



# LA NECESARIA REFORMA DEL MODELO DE ESTADO

**Tomás-Ramón Fernández.**

**Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid y Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación**

## I. CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La grave, gravísima, crisis económica en la que estamos sumidos ha tenido al menos la virtud de ponernos delante la crisis del Estado de las Autonomías que, de otro modo, y por razones obvias hubiera sido muy difícil de reconocer.

En la sociedad civil, en la ciudadanía, que no tiene ese tipo de intereses y que, por lo tanto, está en mejores condiciones para valorar ese aspecto de la realidad, se ha llamado reiteradamente la atención en estos últimos meses sobre el coste inasumible del Estado, sobre su ineficacia y sobre la falta de capacidad de respuesta del Gobierno, el actual y el anterior, para hacer frente a los problemas económicos.

Las Comunidades Autónomas no son, ciertamente, las causantes de esos problemas, aunque sí hayan contribuido, y de forma muy notable además, a producirlos, pero es forzoso reconocer que sí son el principal obstáculo que se opone a su, en cualquier caso, difícil, solución. No hacen falta muchas pruebas para justificar esta afirmación, porque la reforma urgente de la Constitución que hubo que realizar en Septiembre de 2011 para consagrar el principio de estabilidad presupuestaria y asegurar la vinculación de todas las Administraciones Públicas a los objetivos de deuda y déficit que la Unión Europea nos impone es por sí sola definitivamente expresiva. No

hubiera sido necesaria tal reforma si los desequilibrios de nuestra economía hubieran sido imputables exclusivamente a la Administración del Estado y a las Corporaciones Locales porque para corregir tales desequilibrios hubiera bastado echar mano de los mecanismos y procedimientos ya previstos por el ordenamiento jurídico, lo que no podía decirse en ningún caso respecto de las Comunidades Autónomas, bien porque tales mecanismos no existieron nunca a causa de los propios defectos y carencias del texto constitucional, bien porque los que éste incluyó han terminado por atrofiarse con el paso del tiempo.

El texto de la Ley Orgánica 2/2012, de 24 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha venido a dar adecuado desarrollo al nuevo artículo 135 de la Constitución confirma, en efecto, que el problema principal en este momento es someter a disciplina a las Comunidades Autónomas para lo cual arbitra una serie de medidas preventivas, correctivas y aún coercitivas, que remiten en último término al artículo 155 de la Constitución, que contempla la posibilidad de que el Gobierno central adopte las medidas de ejecución que sean precisas para poner remedio a los incumplimientos en que las Comunidades Autónomas pudieran incurrir.

Con ello se ha dado, sin duda, un paso importante en la buena dirección, pero, en mi opinión, no podemos conformarnos con ello. No está



claro, por lo pronto, que la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria vaya a acabar sin más con las dificultades derivadas de esa conflictiva relación entre las instituciones centrales del Estado y las Comunidades Autónomas. La forma en la que se ha desarrollado el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 31 de Julio de 2012, en el que, en aplicación de la recién estrenada Ley, se fijaron los objetivos de déficit y los techos de endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, no permite ser muy optimistas. A ese Consejo no asistió el representante de la Generalitat de Cataluña con el pretexto de que no tenía sentido acudir porque ya estaba todo resuelto de antemano, excusa esta 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 multilaterales y que sólo se sienten vinculados por los de carácter bilateral, es decir, por los acuerdos «Gobierno a Gobierno». La actitud teatral de la Consejera de Andalucía abandonando la reunión y el voto en contra de los representantes de Asturias y Canarias no mejoraron la conducta del Consejero de Cataluña, como tampoco lo hizo la reacción posterior del Presidente de la Junta de Andalucía, que no tuvo empacho en afirmar que el objetivo de déficit y el techo de endeudamiento fijados son inaceptables porque le obligarán a cerrar –dice– colegios y hospitales, aunque no, al parecer, la televisión autonómica, que es una máquina de perder dinero.

