estatuto confederal de 2006 que los nacionalistas catalanes rechazan de plano todo tipo de mecanismos de carácter multilateral y sólo se sienten vinculados por las instancias bilaterales, esto es, por los acuerdos de “Gobierno a Gobierno”.

Para el Presidente de la Junta de Andalucía el objetivo del déficit y el techo de endeudamiento son inaceptables porque le obligarán a cerrar –dice– colegios y hospitales. La televisión autonómica no, curiosamente, aunque es una máquina de perder dinero, porque “está en el Estatuto”.

¿Puede extrañarse alguien en estas circunstancias de que los mercados desconfíen de nosotros, de que duden de la firmeza del Gobierno a la hora de aplicar los mecanismos preventivos, correctivos y, sobre todo, coercitivos que prevé la Ley de Estabilidad Presupuestaria? Y usted, lector, que está más cerca, ¿Está seguro de que el Gobierno central será capaz de pasar de las palabras a los hechos cuando sea necesario?

A instancias europeas tuvimos que reformar la Constitución en septiembre de 2011 con el fin de garantizar a ese nivel superior el principio de estabilidad presupuestaria, vincular a todas las Administraciones Públicas para la efectiva consecución de ésta y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Al amparo del nuevo artículo 135 de la Norma Fundamental, la Ley de Estabilidad Presupuestaria creó a continuación los mecanismos necesarios para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública a los que han de acomodarse sin excepción todas las Administraciones Públicas, incluidas, por supuesto, todas las Comunidades Autónomas, así como las medidas precisas para asegurar su cumplimiento.

Con ello se ha dado, sin duda, un paso importante en la buena dirección, pero ¿Podemos conformarnos con ello? Yo creo que no. La Ley de Estabilidad Presupuestaria se adoptó en una situación de emergencia y por eso fue inicialmente aceptada por todos, pero hay que ser muy ingenuo para pensar que será aplicada con rigor cuando la emergencia pase y la pleamar vuelva a cubrir lo que la bajamar dejó al descubierto. El principio no permite ser optimistas, como acabamos de comprobar.

Las causas de la emergencia están ahí y hay que actuar sobre ellas para evitar que vuelva a producirse una situación semejante. Y eso requiere una reforma en profundidad del modelo territorial o, para ser más preciso, una reforma que implante un modelo, porque la Constitución de 1978 se abstuvo de establecer modelo alguno y eso que dio en llamarse Estado de las Autonomías no es el fruto de decisión alguna del poder constituyente, sino el mero resultado de la dinámica política y de la acumulación en distintos momentos temporales de una infinidad de decisiones heterogéneas de los poderes constituidos.

No estoy en contra en absoluto de las autonomías. En 1976, en plena Transición, cuando faltaba mucho todavía para llegar al consenso que permitió aprobar la Constitución vigente y los autonomistas, hoy tan numerosos y tan radicales, se contaban con los dedos de la mano, dije por escrito que la cuestión regional, en España y en toda Europa occidental, era el resultado del agotamiento de la fórmula del Estado-Nación, unitario y centralizado, que fue el producto final de la Revolución Francesa y que el reloj de la Historia marcaba entonces inexorablemente la hora de la descentralización. Las experiencias, entonces

inmediatas, de Francia, con el referéndum de 1969 que dio lugar al abandono del General De Gaulle y a la reforma promovida a continuación por el Presidente Pompidou bajo el lema “haremos las regiones sin deshacer Francia” que se plasmó en la Ley de 5 de abril de 1972; de Italia, con la puesta en marcha a principios de la década de los setenta de las Regiones de Estatuto ordinario, que habían estado congeladas desde 1948; de Bélgica, que inició en esos mismos años un complicadísimo camino para su conversión en un Estado federal y del Reino Unido, que impulsó en 1975, a raíz del informe Kilbrandon, su primer intento de *devolution* a Escocia y Gales, avalaban indiscutiblemente mi afirmación.

En esa misma convicción sigo, pero, como entonces dije también, el tránsito de la vieja y prestigiosa fórmula del Estado-Nación a un nuevo modo de articular satisfactoriamente las tensiones nacionales que se manifiestan en el interior del Estado iba a exigir un largo periodo de tanteos, de ensayos, de forcejeos, de ajustes y de progresivo hallazgo de soluciones, porque una operación de esa envergadura histórica no podía resolverse definitivamente de una vez y a la primera.

Pues bien, ha llegado el momento de aprovechar la experiencia obtenida a lo largo de estos treinta años. En 1978 estábamos a ciegas frente a lo desconocido; ahora ya sabemos lo que no hay que hacer, que no es poco, y, por lo tanto, podemos y debemos hacerlo mejor. Hay que intentarlo y hay que hacerlo ya, antes de que el barco se hunda.

3. La inexistencia en la Constitución de un modelo de Estado

Quiero dejar claro también desde ahora que no tengo ningún reproche que formular a los constituyentes de 1978 por el hecho de no haber diseñado en la Norma Fundamental un modelo territorial de Estado ni haber designado *nominatim* las entidades subestatales que habrían de componerlo, como hizo sin ir más lejos la Constitución italiana de 1948, inspirándose, por cierto, en nuestra Constitución republicana de 1931, aunque no contara para ello con más ni con mejores apoyos históricos que los que nosotros hubiéramos podido invocar.

El Título VIII de la Constitución lo fió todo al principio dispositivo y al eventual ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por el artículo 2 de ésta a “las

provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” (artículo 143). Sólo las tres Comunidades, impropiedades llamadas históricas, vieron garantizada su constitución inmediata y la calidad política y no meramente administrativa de su autonomía por la disposición transitoria segunda de la Norma Fundamental y las sucesivas remisiones a los artículos 151 y 152 de la misma.

Todo lo demás quedó, por lo tanto, indeterminado, a expensas de lo que desde la base pudiera llegar a decidirse, lo mismo, exactamente lo mismo, que en la Constitución de 1931.

No nos pareció mal a nadie en aquel momento que así fuera, porque, salvando los casos de Cataluña, el País Vasco y por arrastre el de Galicia, en los que la demanda de autonomía política estaba muy definida, no era claro, ni mucho menos, cual podía ser el grado de intensidad de esa demanda en el resto de España, aunque sí se supiera que era general porque general era sin duda el grito “libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía” que sonó por las calles de todas las ciudades españolas en aquellos años.

En esta tesitura la decisión de no decidir acerca del modelo de Estado pudo verse, incluso, como un ejemplo de prudencia porque un planteamiento de este tipo permitía dar satisfacción en aquel momento a todo tipo de demandas, ya fuesen de máxima autonomía política, ya de simple descentralización administrativa.

Los acontecimientos se desarrollaron, sin embargo, con una inusitada rapidez y muy pronto se hizo evidente que “todos querían todo” y que nadie estaba dispuesto a renunciar a nada, actitud ésta no carente de lógica en un país como el nuestro en el que las reivindicaciones nacionalistas se localizan en las zonas que disfrutan de mayor nivel de renta, contra lo que suele ser habitual en otros países. El País de Gales, Córcega o Bretaña, países pobres en el marco de los respectivos Estados a los que pertenecen, no generan imitadores, pero si los nacionalistas son los más ricos no cabe extrañarse de que los demás aspiren a ser igual que ellos. Si la autonomía es buena para Cataluña y el País Vasco, ¿Por qué iban a renunciar a ella las regiones más pobres?

Estábamos entonces, además, muy cerca de mayo del 68 y en las mentes de los más jóvenes estaba muy presente el recuerdo de aquel “sed realistas, pedid lo imposible”, que interpretaron muy bien los anarquistas de Zamora con su “queremos autonomía y puerto de mar”.

Por estos u otros impulsos semejantes, la demanda autonómica se desbordó y fue imposible frenar la avalancha. Los dos grandes partidos del momento, la UCD y el PSOE lo intentaron a raíz del Golpe del 23F, creando una Comisión de Expertos cuyo informe pudiera servir de base para ordenar, simplemente ordenar, el proceso en curso, que, en buena medida, resultaba ya imparable a esas alturas. Tuve el honor de pertenecer a esa Comisión que presidió el Profesor García de Enterría y de la que formaron parte los también profesores Cosculluela Montaner, Muñoz Machado, Sosa Wagner, de la Quadra Salcedo y Sánchez Morón, que rindió su informe el 19 de mayo de 1981.

Me parece importante en este momento recordar lo esencial de ese documento y de los pactos políticos que sobre la base de sus propuestas suscribieron el 31 de julio siguiente el Sr. Calvo Sotelo, entonces Presidente del Gobierno, y el Sr. González Márquez en su calidad de Secretario General del Partido Socialista Obrero Español. Fue aquélla la última oportunidad de racionalizar el proceso y de controlar su resultado final, de impedir –en una palabra– que se nos fuera de las manos, como efectivamente ha sucedido.

