

# LA REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL\*

## INTRODUCCIÓN

**D**ebo advertir desde el primer momento que no comparezco aquí como profesor a exponer una lección más o menos docta y no hace falta que diga que tampoco voy a hablar como político, porque, como es notorio, ni lo he sido nunca, ni lo soy ahora.

Al oír esto más de uno se preguntará a qué vengo entonces. La respuesta es muy simple: a reflexionar en voz alta ante y con Vds. en mi calidad 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.

De lo que se hizo hace treinta años, de lo que ha ocurrido a lo largo de los mismos y de lo que habría que hacer para poder afrontar el futuro con

---

Tomás Ramón Fernández Rodríguez es catedrático emérito de la Universidad Complutense y académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

\* Versión editada de la ponencia pronunciada en el Campus FAES 2012, que tuvo lugar del 29 de junio al 7 de julio en la localidad madrileña de Navacerrada.

garantías es, pues, de lo que voy a hablar. Sobre todo de esto último, porque no creo equivocarme si digo que empieza a cundir la opinión de que hay que hacer algo y pronto porque así no podemos seguir.

## **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 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. Ahora ya nadie puede negarla, ni disimularla.

A instancias europeas tuvimos que reformar la Constitución en septiembre de 2011 con el fin de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vincular a todas las Administraciones Públicas para su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Al amparo del nuevo artículo 135 de la Norma Fundamental y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se han creado los instrumentos necesarios para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública a los que habrán de acomodarse todas las Administraciones públicas, incluidas, por supuesto, todas las comunidades autónomas, y las medidas preventivas, correctivas e, incluso, coercitivas precisas para asegurar su cumplimiento.

Con ello se ha dado, sin duda, un paso importante en la buena dirección; pero, ¿es esto suficiente? ¿Podemos conformarnos con ello? Yo creo que no. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria se ha adoptado en una situación de emergencia y se ha aceptado por todos por esa razón, pero habría 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. 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 un mero resultado de la dinámica política y de la acumulación en distintos momentos temporales de una infinidad de decisiones heterogéneas de los poderes constituidos.

## LA INEXISTENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE UN MODELO DE ESTADO

Me apresuro a adelantarme a quienes pudieran criticarme por criticar a mi vez a toro pasado. No pretendo tal cosa, ni mucho menos.

A mi juicio, los constituyentes hicieron en 1978 una magnífica labor, que en aquel momento nos satisfizo a la inmensa mayoría, a la práctica totalidad, de los españoles, que refrendamos sin reservas el texto constitucional. El Título VIII de este renunció, como es notorio, a establecer un modelo territorial de Estado y, por supuesto, a designar *nominatim* las entidades subestatales que habrían de componerlo, como hizo sin ir más lejos la Constitución italiana de 1948, aunque no contara para ello con más ni mejores apoyos históricos que los que hubieran podido invocar nuestros constituyentes.

No nos pareció mal 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 estaba claro, ni mucho menos, cuál era el grado de intensidad de esa demanda en el resto de España, aunque sí se supiera que tal demanda 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 y de definir, en consecuencia, la autonomía territorial como un derecho de “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” 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 mera 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 esta no carente de lógica en un país como el nuestro en el que las reivindicaciones nacionalistas, contra lo que suele ser habitual en otros países, se localizan en las zonas que disfrutan de mayor nivel de renta. Si la autonomía política era buena para Cataluña y el País Vasco, ¿por qué iban a renunciar a ella las regiones más pobres?

Frenar aquella avalancha se hizo imposible. Los dos grandes partidos de entonces, la UCD y el PSOE, lo intentaron a raíz del golpe del “23-F”, creando una comisión de expertos cuyo informe pudiera servir para ordenar el proceso en curso; pero ya era tarde, porque, aunque en mayo de 1981 solo se habían aprobado los Estatutos de Autonomía de las tres comunidades “históricas”, una mayoría de los restantes territorios o bien tenían los suyos a la espera del debate parlamentario o, como mínimo, habían ejercido ya la iniciativa autonómica. El propio anuncio de la formación de la citada comisión, a la que tuve el honor de pertenecer, aceleró los trámites en curso, de forma que Cantabria y La Rioja, cuya constitución como comunidades autónomas se prestaba a discusión, se apresuraron a presentar en el Congreso sus proyectos de Estatutos antes de que pudiéramos ultimar la redacción del informe.