Aunque esto no fuese así, es decir, aunque la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria funcionase a la perfección y no tropezase con ningún tipo de dificultad, no sería razonable dar por zanjado el asunto. Se habría resuelto así el problema de la indisciplina presupuestaria en esta situación de emergencia, pero sería muy ingenuo pensar que, una vez superada ésta, la imprescindible disciplina pudiera mantenerse con rigor y no volviéramos a las andadas.

La indisciplina presupuestaria, el déficit excesivo y la deuda creciente que muchas Comunidades Autónomas son ya incapaces de financiar no

son sino la punta del iceberg, los síntomas de una enfermedad más profunda que aqueja al Estado de las Autonomías y que reclama una operación quirúrgica y un tratamiento adecuado, que no puede ser otro que una reforma en profundidad del propio modelo o, para ser más exactos, una reforma que establezca por vez primera un modelo preciso de Estado descentralizado, modelo que los constituyentes de 1978 se abstuvieron de fijar porque en aquel momento sabían sí que existía una demanda generalizada de autonomía, como lo indicaba el grito de «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía» que sonó en las calles de todas las ciudades españolas en la Transición, pero ignoraban cual pudiera ser en cada territorio la intensidad de esa demanda. Esta idea está, me parece, tomando cuerpo en la sociedad española y no sólo en la mente de algunos profesores y/o escritores que no han dudado en exponerla en sus libros o artículos de prensa, sino también en la propia ciudadanía. Así lo indica, por ejemplo, la encuesta publicada por el diario El Mundo en su edición del 22 de Julio de 2012, cuyos resultados son muy expresivos en este sentido. Un 66% de los encuestados pide más recortes en las autonomías, más del 50% opina que habría que eliminar las televisiones, los Tribunales de Cuentas y los Defensores del Pueblo autonómicos y llega hasta el 88% el número de los que creen que había que recortar también los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Y es que el común de la gente no sabe de números, ni de estadísticas, ni los necesita tampoco para darse cuenta de que el Estado de las Autonomías se nos ha ido de las manos y que es preciso rectificar el rumbo que nos ha traído hasta aquí.

## II. UN ESTADO DÉBIL Y DIECISIETE «ESTADITOS» YUXTAPUESTOS

El Estado de las Autonomías que hoy tenemos no es el resultado de una decisión reflexiva y delibe-



rada de los constituyentes, sino el fruto puro y simple de una dinámica política dominada por una «fiebre autonomista» desencadenada por un fenómeno de mimetismo, de imitación de Cataluña y el País Vasco, para los que la Norma Fundamental sí tomó una decisión precisa (y para Galicia, claro, que va a remolque). Y es que «nuestros» nacionalismos tienen una singularidad que les distinguen de los demás nacionalismos europeos, que son nacionalismos de pobres (Escocia y Gales, Bretaña, Córcega, Sicilia, etc.). Los «nuestros» son nacionalismos de ricos, lo que insta a los habitantes de las demás regiones a pensar que si la autonomía es buena para los ricos también lo será para ellos.

Nadie decidió que fueran diecisiete las Comunidades Autónomas. Ese número resultó pura y simplemente del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por el artículo 143 de la Constitución a «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y las provincias con entidad regional histórica», derecho que fue, por cierto, interpretado con notoria laxitud, lo que permitió la constitución en Comunidades Autónomas de provincias que distaban mucho de contar con la entidad regional que se requería.