La Comisión, al iniciar su trabajo, se encontró con un proceso muy avanzado ya, pues en aquellas fechas se habían aprobado los Estatutos de Autonomía de Cataluña, el País Vasco y Galicia y la mayoría de los restantes territorios o bien tenían ya elaborado el suyo a la espera de la correspondiente tramitación parlamentaria o, cuando menos, habían ejercido ya la iniciativa autonómica manifestando formalmente su decisión de constituirse en Comunidades Autónomas. Recuerdo como anécdota que Cantabria y La Rioja, dos pequeñas provincias pertenecientes históricamente a Castilla la Vieja de cuyo efectivo derecho a constituirse en Comunidades Autónomas había serias razones para dudar dado el tenor literal del artículo 143.1 de la Constitución, se apresuraron a ultimar la confección de sus respectivos proyectos de Estatuto y a presentar éstos en el Congreso de los Diputados antes de que la Comisión de Expertos pudiera entregar su informe por miedo a que éste pudiera suponer un obstáculo a sus deseos.

Digo esto para dejar claro que eso que interesadamente se denominó “café para todos” por quienes no sólo querían ser autónomos, sino también, y sobre todo, distintos para tener una posición superior a la de los demás, no fue en absoluto el resultado de una decisión deliberada de nadie con el propósito de diluir la presencia y la importancia de las tres Comunidades Autónomas ya constituidas (en rigor, sólo la de Cataluña, pues el País Vasco nunca tuvo este tipo de complejo y Galicia se conformó siempre con ir al rebufo de las otras dos). Fue simplemente el resultado de una dinámica política que, por las razones más atrás apuntadas generalizó de forma espontánea la demanda autonómica, en unos términos que en el año 1981 ni el Gobierno ni la oposición pudieron evitar.

La Comisión hubo, pues, de aceptar la generalización del fenómeno. Lo hizo de buen grado, además, por entender que “no es saludable para la organización del Estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble y contradictoria faz, de manera que sus estructuras respondan a la vez a los principios de la centralización más severa y de la descentralización más profunda. Si ello se permitiera, el Estado, como totalidad organizativa, tendría que ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades. En esas condiciones, sería muy difícil, si no imposible, que la máquina administrativa, quienquiera que sea el que la maneje, consiga asegurar un nivel mínimo de operatividad social” (sic en el Informe, apartado II.1).

Si en este punto había poco que hacer –resolver los “fleclos” y cerrar el mapa autonómico, cosa que hicieron los acuerdos políticos firmados el 31 de julio de 1981–, sí lo había y mucho en todo lo demás. Había que evitar, por lo pronto, que las Comunidades Autónomas reprodujeran en su propio espacio territorial la organización del Estado. Había que evitar también que su constitución redundara en un aumento de la burocracia y, por supuesto, había que evitar igualmente que los costes totales del sistema se dispararan.

Sobre todo ello el Informe de la Comisión hizo advertencias muy precisas y formuló, incluso, propuestas concretas, que los acuerdos políticos subsiguientes hicieron suyas. Merece la pena reproducir en este momento en su literalidad las más significativas. He aquí algunas de las advertencias:

- “Instauradas las Comunidades Autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado”.
- “La impresión de que se incremente inútilmente el aparato público, quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente, puede fortalecerse cuando, generalizado el sistema de autonomías, proliferasen también los cargos de carácter político, ejecutivos o parlamentarios.

Las instituciones que la Constitución permite que se doten las Comunidades Autónomas (sobre todo, la Asamblea legislativa y el ejecutivo o Consejo de Gobierno) son precisas para la consagración de autonomías políticas efectivas. Pero de ahí a entender que las Comunidades autónomas necesiten pertrecharse del mismo aparato público de que ha dispuesto en Estado centralizado va un largo camino que no debe recorrerse en ningún caso”.

- “Más severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y éste es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos de cada Comunidad autónoma”.
- “Los servicios centrales de las Comunidades autónomas que en adelante se constituyan deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para la asistencia de los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deben gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial”.

- “Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades autónomas”.

Y éstas, entre otras, fueron algunas de las propuestas que quisiera aquí subrayar:

- “Todas las Comunidades autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea legislativas”, si bien “los periodos de sesiones de las Asambleas (...) deberían ser limitados temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros. Estos sólo percibirán dietas por su asistencia a las sesiones y no sueldos fijos”.
- “Los ejecutivos regionales no deben tener un número de miembros superior a diez”.
- “No existirá más personal libremente designado en las Comunidades autónomas que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas desde el nivel equivalente a Director General serán designados entre funcionarios”.
- “Los Estatutos deben incluir medidas tendentes a evitar la burocratización de los servicios centrales (...) y a impedir la constitución de una Administración periférica propia de la Comunidad autónoma”.

Estas propuestas no eran susceptibles, obviamente, de convertirse en preceptos legales obligatorios, pero tanto el partido del Gobierno, como el primer partido de la oposición se comprometieron formalmente a incorporarlas a su praxis política y a garantizar por esa vía su efectividad. La sensatez y la cordura que esos acuerdos políticos reflejaron duraron, sin embargo, muy poco, justo lo que duró el miedo que produjo el golpe del 23F. Cuando éste desapareció, aquéllas se fueron también con él y dejaron paso a la desmesura y al descontrol que por un momento los políticos parecieron dispuestos a evitar.

El Tribunal Constitucional puso dos años después la guinda al pastel con su Sentencia de 5 de agosto de 1983 al anular algunos preceptos de la Ley Orgánica

de Armonización del Proceso Autonómico, la demonizada LOAPA, que salió también de aquellos acuerdos, no porque considerara que el contenido de los mismos era contrario a la Constitución, ni mucho menos, sino por un escrupuloso tecnicismo que hubiera sido muy fácil satisfacer en aquel momento con una Sentencia meramente interpretativa.

Esos escrúpulos hicieron un daño incalculable porque, sin pretenderlo, dieron un impulso decisivo al “desmadre” autonómico e inhibieron para siempre toda posibilidad de armonizar y racionalizar el sistema, que desde ese momento quedó a expensas de las múltiples, imprevisibles e interesadas decisiones de los líderes autonómicos y sus cohortes.

Me he detenido a analizar aquella experiencia frustrada de 1981 porque resulta extraordinariamente aleccionadora y es imprescindible extraer de ella las múltiples enseñanzas que ofrece.

La primera, desde luego, es que un planteamiento más racional, más posibilista y más modesto como el que la Comisión de Expertos realizó en su Informe nos hubiera ahorrado muchos de los problemas que hoy nos vemos obligados a afrontar.

Hubiera evitado también que se generase, como se ha generado, una visión negativa del Estado de las Autonomías en la ciudadanía. Es realmente impresionante la lectura de los resultados de la encuesta publicada por el diario *El Mundo* en su edición del pasado domingo 22 de julio: un 66% de los españoles pide más recortes en las autonomías, más de un 50% opina que habría que eliminar las televisiones, los Tribunales de Cuentas y los Defensores del Pueblo autonómicos y llega hasta el 80% el número de los que creen que habría que recortar también los Parlamentos de las Comunidades Autónomas ¡No íbamos tan desencaminados en nuestras propuestas los miembros de la Comisión!

Pero lo que más me importa subrayar y es más necesario retener es que esta experiencia frustrada muestra claramente que la ausencia de un modelo de Estado en la Constitución es sencillamente irremediable sin una reforma decidida del Título VIII de la misma. Sé que no es sencillo, pero intentar eludirla y confiar la imprescindible rectificación a unos nuevos acuerdos políticos sólo serviría para confirmar algo que todo el mundo sabe desde siempre: que el hombre es el único animal que tropieza dos veces en la misma piedra.

Si los acuerdos políticos de 1981 fueron flor de un día cuando el Estado de las Autonomías estaba dando sus primeros pasos, ahora, con tantos y tan fuertes intereses como ha creado a lo largo de treinta años, repetir ese tratamiento para evitar la imprescindible cirugía sería irresponsable.

El Estado de las Autonomías que hoy tenemos se constituyó a empellones, atropelladamente, al margen de toda reflexión.

Y no me refiero sólo al número de Comunidades Autónomas, diecisiete, que nadie decidió de antemano y que es a todas luces excesivo porque excede en uno el número de los *Länder* de la República Federal de Alemania, a pesar de que ésta nos dobla en población, lo que significa que aquí se ha atribuido el poder de hacer leyes y de diseñar y ejecutar políticas propias a colectividades que apenas exceden los 300.000 habitantes (por ejemplo, La Rioja, con 322.955), cifra que superan una docena de municipios españoles.