Todos querían todo, repito, y lo querían ya. Incluso querían más de lo que la Constitución permitía y lo querían sin pasar por el referéndum que superó Andalucía (una superación extraordinariamente “complaciente”, por decirlo de un modo discreto), lo que llevó a aprobar por la vía del artículo 150 leyes complementarias de los Estatutos en Canarias y en la Comunidad Valenciana.

No quiero perder tiempo en detalles que, mejor o peor, según la edad de cada uno, todos conocen. Lo que pretendo destacar es que el Estado de las Autonomías que hoy tenemos se constituyó a empellones, atropelladamente, al margen de toda reflexión.

Y no me refiero solo al número de comunidades autónomas, diecisiete, que nadie decidió de antemano y que es a todas luces excesivo porque iguala el de los *Länder* de la República Federal de Alemania, a pesar de

que esta nos dobla en población, lo que significa que se ha atribuido el poder de hacer leyes y de diseñar y ejecutar políticas propias a colectividades que apenas exceden los 300.000 habitantes (i.e.: La Rioja: 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. Hoy nos quejamos de que las Cortes Generales y el Gobierno tengan que contemplar impasibles los “desaguizados” 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 este no puede hacer ni decir nada para ordenarlo. Pero ese absurdo, que nos asemeja en esta materia a la Orden de Malta, viene de muy lejos, de la época de las “preautonomías” en la que incluso el Gobierno de entonces, para complacer a los líderes periféricos que venían 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 este simplemente un ejemplo, pero muy expresivo, que me ahorra explicaciones más detalladas.

De ahí venimos y por eso hemos llegado hasta aquí.

## UN ESTADO DISFUNCIONAL E INGOBERNABLE

Los problemas derivados de la ausencia de un proyecto previo, 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 son diecisiete “estaditos” yuxtapuestos, cada uno de los cuales tiene su Par-

lamento, 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. Tienen también su propio Consejo Consultivo, su Tribunal de Cuentas, su Consejo Económico y Social, su Defensor del Pueblo, etc.

No les falta de nada porque en muchos casos también han organizado sus propias “embajadas” e, incluso, su remedo de Consejo del Poder Judicial y de Tribunal Constitucional, como ocurre en Cataluña.

Y por si esto no fuera bastante, a la megalomanía de los políticos periféricos se ha unido sorprendentemente el Tribunal Constitucional, que les facilitó el camino para crear también Tribunales de la Competencia.

Este aparatoso tinglado que, como se está viendo ahora, es rigurosamente insostenible en términos económicos, no solo 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 este sea, y vive ajeno a cualquier forma de coordinación.

Esta tensión permanente entre lo autonómico y lo estatal y ese 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 de la mayoría de sus competencias como exclusivas que los primeros Estatutos de Autonomía hicieron y que todos los demás copiaron. 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 aquel que se atreva a poner un pero a la expansión ilimitada de las competencias autonómicas.

De que esto ha sido así no hace falta, me parece, aportar muchas pruebas, porque está muy reciente el inicio de esta tercera ola estatutaria a la que dio paso inopinadamente el primer Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero.

Nadie había reclamado reforma estatutaria alguna hasta ese momento porque, tras los pactos autonómicos de 1992, todas las comunidades autónomas habían conseguido alcanzar el “techo competencial” del artículo 149. Al abrir un nuevo proceso de reforma estatutaria en Cataluña lo que salió fue un Estatuto de inspiración confederal, 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 a la que caprichosamente se viene llamando 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. Voy a recordarles un hecho anecdótico, pero muy expresivo, que puede ahorrarnos también la pérdida del tiempo que conlleva una exposición *more académico*.

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 simplemente inútil, 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 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 1991 para las plazas de toros permanentes. Ahora que la Directiva de Servicios 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 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, 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 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 solo 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 aquellos con este 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 (i.e. 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 (*vid.*, 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 para “acercar la Administración al administrado” y para profundizar en la democracia ha venido a parar en esto.