En lo que respecta a las competencias, el maximalismo fue también la regla. Todas querían todo y, aunque el artículo 148 de la Constitución establecía un plazo quinquenal de rodaje hubo Comunidades que consiguieron sortearlo mediante una Ley de transferencias competenciales tramitada y aprobada simultáneamente con sus respectivos Estatutos de Autonomía (Canarias y la Comunidad Valenciana). Andalucía consiguió acceder directamente al nivel superior de autonomía merced a un referéndum de resultado más que discutible, que fue aceptado a costa de mirar para otro lado. Todos los Estatutos, mayores y menores si se me permite la expresión, proclamaron enfáticamente el carácter exclusivo de las competencias de las Comunidades respectivas, lo que, ciertamente, no era más que un exceso verbal, pero revelaba una ambi-

ción y una voracidad peligrosas, habida cuenta de que el propio texto constitucional había dejado abierto el sistema al prever en su artículo 150 la posibilidad de ir más allá, de obtener mayores competencias sin ningún límite preciso mediante Leyes singulares de transferencia o delegación.

La cuestión clave de la Hacienda autonómica también se dejó abierta por el artículo 157 de la Norma Fundamental, lo que ha dado lugar a cuatro revisiones del sistema inicial de financiación establecido en 1.980, de las cuales sólo la de 2001 fue «neutral», ya que se hizo necesaria para hacer frente a la transferencia a las Comunidades de las competencias sobre sanidad y educación. Las otras tres fueron el precio a pagar a los nacionalistas catalanes por los votos que prestaron al Gobierno socialista (1993) o al Popular (1996) y por el apoyo mutuo que el Gobierno Socialista de RODRÍGUEZ ZAPATERO y el «tripartito» catalán (Partido Socialista, Izquierda Unida y Esquerza Republicana) negociaron en 2009. El pacto fiscal que ahora reclama Convergencia i Unió sería una nueva edición, que abriría una nueva etapa marcada por el signo de la bilateralidad, en la línea del «compromiso con Hungría» del Imperio austrohúngaro, que han estudiado F. SOSA WAGNER e I. SOSA MAYOR (cfr. *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, 5ª ed., Madrid 2007).

Por si esto fuera poco el Gobierno de RODRÍGUEZ ZAPATERO abrió inopinadamente a raíz de su instalación en 2.004 un nuevo proceso de reformas estatutarias, que nadie hasta entonces había demandado y que constitucionalmente carecía de toda justificación, ya que en 1992 todas las Comunidades Autónomas alcanzaron el techo competencial máximo del artículo 149. Lo que salió de aquí está muy cerca y no necesita ser recordado: Cataluña promovió un Estatuto de signo claramente confederal, en el que la Generalitat no reconoce otras vinculaciones que las que ella misma acceda a establecer con el Gobierno central. Un Estatuto que para que no le falte de nada incluye una tabla de derechos con la pretensión de fundamentales, un órgano de gobier-



no propio del Poder Judicial y un remedo de Tribunal Constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias. Más que un Estatuto el de 2006, a pesar de la serie inacabable de «interpretaciones conformes» con las que quiso arreglarlo la polémica Sentencia constitucional de 28 de Junio de 2010, es una especie de *Constituto*.

Esto es grave sin duda, pero lo es más todavía el hecho de que por la senda así marcada hayan discurrido también los nuevos Estatutos de Andalucía, la Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Castilla y León. No hay límites, parece, para unas Comunidades Autónomas obsesionadas con parecer auténticos Estados, que no renuncian, en consecuencia, a reproducir a escala la organización del Estado y, por lo tanto, a disponer de todas las piezas, útiles e inútiles, que éste tiene.

Todas ellas –y las excepciones, si las hay, confirman la regla– tienen su Consejo consultivo, réplica del Consejo de Estado, aunque no se parezcan en nada a éste porque tanto sus Consejeros como sus Letrados son de «quita y pon», su Tribunal de Cuentas y su Defensor del Pueblo con pomposas denominaciones históricas o seudohistóricas en muchos casos (la Historia como folletín de las personas serias, que decía D. PÍO BAROJA), su Consejo Económico y Social, su televisión (y a veces dos y hasta tres), su Tribunal de Defensa de la Competencia, sus «embajadas» incluso (166 en total, según datos de Marzo de 2010, de las cuales 65 corresponden a Cataluña), etc., etc.