Me refiero también a las competencias, que se transfirieron igualmente a borbotones, sin pensar en sus consecuencias, y que se recibieron también con ligereza suma sin tener en cuenta las propias fuerzas. Hoy nos quejamos todos de que las Cortes Generales y el Gobierno tengan que contemplar impasibles los “desaguisados” urbanísticos, porque, según declaró el Tribunal Constitucional en su desafortunada Sentencia de 20 de marzo de 1997, el Estado carece de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Esto es sencillamente absurdo, porque absurdo es reconocer, como unánimemente se reconoce en todo el mundo, que el territorio es elemento esencial del Estado y añadir a continuación que éste no puede hacer, ni decir nada para ordenarlo. Pero ese absurdo, que nos asemeja en este punto a la Orden de Malta, único Estado soberano sin territorio, viene de muy lejos, de la época de las “pre-autonomías” incluso, en la que el Gobierno de entonces, para contentar a los líderes periféricos que iban a Madrid y acallar sus reivindicaciones, les daba sin más un Decreto transfiriéndoles todas las competencias que le reconocía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Es éste simplemente un ejemplo, pero muy expresivo, que me ahorra explicaciones más detalladas.

De ahí venimos y por eso hemos llegado hasta aquí.

4. Un Estado disfuncional e ingobernable

Los problemas derivados de la ausencia de un proyecto previo claramente definido, de un modelo de Estado reflexivamente introducido por la propia Constitución, no han hecho sino agravarse desde entonces hasta el extremo de hacer no sólo disfuncional, sino ingobernable el entramado institucional resultante.

En rigor, más que un Estado propiamente dicho lo que tenemos hoy en España son diecisiete “estaditos” yuxtapuestos, todos ellos muy pretenciosos y muy orgullosos también de tener todo lo que el propio Estado, lo que cualquier Estado de verdad, tiene. Todos, en efecto, tienen su Parlamento (más de 1.200 legisladores tenemos en total, se dice pronto), su Gobierno y su Administración, central y también periférica en muchos casos, con toda su cohorte de Departamentos, ministros, subsecretarios, directores generales y funcionarios de todo tipo que reproducen en paralelo la organización tradicional de la Administración del Estado.

Para hacerse una idea aproximada de lo que esto significa realmente es imprescindible dar algunas cifras. El diario *El Mundo* en su edición del 12 de julio pasado, citando como fuente el Registro Central de Personal, daba las siguientes: el personal al servicio de la Administración del Estado ascendía en julio de 2011 a 592.531 personas, de las cuales 457.127, esto es, un 77%, eran funcionarios públicos. El del conjunto de las Comunidades Autónomas se elevaba a 1.347.835, de los cuales 912.993, es decir, el 67%, eran funcionarios. Esta diferencia de un 10% menos de funcionarios –o más de otro personal– no puede ser más expresiva porque muestra con claridad que en las Comunidades Autónomas el “dedo” ha sido notablemente más generoso en perjuicio del “mérito y la capacidad”, que, de un modo u otro, están siempre presentes en la selección de los funcionarios.

Y esto sin contar las empresas públicas, que, bajo variadas formas de personificación, suman cerca 2.000 en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Sólo algunas de éstas, muy pocas, se privan de tener una televisión propia y hay varias que no se conforman con una sola y sostienen contra viento y marea dos o, incluso, más.

También tienen, como es notorio, sus propias “embajadas”, 166 en total, según datos del mes de marzo pasado. Cataluña ocupa, como es notorio, el primer lugar con 65 oficinas en el exterior en 31 países distintos. La Generalitat ha dejado de

pagar la luz, el teléfono y los demás recibos del mes de agosto porque no tiene dinero y ha decidido cobrar hasta tres euros a cada niño que lleve su comida al colegio en una “tartera” por la misma razón, pero para sus “embajadas” no le falta, por ridículo y vergonzante que resulte a veces pasar por delante de algunos locales abiertos al público, como el que durante años tuvo en París junto al restaurante *Procope*, en los que nunca entra nadie para hojear las publicaciones que con profusión exhiben en los escaparates.

La mayoría tiene también, cómo no, su propio Consejo Consultivo, remedo del Consejo de Estado, su Tribunal de Cuentas y su Defensor del Pueblo, con rimbombantes títulos “históricos” en algunos casos, resucitados o simplemente inventados (la Historia como folletín de las personas serias, que diría D. Pío Baroja), como ocurre en el caso del Defensor que es un invento escandinavo, el *Ombusman* sueco, desconocido en el resto de Europa hasta hace medio siglo cuando, sin saber muy bien por qué, se puso de moda. No faltan, incluso, organismos como el Consejo Económico y Social, de nuevo cuño y utilidad nunca probada, pero como el Estado lo incorporó un día a su aparato organizativo...

Por si esto no fuera bastante a la megalomanía de los políticos periféricos se ha unido sorprendentemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que les allanó inopinadamente el camino para crear también Tribunales de Defensa de la Competencia, cosa que no se les había ocurrido siquiera.

La tercera ola estatutaria a la que dio paso sin que nadie lo hubiera pedido el Sr. Rodríguez Zapatero, permitió a Cataluña diseñar un Estatuto de signo indisimuladamente confederal en el que para que no faltara de nada en el plano institucional se incluyó un Consejo de Justicia de Cataluña, copia del Consejo General del Poder Judicial, al que su artículo 76 definió como “órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña” e, incluso, una réplica del propio Tribunal Constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias, iniciativas ambas que la Sentencia constitucional de 28 de junio de 2010, a pesar de la extraordinaria laxitud de la que hizo gala a la hora de juzgar dicho Estatuto, no tuvo más remedio que frenar, declarando inconstitucionales y nulos los extremos más –digamos chocantes– de la regulación de dichos órganos.

El *Estatut* de Cataluña de 2006 inauguró también una nueva etapa en esta insensata y desnortada carrera iniciada por las Comunidades Autónomas para asemejarse o

parecer, al menos, auténticos Estados al incluir un catálogo completo de derechos, con la pretensión de fundamentales, lo que sólo está al alcance, como es obvio, de la Constitución de un Estado, no de los Estatutos de entidades subestatales, cuya función propia es la de organizar éstas y definir sus competencias.

Así vemos, por ejemplo, como el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, reconoció a los valencianos en un auténtico alarde de ingenio un “derecho al abastecimiento suficiente de agua de calidad y a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias”, mientras que el de Cataluña reconocía, a su vez, a los catalanes, el de “recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte”, declaraciones ambas tan fatuas, como vacías de contenido, dirigidas sólo a impresionar a los ciudadanos a los que se destinaban, a decir “aquí estoy yo”, a presumir de lo que no se es, ni se tiene, porque, como es obvio, más que un derecho es una tomadura de pelo conceder unilateralmente un derecho sobre lo que a otro, con el que no se ha contado, pueda sobrarle, como es pura retórica afirmar el derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, que, como dijo la Sentencia constitucional de 28 de junio de 2010, no es sino una manifestación de una vida digna que ya está reconocido con carácter general por la Constitución.

Esta pretensión de formular una tabla propia de derechos fundamentales se ha quedado en nada, pues, como no podía ser de otro modo, las Sentencias constitucionales de 12 de diciembre de 2007 sobre el Estatuto valenciano y de 28 de junio de 2010, sobre el Estatuto Catalán, no han tenido más remedio que decir que una norma subconstitucional no puede crear derechos fundamentales solamente para una parte de los españoles y que, por lo tanto, esos derechos de creación estatutaria no tienen otro valor que el de meras directrices para el ejercicio de las competencias autonómicas.

Lo de menos es el desenlace de esta iniciativa, que estaba cantado, porque lo que aquí importa resaltar es su valor simbólico. Los líderes autonómicos se han creído de tal modo que sus respectivas Comunidades Autónomas son cuasi-Estados y ellos cuasi-Jefes de Estado que han pretendido convertir sus Estatutos en Constituciones, dando así lugar a unos monstruosos *Constitutos*. La tabla de derechos era lo que les faltaba, porque todo lo demás lo habían conseguido ya y

no han dudado un momento en incorporarla a sus Estatutos, aunque realmente valga poco o nada. Como poco o nada valen, dicho sea con el debido respeto para las personas, sus múltiples Consejos, Defensores y Tribunales de esto y de lo otro. Lo peor de todo es que este aparatoso tinglado, que, como se está viendo ahora, es rigurosamente insostenible en términos económicos, no sólo no ha mejorado en nada la eficacia del denostado centralismo anterior, sino que ha empeorado claramente la situación porque está en permanente pugna con el Gobierno del Estado cualquiera que éste sea y vive ajeno a cualquier forma de coordinación.