## **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 objeto 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. A estos efectos es oportuno recordar que la Constitución italiana de 1948 estableció en su artículo 132 que para crear regiones nuevas sería preciso contar con un mínimo de un millón de habitantes. Sesenta años después sería lógico elevar ese mí-

nimo, aunque se establecieran ciertas excepciones por razón de la insularidad (Baleares) o de la foralidad (Navarra).

El reparto competencial debería hacerse por la propia Constitución, no dejarlo a expensas de los Estatutos de las comunidades autónomas, como se hizo en 1978. Y no debería pivotar en mi opinión sobre una única lista, como la que contiene el actual artículo 149 de la Norma Fundamental en vigor, que es un precepto extraordinariamente complejo en el que conviven confusamente mezcladas 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* (Ley Fundamental), 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 estos también pueden legislar, aunque solo “mientras y en la medida” en que aquella no lo haga. A estos efectos es primordial la precisión que hace el artículo 72.2 de la Ley Fundamental alemana, según la 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 esta 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 solo 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, mediante 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 solo un millar, como mucho, es viable.

El tema es muy importante y su tratamiento requeriría al menos, una sesión completa de reflexión y de debate. En este momento tengo que limitarme a recordar el informe que la Comisión Redcliffe-Maud emitió en Inglaterra a finales de los años sesenta del siglo pasado, informe en el que se proponía la sustitución de los miles de condados, burgocondados, distritos y parroquias ingleses por solo cincuenta y cinco autoridades, de las cuales cinco serían de carácter metropolitano, cuyo tamaño y población las hacía aptas para actuar eficazmente como administraciones prestadoras de servicios. El resto de las poblaciones podrían seguir contando, eso sí, con un órgano de representación libremente elegido que ejercería como portavoz de la colectividad, de sus necesidades y de sus aspiraciones ante aquellas cincuenta y cinco autoridades, pero sin responsabilidades prestacionales de ningún tipo.

Este sigue pareciéndome el mejor modelo de “gobierno local” disponible y a él debería abrir paso la reforma constitucional para que luego el legislador pudiera desarrollarlo.

Y, *last but not least*, la reforma constitucional debe también establecer las bases de la hacienda estatal y de las haciendas autonómicas, porque ya se ha visto que remitir este grave asunto a una ley orgánica, como lo hace el artículo 157 de la vigente Constitución, solo conduce al desastre financiero. Por esa vía se empezó repartiendo lo que había y se terminó en la legislatura precedente dando a todas y cada una de 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 temas financieros, pero hay algo que tengo muy claro y es el error en que por puro jacobinismo incurrimos 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 de la renta 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 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 este 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 es esta precisamente. 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. Con esa percepción, que no es solo errónea, sino también gravemente dañina, hay que acabar.

## Y, ADEMÁS, UNA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL

Todo esto y más que pudiera hacerse no serviría de nada si se mantiene 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 estas. También en este punto tenemos numerosas exigencias negativas. No tiene, en efecto, sentido que la vigilancia del tráfico por carretera pase de la Guardia Civil a la policía de una comunidad autónoma solo porque hacen falta los votos de los diputados nacionalistas de su 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 pasado, pasado está. Lo que ahora importa y mucho es el futuro, que debe alejarse todo lo posible de lo que ha quedado atrás.

### PALABRAS CLAVE

España • Comunidades Autónomas • Función pública • Presupuesto y gasto público • Financiación autonómica

### RESUMEN

El comienzo de la Transición hace ya más de treinta años fue el punto de partida en la creación del actual modelo autonómico. Sin embargo, aquel modelo territorial que entonces se vivió con optimismo y esperanza, hoy muestra ineficacias y deja patente la necesidad de reformarlo y de fijar claramente los límites y las competencias autonómicas. En esta línea argumental, el autor propone además una reforma de la ley electoral para dotar de mayor funcionalidad y gobernabilidad al Estado.

### ABSTRACT

*The inception of the Transition more than thirty years ago was the starting point of the creation of the current regional self-government model. However, that territorial model which back then was lived with optimism and hope, today shows inefficiencies and evidences the need for reforms and for clearly setting limits and responsibilities in regional self-government. In this line, the author also advocates a reform of the electoral legislation to make the State more functional and governable.*



## Revistas Culturales EN FORMATO ELECTRÓNICO

[www.quioscocultural.com](http://www.quioscocultural.com)