Se han convertido, pues, en «estaditos», diecisiete «estaditos» yuxtapuestos, que se ignoran unos a otros porque su principal, si no única, pretensión es sustituir al Estado dentro de su territorio.

La situación ha llegado a extremos grotescos en algunos casos, que me gusta recordar porque resultan extraordinariamente expresivos. Uno de los más notables es el que he llamado en otra ocasión de las tauroautonomías. La Ley 10/1991, de 4 de Abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, tuvo la debilidad de incluir –no sé por qué– una disposición

adicional con la que autolimitó su aplicación al declarar que lo establecido en ella sólo sería aplicable «en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia», lo que dio lugar a la aparición de Reglamentos autonómicos en Navarra (1992), País Vasco (1996 primero, luego 2010), Aragón (2004), Andalucía (2006) y Castilla y León (2008).

¿Ha mejorado alguno de ellos el estatal de 1.996? ¿Han resuelto alguno de los problemas pendientes? Todo lo contrario. Los Reglamentos autonómicos son claramente regresivos, absolutamente inútiles y gravemente perjudiciales. Son regresivos porque han vuelto a implantar el régimen de autorización previa de los festejos taurinos, que la Ley estatal 10/1991 había limitado ya a los organizados en plazas no permanentes y que la Directiva de Servicios 123/2006 obliga ahora a eliminar. Son inútiles porque multiplican sin ventaja alguna los Registros de Profesionales y de Ganaderías que ya tenía establecidos el Reglamento estatal, lo que también proscribía la Directiva de Servicios. Son gravemente perjudiciales porque cada uno de ellos establece un régimen de responsabilidad diferente por los eventuales fraudes que pudieran producirse, lo que conduce al bloqueo del sistema y hace imposible castigar a nadie.

El caso de las tauroautonomías es, me parece, paradigmático y el desbarajuste al que ha conducido refleja muy bien la situación general en la que nos encontramos.

Por si hubiese todavía algún escéptico voy a dar un par de ejemplos más con el fin de aclarar definitivamente que la multiplicación de Legisladores y de Administradores que se esfuerzan en ignorarse no sólo es disfuncional, sino también claramente negativa en el plano de las garantías del ciudadano.

Antes me he referido a los Consejos consultivos que las Comunidades Autónomas han establecido en sus propios territorios, lo que supone el desplazamiento del Consejo de Estado que ya no puede, en consecuencia, emitir dictamen en los expedientes de las Comunidades correspondien-



tes. Esa sustitución es a pura pérdida para el ciudadano, que puede esperar un trato justo cuando interviene el Consejo de Estado, ya que sus Consejeros permanentes son inamovibles y su Cuerpo de Letrados goza de un prestigio indiscutido, lo que garantiza la independencia del órgano. Nada de esto puede decirse de los Consejos autonómicos, ya que tanto sus Consejeros como sus Letrados son, como dije más atrás, de «quita y pon».

Con los Jurados autonómicos de Expropiación ocurre otro tanto. El Jurado provincial regulado por la Ley general de Expropiación Forzosa de 1954 es un órgano de composición paritaria, en el que hay dos vocales que representan los intereses públicos y otros dos que actúan como portavoces de los intereses privados. Pues bien, en los Jurados que han creado muchas Comunidades Autónomas empezando por la de Madrid la proporción es de ocho (representantes públicos) a uno (privado). Si te expropia la Administración del Estado para construir una carretera de su competencia tienes una cierta garantía de obtener un precio justo; si esa misma finca te la expropia la Comunidad Autónoma lo más probable es que recibas un justiprecio muy inferior porque en un Jurado tan parcial en su composición lo normal es perder por goleada.

Son sólo ejemplos, pero si para muestra basta un botón, con estos tres botones me parece más que suficiente para mostrar que el problema no radica sólo en la disciplina presupuestaria, que no es lo único que funciona mal. Es el sistema al que hemos llegado sin que nadie lo hubiera decidido conscientemente de antemano el que está fallando con carácter general.