Esta tensión permanente entre lo autonómico y lo estatal y este reto constante que los Legisladores y Gobiernos autonómicos hacen al Legislador y al Gobierno del Estado se manifestó desde el primer momento con esa retórica calificación como exclusivas de la mayoría de las competencias que los primeros Estatutos de Autonomía hicieron y que todos los demás se apresuraron a copiar. Desde entonces no ha hecho sino crecer, a lo que ha contribuido decisivamente sin duda la errónea, pero general, identificación de autonomía y descentralización con progresismo y de la consiguiente calificación de conservador, reaccionario o algo peor todavía de todo aquél que se atreva a poner un pero a la expansión ilimitada de las competencias autonómicas. De este resabio, fruto sin duda del rabioso centralismo del franquismo, no hemos conseguido desprendernos todavía porque resulta sin duda rentable para los líderes periféricos, que no desprecian alimento alguno que pueda fortalecer o simplemente engordar su poder cualquiera que pueda ser su origen.

De que esto ha sido así no hace falta, me parece, aportar muchas pruebas, porque está muy reciente el inicio de esa tercera ola estatutaria provocada por el Sr. Rodríguez Zapatero, que la última convocatoria electoral vino afortunadamente a interrumpir.

Nadie había reclamado reforma estatutaria alguna hasta ese momento, como es notorio, porque tras los Pactos autonómicos de 1992, todas las Comunidades Autónomas habían conseguido alcanzar el “techo competencial” máximo del artículo 149 de la Constitución. Al abrir un nuevo proceso de reforma estatutaria en Cataluña lo que salió fue un Estatuto de inspiración confederal, un “*Constituto*” manifiestamente contrario a un texto constitucional que, como acabo de decir, ya había sido exprimido al máximo. La respuesta del Tribunal Constitucional (Sentencia de 28 de junio de 2010) se demoró mucho y fue, además, muy débil

porque la mayoría de los magistrados del Alto Tribunal que caprichosamente se autotitula progresista optó por enmascarar la flagrante inconstitucionalidad del texto estatutario en un océano de “interpretaciones conformes” difusamente desplegadas a lo largo de trescientas ochenta y siete páginas tamaño folio, que es exactamente la antítesis de una Sentencia.

La demora de la respuesta propició el contagio, como era de esperar, y hoy la Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León cuentan también con un Estatuto maximalista de tercera generación, lo que contribuye a agravar el problema general.

Tampoco me parece que hagan falta muchas pruebas de la ausencia de un mínimo de coordinación entre esa pluralidad de piezas yuxtapuestas. Me limitaré a recordar un hecho anecdótico, pero muy expresivo, que puede ahorrarme también la pérdida del tiempo que conlleva una exposición más académica.

Me refiero al incidente en el que se vio envuelto el Sr. Fernández Bermejo cuando era Ministro de Justicia y participó en una jornada de caza mayor no sé si en Extremadura, o en Andalucía ¡No tenía licencia de caza en la Comunidad en la que discurrió aquella jornada, aunque sí en la que habitualmente ejercitaba su afición! ¡Y es que se necesita una licencia en cada Comunidad!

Lo mismo ocurre en algo que me resulta muy próximo, los festejos taurinos. Tenemos ya cinco Reglamentos de espectáculos taurinos además del estatal de 1996: los del País Vasco, Navarra, Aragón, Andalucía y Castilla y León. Todos ellos establecen sus propios Registros de Ganaderías y de Profesionales, lo que multiplica innecesariamente las inscripciones. Y lo peor no es eso. La proliferación de Reglamentos taurinos no es solamente innecesaria, una mera manifestación de ese absurdo afán de tener en cada Comunidad, en cada “estadito”, lo mismo que tiene el Estado, sino que es claramente regresiva, absolutamente inútil y gravemente perjudicial.

Es regresiva porque los Reglamentos autonómicos han restablecido la exigencia de autorización previa para la celebración de corridas de toros y novillos, que con buen criterio había suprimido la Ley Corcuera de 4 de abril de 1991, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos para las plazas de toros permanentes. Ahora que la Directiva de Servicios 123/2006, de 12

de diciembre, obliga a suprimir las autorizaciones, permisos y licencias cuya función pueda resultar satisfactoriamente cumplida por mecanismos menos restrictivos de la libertad, como la simple comunicación previa, he aquí que nuestras Comunidades Autónomas han iniciado el camino inverso poniendo con ello de relieve que el motor principal que mueve a sus gestores es aumentar su propio poder.

Es inútil porque a nada conduce, como es notorio, la multiplicación de Registros de Profesionales y de Ganaderías, que carece de todo sentido en Comunidades donde los profesionales del toreo se cuentan con los dedos de una mano y las ganaderías de bravo brillan por su ausencia, como es el caso del País Vasco, de Navarra y de Aragón.

Es gravemente perjudicial porque cada Reglamento autonómico establece su propio sistema de responsabilidad, de forma que en unas Comunidades responde de los eventuales fraudes el ganadero, en otras el empresario y en otras ambos solidariamente. El resultado es que, si se comprueba que las reses han sido afeitadas, no se puede exigir responsabilidad a nadie, porque las normas de la Comunidad de la que procede el ganado lidiado no coinciden con las de la Comunidad en la que se celebra la corrida.

El caso de las “*tauroautonomías*”, que es como he denominado en otra ocasión este desbarajuste, es, me parece, paradigmático y refleja muy bien la situación general en la que nos encontramos.

Por si todavía hubiese algún escéptico voy a dar un par de ejemplos más con el fin de aclarar definitivamente que la multiplicación de Legisladores y de Administraciones que se esfuerzan en ignorarse no sólo es disfuncional, sino también claramente negativa en el plano de las garantías del ciudadano. Me referiré muy brevemente a los Consejos Consultivos y a los Jurados de Expropiación autonómicos.

Los Consejos Consultivos sustituyen al Consejo de Estado en las Comunidades que los tienen, pero cualquier parecido de aquéllos con éste es pura coincidencia, porque sus Consejeros y sus Letrados son de “quita y pon”, a diferencia de los Consejeros Permanentes de Estado, que son inamovibles, y de los propios Consejeros electivos de Estado, que tampoco pueden ser removidos por el

Gobierno durante su mandato. Y del soporte técnico no hay ni que hablar porque los Consejos autonómicos no tienen nada que se parezca lo más mínimo al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

Lo malo del asunto es que el propio Legislador estatal equipara los Consejos autonómicos al de Estado (véase el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: “Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma...”.) cuando la verdad es que cuando interviene en el procedimiento el Consejo de Estado uno puede estar tranquilo, pero si el dictamen ha de hacerlo un Consejo autonómico puede darse por perdido.

Con los Jurados de Expropiación ocurre otro tanto. El Jurado estatal que regula la vieja Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 tiene una composición paritaria, en la que los intereses públicos y los privados cuentan con idéntica representación. En cambio, en los Jurados autonómicos la proporción es de ocho (representantes públicos) a uno (privado). Si te expropia la Administración del Estado tienes una cierta garantía, por lo tanto, de obtener un justiprecio razonable; si, por el contrario, te expropia una Comunidad Autónoma, lo más probable es que pierdas por goleada. Una misma finca puede ser valorada, por consiguiente, de manera muy diferente según quien te expropie, lo que no tiene justificación posible.

Y lo peor del caso es que al Tribunal Constitucional esto no le ha parecido mal, según recoge, entre otras, la Sentencia de 25 de julio de 2006, de la que fue Ponente el actual Presidente del Tribunal.

¿Hace falta decir más? Yo creo que no, porque es palmario que la proliferación de Tribunales de Cuentas no ha mejorado un ápice el control de las cuentas públicas.

Lo que se puso en marcha un día con el loable propósito de “acercar la Administración al administrado” y así profundizar en la democracia ha venido a parar en esto.

5. Qué debería hacerse

Ya dije al comienzo que, en mi opinión, no basta con la minirreforma de la Constitución del pasado mes de septiembre, ni con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria que se ha aprobado para instrumentar adecuadamente la disciplina que impone el nuevo artículo 135 de la Norma Fundamental. Las cosas han ido demasiado lejos. El Estado de las Autonomías se nos ha ido de las manos y con él se ha volatilizado también el crédito internacional que nos otorgó como país una transición a la democracia que todo el mundo consideró ejemplar. Es imprescindible, por lo tanto, una reforma a fondo del modelo territorial, si es que puede darse tal nombre a lo que, en realidad, ha venido a resultar de la falta de un modelo claro en el texto constitucional.

Esa reforma tiene que serlo, lógicamente, de la propia Constitución, de su Título VIII, que si se lee hoy carece en su mayoría de contenido directivo ya que se elaboró a partir del principio dispositivo y dejó, en consecuencia, en manos de las Comunidades que pudieran constituirse y de los Estatutos que llegasen a aprobar las decisiones más importantes. Si el nivel de la reforma se rebajase se tropezaría, obviamente, con el obstáculo de los Estatutos de Autonomía en vigor, lo que la dejaría en nada, a expensas del resultado de las elecciones siguientes, como ocurrió con la primera Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001, con el Plan Hidrológico Nacional y con tantos otros intentos de introducir disciplina y racionalidad en el proceso político.