En la pleamar anterior a la crisis sus fallos no se percibían con claridad; la bajamar los ha dejado, sin embargo, al descubierto y ya no podemos seguir ignorándolos.

### III. LA REFORMA NECESARIA

El tratamiento que corresponde a este diagnóstico no puede ser otro que quirúrgico, como antes

avancé. Digo esto porque los tratamientos indolores en forma de acuerdos políticos ya probaron su ineffectividad en el pasado. Como se recordará, tras el tristemente célebre 23F el Gobierno de la UCD presidido por CALVO SOTELO, y el Partido Socialista Obrero Español, entonces comandado por un líder indiscutido, Felipe GONZÁLEZ, nombraron de común acuerdo una Comisión de Expertos sobre Autonomías con objeto de que emitiera un informe sobre el proceso en curso, que permitiera adoptar las medidas políticas precisas para evitar su desbordamiento, que ya entonces se anunciaba a pesar de estar en sus inicios. La Comisión, que presidió el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA y de la que formaron parte los también profesores L. COSCULLUELA, S. MUÑOZ MACHADO, T. QUADRA-SALCEDO, F. SOSA WAGNER, M. SÁNCHEZ MORÓN y yo mismo, rindió su informe el 19 de Mayo de 1981 y las dos grandes formaciones políticas del momento convirtieron sus propuestas en acuerdos políticos formales el 31 de Julio siguiente.

La lectura del informe en este momento resulta enormemente aleccionadora porque muestra con toda claridad que si se hubieran seguido sus pasos tal y como se acordó no habiéramos llegado a la situación lamentable en la que nos encontramos ahora. La Comisión comenzó, en efecto, por advertir que «resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que (las Comunidades Autónomas) decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado» y que «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 ... proliferen también los cargos de carácter político, ejecutivo o parlamentario».

En esa línea el informe insistió en que «las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas» tendrían que ser muy severas, para lo cual propuso que los servicios centrales de éstas se limitaran a «las dependencias estrictamente precisas para la asistencia a





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», lo que imponía lógicamente «la utilización necesaria de las Corporaciones Locales y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenezcan a las Comunidades Autónomas».

Como si hubiéramos visualizado ya entonces el aluvión de Leyes autonómicas, todas ellas muy parecidas entre sí, que han caído sobre nosotros innecesariamente en estos treinta años en el informe propusimos también que «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».

Nadie puede negar que hace treinta años dimos en el centro mismo de la diana.

El buen sentido y la sensatez duraron muy poco, sin embargo, y en cuanto se disiparon los temores que el 23F suscitó en la clase política, los acuerdos políticos firmados el 31 de julio de 1981 pasaron a mejor vida.

Esta experiencia desaconseja, como es obvio, volver a utilizar una fórmula semejante. El acuerdo de los dos grandes partidos sigue siendo imprescindible, por supuesto, pero ese acuerdo debe orientarse hacia una reforma del Título VIII de la Constitución que les ponga a ellos mismos a cubierto de sus futuras flaquezas.

La reforma debería concretarse en la adopción formal de un modelo preciso de Estado, que puede ser y aún debe ser el del Estado de las Autonomías, pero debidamente definido y perfilado en el propio texto constitucional, en el que ha de determinarse con toda precisión cuántas Comunidades Autónomas debe haber y cuáles a partir de criterios de racionalidad económica, no

de simples caprichos fundados en una historicidad a la medida, qué concretas competencias han de reservarse en todo caso al Estado y cuáles deben corresponder a las Comunidades Autónomas, cuándo y cómo y con qué medios podrán y aún deberán ejercerse por las instancias centrales las funciones directivas y de coordinación del conjunto, especialmente en el ámbito económico y qué impuestos han de nutrir la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, cuestiones esenciales todas éstas que los constituyentes de 1978 entregaron en bloque al principio dispositivo con los indeseables resultados que todos conocemos en forma de conflictos de competencia y de reivindicaciones permanentes frente a unos Gobiernos centrales que para poder constituirse como tales se ven obligados a pagar su apoyo a los grupos nacionalistas y regionalistas con nuevas concesiones que van adelgazando y debilitando progresivamente al Estado.