El objetivo básico de la reforma que me parece imprescindible no puede ser otro que el establecimiento de un modelo territorial claro y de perfiles bien definidos. Ese modelo puede seguir siendo el del Estado de las Autonomías, pero debidamente corregido a la vista de la experiencia.

¿Qué correcciones habría que introducir? En primer lugar, habría que reducir el número de Comunidades Autónomas porque no tienen ningún sentido unidades tan pequeñas y con una población tan reducida como algunas de las Comunidades Autónomas actuales. No creo que haya que hacer acopio de razones para justificar esta afirmación, que considero evidente. Para constituir un nuevo municipio, por ejemplo, la legislación local exige tradicionalmente población, territorio y riqueza imponible y cuando alguno de estos requisitos falta o no tiene entidad suficiente la iniciativa fracasa por mucho que pueda estar

apoyada por un número importante de vecinos. Y es que los municipios no son para jugar, para satisfacer el capricho de algunos de separarse de sus vecinos y para demostrarse a sí mismos que son tan altos y tan guapos como éstos. Para ser autónomos hay que tenerse en pié.

Lo he dicho así con expresividad y con cierta rudeza porque este lenguaje lo entiende todo el mundo y me hice el propósito desde el principio de evitar que este texto pudiese adquirir un tono profesoral, pero, como es posible también que alguien me reproche lo contrario y me acuse de populismo, traeré a colación la cita del artículo 29 de la *Grundgesetz*, que regula la reorganización del territorio federal de Alemania, que reza: “El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los *Länder*, por su tamaño y por su capacidad económica estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben”. E inmediatamente a continuación el precepto añade: “A tal efecto deben tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y la planificación regional”.

Llamo la atención sobre estos dos últimos criterios –conveniencia económica y exigencias de ordenación territorial y planificación regional– porque la Ley Fundamental alemana los ha situado al mismo nivel que la propia Historia, que aquí se ha utilizado y se sigue utilizando, previa la correspondiente manipulación, tan interesadamente. Y para que se valore como merece esta equiparación de los contextos históricos y culturales y las exigencias de la ordenación territorial y la planificación regional remitiré al lector al libro de Sosa Wagner y Sosa Mayor, *El Estado fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España*, cuya quinta edición vio la luz en 2007, en el que se explica con detalle que el territorio alemán, albergó en su día treinta y nueve Estados soberanos, lo que no ha sido obstáculo para que el número de *Länder* actuales haya quedado en dieciséis, ni ha impedido tampoco que voces autorizadas propongan todavía una reducción de ese número a diez.

Merece la pena destacar también que el territorio de los *Länder* actuales no es inmutable. La *Grundgesetz* admite su reorganización por Ley federal, ratificada mediante referéndum a celebrar en los territorios afectados. Esa ratificación requiere mayoría, como es natural, tanto en el conjunto del territorio futuro del nuevo *Land* a constituir, como en la parte o partes de los territorios afectados,

pero para el rechazo de la modificación no basta, en cambio, la mera mayoría en el territorio de uno de los *Länder* afectados, ya que serán necesarios los dos tercios de la población si en una parte de ese territorio los partidarios de la modificación alcanzan ese mismo porcentaje de votos. Y es que en esta materia el romanticismo ha dejado paso a los planteamientos político-prácticos.

Del artículo 29 de la *Grundgesetz* interesa igualmente retener que para que una zona o área que se extienda por varios *Länder* pueda segregarse de éstos para constituir un nuevo *Land* se necesita que cuente, al menos, con un millón de habitantes, cifra que coincide con la que el artículo 132 de la Constitución italiana requiere para crear nuevas Regiones.

Esta exigencia mínima se estableció en ambos países hace más de sesenta años, por lo que no sería irrazonable que se tomara como referencia aquí y ahora una cifra algo superior incluso si se decidiera reorganizar, como parece necesario, el mapa autonómico, que no hay razones para considerar inalterable, como el ejemplo de Alemania e Italia pone de manifiesto.

Una regla tal, que pretende asegurar ante todo la viabilidad de las entidades políticas subestatales y un tamaño óptimo para la eficaz y eficiente actividad prestacional que han de desarrollar, que de esto se trata precisamente, puede tener, sin duda, alguna excepción, bien sea por razón de la insularidad (caso de Baleares) o de la foralidad (Navarra).

El nuevo mapa autonómico debería prescindir, a mi juicio, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, pues cuando no les falta población, les falta tamaño y contar con un horizonte territorial adecuado es también imprescindible hoy para poder llevar a cabo una acción eficaz y también para poder encontrar nuevas oportunidades, que dentro de un territorio exiguo difícilmente aparecen. El caso de Madrid es, sin duda, una excepción, pero, justamente por eso, porque cuenta con una población y una potencia económica muy grandes sería aconsejable su integración en una Comunidad más amplia, Castilla la Nueva, de la que podría ser un eficaz motor de desarrollo.

Con estas correcciones el número de Comunidades Autónomas podría reducirse de las diecisiete actuales, que son demasiadas, a trece, como máximo: Galicia, País Vasco, Cataluña, Navarra, Aragón, Castilla la Vieja (con las provincias que

antes aprendíamos en la escuela de carrerilla: Santander, Burgos, Logroño, Soria, Segovia y Ávila, Valladolid y Palencia), Castilla la Nueva (con Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, más Albacete) la Comunidad Astur-Leonesa (con Asturias, León, Zamora y Salamanca), Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia, y los dos archipiélagos de Canarias y Baleares.

El reparto competencial debería hacerse directamente por la propia Constitución, sin dejarlo a expensas de los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, como se hizo en 1978. Entonces tenía sentido, supuesto que no se quería prejuzgar el modelo de Estado; ahora, en cambio, no lo tiene, porque el problema ya no es ese, sino el de la claridad y la fijeza de la asignación de competencias.

Una distribución clara y precisa *ex Constitutione* es, a mi juicio, esencial a la vista de la experiencia de estos treinta años en los que se han producido tres procesos estatutarios distintos, el inicial, el realizado a partir de los pactos autonómicos de 1992 y el iniciado en 2004, que las últimas elecciones generales interrumpieron. La segunda ola estatutaria estaba justificada, porque había que igualar a todas las Comunidades Autónomas, una vez agotado con creces el plazo quinquenal que cautelarmente impuso para las de nuevo cuño el artículo 148 de la Constitución, pero la tercera no tenía justificación alguna. Se permitió, se provocó incluso y se alentó con el propósito espúreo de consolidar en Madrid y en Barcelona una coalición de gobierno precaria, porque, en rigor, no había ya más competencias que recabar una vez alcanzado el techo competencial del artículo 149 de la Constitución, lo que ha dado lugar a un artificioso procedimiento que podría permitir repetir la operación indefinidamente en el futuro: el de trocear, descomponer y atomizar las materias incluidas en el artículo 149 para así poder autoatribuirse las submaterias resultantes so pretexto de que éstas no aparecen relacionadas en dicho precepto. El Estatuto de Cataluña de 2006 es una prueba concluyente de esta “ingeniosa” ocurrencia, que tuvo inmediatamente imitadores.

Es obvio que el sistema no puede permanecer abierto siempre y que es necesario cerrar el paso desde la propia Constitución a este tipo de juegos. Lo es también que hay que prescindir por esa misma razón de las Leyes de transferencias que prevé el artículo 150 de la Constitución porque estimulan la voracidad de los líderes periféricos siempre dispuestos a exhibir con orgullo ante sus partidarios

los nuevos trozos de Estado que han conseguido arrancar al Gobierno de turno a cambio del puñado de votos que éste necesitaba para poder constituirse.

Esto no es serio, simplemente, amén de poner en riesgo la existencia misma del Estado, que a fuerza de “bocados” de este tipo no tardaría mucho en reducirse a un escuálido esqueleto. El *quantum* de Estado que queremos y el *quantum* de descentralización que estamos dispuestos a aceptar debe decidirse por el poder constituyente y no puede quedar a resultas de eventuales golpes de mano de quienes están permanentemente dispuestos a aprovechar todo tipo de ocasiones para incrementar su poder por encima de todo.

Para la concreta determinación de ese *quantum* de Estado y de descentralización no tiene sentido tampoco en estos momentos utilizar una lista única como la del actual artículo 149. También aquí hay que decir que esa fórmula de lista única tenía en 1978 alguna justificación, puesto que no se sabía qué podría resultar del principio dispositivo al que se confiaba el desarrollo ulterior de los acontecimientos. Hoy, en cambio, sabemos ya muy bien qué es lo que hay y lo que queremos que siga habiendo una vez que se introduzcan las correcciones precisas, como sabemos también los problemas que plantea una lista como la del artículo 149, en el que se mezclan de forma confusa técnicas de reparto radicalmente diversas, cada una de las cuales ha exigido y sigue exigiendo esfuerzos ingentes de interpretación, que, como es lógico, siempre dejan márgenes para la discusión, una discusión interminable como la experiencia muestra porque siempre hay un sector que no está dispuesto a dejarse convencer por interpretación alguna que no sea la suya propia, que está por hipótesis extramuros de la Constitución.

El modelo de distribución competencial entre el Estado y las entidades subestatales que me sigue pareciendo más apropiado es el de la *Grundgesetz*, porque admite, junto a las competencias propias de la Federación (aquí, el Estado) y de los *Länder* (aquí las Comunidades Autónomas), un amplísimo campo de competencias concurrentes, en el que éstos también pueden legislar, aunque sólo “mientras y en la medida” en que aquélla no lo haga. A estos efectos es fundamental la precisión que hace el artículo 72.2 de la Ley Fundamental alemana, según el cual “la Federación tendrá en este campo competencia para legislar en tanto en cuanto exista necesidad de una ordenación legislativa

federal porque: 1) una materia determinada no pueda ser eficazmente regulada mediante la legislación de cada *Land* o porque 2) la regulación de una materia mediante una Ley de un *Land* sería susceptible de menoscabar los intereses de otros *Länder* o del conjunto o porque 3) así lo exija la preservación de la unidad jurídica y económica, en particular el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá de los límites de un *Land**.

La inclusión de una regla como ésta es, en mi opinión, algo irrenunciable.

Los preceptos relativos a la distribución de competencias no pueden ir solos, como lo está el actual artículo 149 de la Constitución. Necesitan inexcusablemente la compañía de una serie de reglas instrumentales que definan con claridad los términos en que ha de desarrollarse la imprescindible colaboración, entre los dos niveles institucionales. En la *Grundgesetz*, que tiene bastantes menos artículos que nuestra Constitución, se dedican siete al reparto de los poderes legislativos y quince al de las competencias de ejecución.

Esto me parece también imprescindible, porque, como la experiencia de estos últimos treinta años muestra, la tarea de articular el complejo entramado institucional de un Estado compuesto no puede entregarse en su totalidad a un Tribunal Constitucional, que es, desde luego, intérprete supremo de la Constitución, pero no un oráculo que pueda extraer prácticamente de la nada, como en este tiempo se ha visto obligado a hacer con suerte varia, el cuerpo de reglas que los constituyentes de 1978 se abstuvieron de establecer.

Considero también inexcusable incluir garantías institucionales precisas de la efectiva observancia por las Comunidades Autónomas de las reglas a las que me refiero porque hay que asegurarse de que la autonomía no vaya en perjuicio de la irrenunciable unidad, que no es en absoluto su enemiga, sino el contexto dentro del cual esa autonomía encuentra su verdadero sentido y su razón de ser.

También aquí la experiencia demuestra que no basta con el remedio extremo del artículo 155 de la vigente Constitución. Entre la nada y la “ejecución estatal” de las competencias autonómicas que este artículo prevé tiene que haber no una, sino varias fórmulas intermedias, practicables y efectivas, no sólo meramente retóricas como la “alta inspección” y otras similares.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, ha dado ya algunos pasos en esa dirección, pero no sé realmente si las medidas que contempla serán eficaces. Pienso en cualquier caso que en este tema no hay que tener ya el más mínimo complejo después de lo que ha pasado y de las actitudes de franca insumisión que, mediando incluso Sentencias constitucionales y contencioso-administrativas que han declarado lo que es de Derecho en un asunto dado, no es infrecuente que se produzcan. Los británicos no lo han tenido nunca y han dejado en suspenso la autonomía del Ulster cuando lo han considerado necesario.

No está de más recordar también aquí que la Constitución italiana de 1948 prevé en su artículo 126 la posibilidad de disolver los Consejos Regionales cuando realicen actos contrarios a la Constitución o incurran en violación grave de la Ley o no den satisfacción a la invitación del Gobierno a sustituir a la Junta o al Presidente que hayan cometido actos o violaciones análogas, así como por razones de seguridad nacional.

Si empezamos otra vez tenemos que hacerlo de otra manera, poniendo todas las cartas encima de la mesa y renunciando al empleo sistemático de los “sin perjuicios”, con los que en 1978 salimos del paso a costa de dejar intactos los problemas que ahora nos han estallado en las manos.

La reforma que contemplo debe completar el dibujo de un nuevo mapa territorial, esto es, debe sentar las bases de un nuevo “Régimen Local”. No es sensato, simplemente eso, hacer gravitar sobre el ciudadano cuatro y hasta cinco Administraciones territoriales diferentes: Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio y en algunos casos comarca. Tampoco lo es mantener artificialmente en pie 8.000 municipios, de los cuales la inmensa mayoría carece de viabilidad.

Como el número de municipios está variando continuamente a resultas de los procedimientos de alteración de términos municipales en curso (fusiones, segregaciones, agregaciones, etc.), no tiene mucho sentido esforzarse en dar cifras absolutamente exactas. No hace falta tampoco. Bastará decir que hay más de 3.500 municipios que tienen menos de 500 habitantes, casi 3.000 que superan esta cifra y no llegan a 2.000, otros mil que cuentan entre 2.000 y 5.000 personas y algo más de 800 que rebasan los 5.000 pero que tienen menos de 20.000. Casi un 96% de los municipios quedan por debajo, por lo tanto, de esta última cifra,

que sólo superan 274 (220 de menos de 100.000 habitantes, 48 de 100.000 a 500.000 y 6 solamente de más de 500.000).

Es obvio, por lo tanto, la necesidad de rectificar este estado de cosas, que a nada conduce, lo que no quiere decir, sin embargo, que haya que suprimir de un plumazo la mayoría de los Ayuntamientos como Corporaciones representativas. Para no extenderse demasiado en explicaciones aburridas me limitaré a recordar el informe que la Comisión Recliffe-Maud emitió en Inglaterra a finales de los años sesenta del pasado siglo, que es sin ninguna duda la reflexión más documentada y más importante realizada nunca en materia de gobierno local.

El informe en cuestión propuso la sustitución de los miles de burgocondados, condados, distritos y parroquias existentes hasta entonces en Inglaterra por sesenta y una autoridades, de las cuales tres de carácter metropolitano, a las que habría que añadir el Gran Londres, que quedó fuera del estudio. Quiere esto decir que se prescindía del tradicional sistema de dos niveles, que es también el nuestro (Municipios y Provincias o Cabildos o Consejos insulares en los archipiélagos), salvo en el caso de las áreas metropolitanas, y se confiaba a una única autoridad el gobierno de cada división territorial, cuya definición respondía a unos criterios previamente establecidos de tamaño y población capaces de asegurar un nivel óptimo de prestación de los diferentes servicios de los que habían de hacerse cargo.

Hay que apresurarse a decir que el resto de las poblaciones podrían seguir contando, desde luego, con un órgano de representación libremente elegido por los vecinos, que ejercería en todo caso como portavoz de la necesidades y aspiraciones de la colectividad ante las autoridades locales establecidas según lo dicho, pero sin responsabilidades prestacionales de ningún tipo, salvo las que pudieran delegar en ellas excepcionalmente a petición suya dichas autoridades.

Este modelo radical fue rebajado dos años después por el gobierno conservador del Sr. Heath, que sucedió al laborista que estaba en el poder en el momento de elaborarse el informe, no obstante lo cual éste sigue siendo la referencia más prestigiosa en este ámbito. No pretendo, sin embargo, trasladarlo sin más a nuestra propia realidad, que es bastante distinta a la inglesa, tanto física (Inglaterra tiene una superficie cuatro veces inferior a la de España), como institucionalmente (el *local government* tiene en todo el Reino Unido unas responsabilidades

mucho mayores que las de nuestras Corporaciones Locales), pero sí me parece importante asumir sus principios e inspirarse en ellos a la hora de afrontar la imprescindible reforma de un cuadro institucional que arranca de la Constitución de Cádiz y que dos siglos después se ha vuelto insostenible.

En pleno siglo XXI es obligado optar por la provincia y por las Diputaciones Provinciales como base del Régimen Local. Ellas habrían de hacerse cargo en todo caso de la actividad prestacional (repito esto para dejar claro que la función representativa es algo distinto que no pongo en cuestión) de ese 96% de los municipios españoles cuya población es inferior a 20.000 habitantes y, quizás también, de alguno de los servicios que hoy son competencia de los 220 municipios que superan esa cifra pero no llegan a los 100.000 si por la naturaleza de los mismos se requiere una escala de prestación mayor por razones de eficiencia económica.

El anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que está circulando en estos momentos parece haberse orientado en esa dirección cuando prevé que “en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos insulares en su caso, asumirán la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de todos o algunos de los servicios previstos en este precepto, cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera no cumpla con los estándares de calidad” previamente establecidos.

Este planteamiento, que remite a decisiones individualizadas, caso por caso, lleva en sí mismo, sin embargo, el germen de su fracaso por la conflictividad que la adopción de esas decisiones generará inevitablemente, que terminará por resultar insoportable para cualquier Gobierno y conducirá por ello a la inaplicación del sistema.

Este tipo de operaciones quirúrgicas deben hacerse de una vez cuando se consideren necesarias y es el Legislador con su superior legitimidad quien deben llevarlos a cabo. Si efectivamente se cree que por debajo de 20.000 habitantes no es posible asegurar la correcta prestación de ciertos servicios lo lógico es declararlo así con carácter general; limitarse a prever la posibilidad de traspasar a las Diputaciones las competencias sobre dichos servicios de aquellos municipios

que no consiguen prestarlos adecuadamente, al mismo tiempo que se admite la creación de comarcas y de asociaciones de municipios equivale a renunciar a una reforma general y efectiva del anacrónico sistema en vigor y a conformarse con cubrir las apariencias.

Habría que discutir mucho sin duda los detalles, pero los principios a los que ha de acomodarse la reforma que el Régimen Local precisa para situarse al nivel de las necesidades de nuestro tiempo deben incorporarse a la Constitución, que no puede limitarse ya a proclamar genéricamente la autonomía de municipios y provincias, sino que debe dejar claro el papel central que corresponde a éstas y descargar de responsabilidades prestacionales a los municipios que por su reducida población no puedan hacer frente a ellas a un coste razonable.

La reforma constitucional que postulo debe establecer también las bases de la Hacienda estatal y de las Haciendas autonómicas definiendo con claridad y sin ambigüedades de ningún género los campos respectivos de aquélla y de éstas, porque ya se ha visto que remitir este grave asunto a una Ley Orgánica, como lo hace el artículo 157 de la vigente Constitución, supone dejarlo abierto permanentemente, lo que sólo sirve para perpetuar la insatisfacción, las reivindicaciones y los conflictos, así como el parcheo continuo, sistema para salir del paso, lo que, finalmente, lleva al desastre financiero en el que ahora estamos sumidos.

La experiencia en este sentido es realmente aplastante. Por la vía del artículo 157 se empezó repartiendo lo que había y se terminó en la legislatura precedente por dar a todas las Comunidades Autónomas lo que no había a fin de contentarlas a todas. Que esto es un auténtico disparate no es necesario subrayarlo en estos momentos.

No soy especialista en asuntos financieros, pero hay algo que sí tengo muy claro y es el error en el que por puro jacobinismo incurrimos en el pasado la mayoría en este asunto. Recuerdo muy bien que, hace ya muchos años, Joaquín Leguina, entonces Presidente de la Comunidad de Madrid, pretendió elevar tres puntos el tipo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el ámbito de esta Comunidad. El clamor que provocó el intento llevó a Felipe González, Presidente del Gobierno, a convencer a Leguina para que renunciara a su proyecto. La fotografía de los dos políticos paseando por los jardines de La Moncloa que publicaron todos los periódicos al día siguiente la tengo gravada en la memoria con toda claridad.

Pues bien, hoy tengo que rectificar. Mucho más importante que la idea de que todos los españoles paguemos lo mismo en todas las partes del territorio nacional es que los políticos autonómicos den la cara ante los ciudadanos de su Comunidad y les pidan que paguen más si, en efecto, quieren recibir más. Lo que no puede ser es que asuman el papel de buenos reclamando continuamente al Estado y dejen para éste el papel de malo por no poder atender sus continuas y crecientes reclamaciones.

Hemos hecho en el pasado muchas cosas mal por inexperiencia y una de las más importantes, y de las más graves también, es precisamente ésta. El Estado se ha quedado con lo más ingrato: las Fuerzas de Seguridad y los impuestos, esto es, con “lo que quita”, con lo que hace daño. Las Comunidades Autónomas, en cambio, se han quedado con “lo que da”. Lo que la gente percibe es esto, que las Comunidades Autónomas “dan”; incluso son ellas las que “dan” lo que en realidad “da” la Comunidad Europea, porque es por medio de ella el modo en que los receptores de las ayudas europeas reciben beneficios o servicios gestionados por las Administraciones autonómicas. Con esa percepción, que no es sólo errónea, sino también gravemente dañina, hay que acabar.

Tampoco en este caso hay que ir muy lejos para buscar las soluciones. La *Grundgesetz* ofrece también un buen ejemplo: hay impuestos que corresponden a la Federación, impuestos que corresponden a los *Länder* e impuestos comunes, como el de la renta y el de sociedades, cuyos ingresos se reparten entre la Federación y los *Länder* a partes iguales. El sistema alemán tiene, como es natural, un punto más de complejidad, pero la base es ésta y tanto ella, como sus correctivos y complementos están en la propia Norma Fundamental, lo que excluye esta continua demanda de rectificación del sistema de financiación autonómica que ha tenido ya entre nosotros cinco ediciones: la inicial de 1980 y las revisiones de 1993, 1996, 2001 y 2009. De estas revisiones sólo la de 2001 fue “neutral”, como ha destacado Luis M. Linde, ya que se hizo necesaria para hacer frente a la transferencia a todas las Comunidades Autónomas de las competencias sobre sanidad y educación. La de 1993, que fue la primera, se llevó a cabo para obtener el apoyo parlamentario de Convergencia i Unió al Gobierno del Partido Socialista; la de 1996 para obtener el apoyo de ese mismo partido al Gobierno del Partido Popular y la de 2009 fue el resultado de una negociación del “tripartito” catalán, formado por el Partido Socialista, Izquierda Unida y Esquerra Republicana, con el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero para apuntalar aquél y éste. El pacto fiscal que ahora reclama Cataluña sería la sexta y

serviría, además, para abrir una serie nueva, ahora de signo bilateral, en la línea del “Compromiso con Hungría” del Imperio austro-húngaro, que se uniría a las ya habituales de carácter multilateral. Esto no tiene sentido, ni justificación posible.

6. Y, además, una reforma de la Ley Electoral

Todo esto y más que pudiera hacerse no serviría de nada si se mantuviera un sistema electoral que tiende a dar la llave de la mayoría gubernamental a las fuerzas nacionalistas y/o regionalistas, cualquiera que sea el signo de éstas. No tiene, en efecto, sentido que la vigilancia del tráfico por carretera pase de la Guardia Civil a la policía de una Comunidad Autónoma sólo porque hacen falta unos votos de los diputados nacionalistas de un territorio para poder formar el Gobierno del Estado.

Pongo este ejemplo, que tiene, ciertamente, una importancia reducida, porque es suficiente para ilustrar lo que digo y hace innecesario traer a colación otros muchos, que podrían resultar más irritantes y contribuir a enturbiar una reflexión colectiva que tiene que ser muy serena para poder resultar sensata.

Lo esencial, a mi juicio, es situar cada cosa en su lugar. El de los partidos nacionalistas y/o regionalistas es, en principio, el de las Comunidades Autónomas en las que éstos tienen su base; para pasar de ahí al ámbito nacional tienen que tener una presencia mínima en éste. No tiene sentido, ni justificación tampoco que partidos de ámbito nacional que concurren a las elecciones generales en todo el país y obtienen más de un millón de votos tengan que conformarse con una representación mínima cuando no simbólica en el Congreso de los Diputados, mientras que otros, que sólo concurren en una sola Comunidad Autónoma, se hacen los amos del país entero con un número de votos inferior.

Los datos de las últimas elecciones del 20 de noviembre de 2011 no pueden ser más elocuentes. Izquierda Unida consiguió 1.680.810 votos con los que obtuvo once diputados, cinco menos que Convergencia i Unió que apenas rebasó el millón de votantes (1.014.263), 126.000 menos, concretamente, que UPyD, que tuvo que conformarse con sólo cinco diputados, los mismos que consiguió el Partido Nacionalista Vasco con sólo 323.517 votos.

Más claro, si esto es posible: Izquierda Unida necesita más de 150.000 votos para conseguir un escaño y UPyD más de 200.000; en cambio, a CiU le basta con 63.000 y al PNV con 64.000.

¡Parece mentira que algo tan injusto y tan contrario a la representatividad que está en la base de todo sistema democrático haya podido mantenerse durante treinta y cinco años!

7. Punto y final

Mientras escribía estas páginas he oído y leído varias veces críticas a supuestos afanes del partido en el Gobierno, el Partido Popular, de querer sustituir un modelo de consenso por un modelo ideológico. Yo no tengo acciones en ese partido, ni las he tenido nunca en ningún otro, pero me preocupa y me entristece como ciudadano que, antes incluso de iniciar un debate sobre los errores y los excesos en los que en este tema crucial hemos incurrido como país, que son innegables de puro evidentes, se ponga tanto empeño en abortarlo echando mano de tópicos tan deleznable.

Para modificar el Título VIII de la Constitución no basta con tener mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. El artículo 167 de la Constitución requiere una mayoría de tres quintos en las dos Cámaras o, cuando menos, de dos tercios en el Congreso de los Diputados y mayoría absoluta en el Senado. El consenso de los dos grandes partidos es, en cualquier caso, imprescindible, por lo que ese supuesto propósito que se imputa al Partido Popular de querer sustituir un modelo de consenso por un modelo ideológico es rigurosamente falaz ¿Por qué se dicen cosas tan burdas como ésta? Si es por ignorancia de quien las dice, mal está, tratándose de responsables políticos, que son voces autorizadas de sus partido, pero si no es por eso... peor todavía, porque presume que los ignorantes somos nosotros, los ciudadanos, y eso es un desprecio inadmisibles.

Hay que confiar, sin embargo, en que el sentido de Estado de los líderes de los partidos de ámbito estatal se termine imponiendo y que entre todos acierten a reorientar el Estado de las Autonomías, poniendo en él un mínimo de orden, eliminando duplicidades innecesarias, definiendo con claridad y precisión en

el propio texto constitucional que corresponde a cada quién y asegurando la función de coordinación y alta dirección del conjunto que es propia de las Cortes Generales y del Gobierno en un Estado que se apoya no en uno, sino en tres pilares, como proclama el artículo 2 de la Constitución. Autonomía sí, pero también unidad y solidaridad.

Carriazo (Cantabria), agosto de 2012

8. *Post scriptum* otoñal

1. El texto precedente es una versión corregida y aumentada en el curso de las vacaciones estivales de la conferencia que tuve ocasión de pronunciar en el Campus FAES de Navacerrada el 6 de julio último.

Ha pasado muy poco tiempo, pero han ocurrido muchas cosas y muy importantes desde entonces: la explosión de la fiebre nacionalista de la Diada en Barcelona, con su reedición mediática el 7 de octubre en el partido televisado entre el Barça y el Real Madrid, el desafío independentista del Presidente de la Generalitat de Cataluña que, según sus propias palabras se considera portador y protagonista de una “misión histórica”, la convocatoria anticipada de unas elecciones de signo claramente plebiscitario con el fin de obtener el respaldo para ese desafío y el anuncio desde ahora del propósito firme de organizar *velis nolis* en la nueva legislatura un referéndum sobre la independencia, que, de mantenerse, supondría un reto formal de extraordinarias proporciones. Más todavía, si cabe, en el supuesto de que la pregunta que se formulara a los ciudadanos españoles avecindados en Cataluña no les interrogara por la independencia pura y simple, sino sobre la “independencia dentro de la Unión Europea”, que es cosa muy diferente.

Todo esto ha contribuido a alterar de un modo notable el panorama existente con anterioridad y nos ha situado en un escenario parcialmente distinto en el que ya no se habla sólo de la debilidad del Estado y de la dificultad de reducir a disciplina en el plano fiscal a las Comunidades Autónomas, sino también del sesgo que podrían tomar los acontecimientos si el referéndum llegara a plantearse por las autoridades catalanas, de la posición que podrían adoptar los poderes económicos en esa tesitura y cosas semejantes.

En esta situación me he preguntado muchas veces y me pregunto formalmente ahora con el compromiso que supone la decisión de poner por escrito la respuesta si el texto redactado hace unas pocas semanas sigue teniendo vigencia o si, por el contrario, tendría que ser reformulado. Sinceramente creo que puede y debe mantenerse, al menos como base de la reflexión colectiva que se propuso suscitar y, en la medida de lo posible, orientar. A continuación explicaré brevemente por qué.

2. Los acontecimientos que hemos vivido desde el 11 de septiembre hasta hoy confirman algo que antes del verano estaba ya muy claro, aunque todavía no nos

atreviéramos a proclamarlo abiertamente. A saber: que el consenso constitucional tan ejemplarmente logrado en 1978 se ha agotado. De esta elemental constatación se sigue que es absolutamente necesario lograr un nuevo consenso en torno a una organización territorial de nuevo cuño que nos asegure un periodo de paz y prosperidad –sí de prosperidad, porque la ha habido y mucha, aunque ahora esté cubierta por la espesa niebla de la recesión– como el que hemos disfrutado estos últimos treinta y cinco años.

De aquí partía el texto, por lo que no puede decirse que haya quedado desactualizado. Si algo ha cambiado es que lo que en él se consideraba necesario se ha vuelto urgente, extraordinariamente urgente.

Una Constitución y, por lo tanto, un Estado no pueden sostenerse si falta el acuerdo mayoritario de la comunidad política. Si queremos que España siga existiendo como tal –y yo lo quiero y como yo muchos, muchísimos, millones de españoles– es absolutamente imprescindible ofrecer cuanto antes a todos ellos un nuevo proyecto capaz de suscitar el consenso perdido.

Y hay que hacerlo ya, sin demora alguna, antes de que los nacionalistas catalanes y/o los vascos, aunque este segundo frente aparece, hoy por hoy, más calmado, planteen su propio proyecto, más o menos, independentista. Porque, si no fuese así, vendría a resultar que unos pocos habrían decidido el destino de todos, lo que es rigurosamente inadmisibile en términos estrictamente democráticos.

Quod ab omnes tangit ab omnibus aprobetur se decía ya en la Baja Edad Media. Lo que a todos atañe debe ser aprobado por todos y a todos los españoles atañe, sin duda, a todos les concierne, a todos les perjudica que una parte de España se segregue del resto porque, sea cual sea esa parte, la amputación debilita el conjunto.

Hay que tener esto muy claro porque la machacona e interesada afirmación que los nacionalistas de aquí y de allá no se cansan de repetir de su derecho a decidir ha hecho olvidar a muchos que todos los socios de esta sociedad llamada España tenemos ese innegable e indiscutible derecho, como es natural.

3. En lo que respecta al contenido tampoco creo que el texto haya perdido actualidad. Así lo indican, me parece, los sondeos de opinión que en este momento tengo a la vista: el de Metroscopia que publicó *El País* el 7 de este mes, el del CIS que se hizo público el siguiente día 9 y el de Sigma 2 publicado por *El Mundo* el 15.

Dichos sondeos muestran un crecimiento importante de los extremos, esto es, de los partidarios de la vuelta al Estado unitario con un único Gobierno central, que, según Metroscopia, son ya el 29% (el 24'5%, según en CIS) y de los favorables a la independencia, que en Cataluña han rebasado el 40%, sobrepasando incluso en este punto a los del País Vasco. El Estado de las Autonomías, con reformas mayores o menores, sigue contando, sin embargo, con una base firme, muy superior a la que hay detrás de esa tópica apelación a la solución federal, que, en tanto no adquiera un contorno más concreto, nada dice por sí sola, como nos dice muy poco o nada afirmar que es de día si no se precisa a continuación si llueve o hace calor, si está nublado, si sopla mucho viento, etc., etc.

Sigo, pues, creyendo que la solución debe circular por ese camino del Estado de las Autonomías que hemos transitado a trompicones durante más de treinta años porque no había sido allanado y acondicionado de antemano.

Lo que hay que hacer es, justamente, acondicionarlo debidamente y eliminar sus múltiples baches para evitar que se multipliquen los accidentes que nos han dejado en tan maltrecho estado. Sí se hace así y se hace pronto, dejando a un lado ese lenguaje infantil que se reduce a encontrar términos sonoros (recentralizar, por ejemplo) capaces de colocar en mal lugar al adversario con razón o sin ella, conseguiremos ganar el inmediato futuro; si no somos capaces de hacerlo, volveremos a vivir un nuevo desastre.

Madrid, octubre de 2012

Nota- El 25 de noviembre el desafío independentista del mesiánico Presidente de la Generalitat se saldó con un espectacular fracaso. El problema y las soluciones siguen, pues, siendo los mismos.

Madrid, diciembre 2012

Tomás-Ramón Fernández
Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid
Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

La organización territorial fue una de las cuestiones clave de la transición española. Sin embargo, la aprobación de la Constitución no solventó definitivamente la organización autonómica del Estado, sino que, en aras de equilibrios políticos, su Título VIII fue redactado de forma esquiva y poco concreta.

El de las Comunidades Autónomas ha sido el marco sobre el que España ha conocido su etapa de mayor progreso, estabilidad y prosperidad, aseveración que al hilo del devenir político y económico de los últimos años en ningún caso ha de enmascarar la necesaria reflexión sobre nuestro modelo de organización territorial, objeto de este Documento de Trabajo.

El trabajo de Tomás-Ramón Fernández se muestra crítico con el Estado de las Autonomías en su vigente desarrollo, recogiendo su análisis una serie de propuestas tendentes a la revitalización y sostenibilidad de las Comunidades Autónomas.

fundación TRANSICIÓN *española*

Carrera de San Jerónimo, 15, 3ºB • 28014 Madrid • Telf: 91 521 29 85
info@transicion.org • www.transicion.org