No puedo hacer aquí, obviamente, demasiadas precisiones al respecto por razones de espacio, pero sí diré que nadie decidió nunca que las Comunidades Autónomas tuvieran que ser, precisamente, diecisiete, número sin duda excesivo si se tiene en cuenta que en la República Federal de Alemania, que nos dobla en población, son dieciséis los *Länder* actuales y que son muchas y muy autorizadas las voces que propugnan su reducción a diez. No tiene ningún sentido, en efecto, la existencia de Comunidades Autónomas uniprovinciales, de muy reducida superficie y de población inferior a muchas ciudades. Con criterios de racionalidad económica, que la *Gundgesetz* consagra al mismo nivel que los históricos (en el territorio alemán actual hubo en su día treinta y nueve Estados soberanos), el número de Comunidades Autónomas podría reducirse a un máximo de trece: Galicia, País Vasco, Cataluña, Aragón, Navarra, Andalucía, Extremadura, Baleares, Canarias, Castilla La Vieja (con las provincias de Santander, Burgos, Logroño, Soria, Segovia, Avila, Valladolid y Palencia, como aprendimos «de carrerilla» en la escuela los más veteranos), Castilla la Nueva (con



Madrid, que podría y debería ser el motor que propiciara el desarrollo del resto del territorio, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, más Albacete), Comunidad de Valencia y Murcia y la Comunidad Astur-Leonesa (con Asturias, León, Zamora y Salamanca).

En lo que respecta a las competencias, su distribución precisa debería utilizar el sistema de tres listas, como hizo, por cierto, nuestra Constitución de 1931 y hace también la *Gundgesetz* alemana, precisando, como esta última en su artículo 72, que en el amplio campo de las competencias concurrentes la Federación (aquí, las Cortes Generales) podrá legislar siempre que una materia determinada no pueda ser eficazmente regulada mediante la legislación de cada *Land* (aquí, Comunidad Autónoma) o bien cuando la regulación de una materia por una Ley de un *Land* sea susceptible de menoscabar los intereses de otros *Länder* o del conjunto o cuando así lo exija la preservación de la unidad jurídica y económica y, en particular, el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá de los límites de un *Land*.

Los preceptos relativos a la distribución de competencias no deberían ir solos, como lo está el actual artículo 149 de nuestra 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, porque, como la experiencia también muestra, el complejo entramado institucional del Estado compuesto no puede dejarse en su totalidad en manos de un Tribunal Constitucional, que es, desde luego, el intérprete supremo de la Constitución, pero no un oráculo que pueda extraer prácticamente de la nada, como en estos años se ha visto obligado a hacer con suerte varia, el cuerpo de reglas que los constituyentes de 1978 se abstuvieron de establecer.

Es imprescindible incluir garantías institucionales precisas de la efectiva observancia de las reglas a las que me refiero, porque hay que asegurarse de que la autonomía no vaya nunca en

perjuicio de la irrenunciable unidad, que no es en absoluto su enemiga, sino el contexto dentro del cual esa autonomía encuentra un verdadero sentido y su razón de ser.

La reforma que contemplo debe completar también el mapa administrativo sentando las bases de un nuevo Régimen Local; porque no es sensato sencillamente hacer gravitar sobre las espaldas de los ciudadanos cuatro y hasta cinco Administraciones (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio y en algunos casos comarcas). El 96% de los municipios españoles cuenta con menos de 20.000 habitantes, cifra que sólo superan 247. Sólo estos municipios deberían mantenerse como Administraciones prestacionales, lo que –nótese bien– no significa que hayan de desaparecer los demás Ayuntamientos como Corporaciones representativas y portavoces legítimos de las necesidades y aspiraciones de las poblaciones correspondientes. Esto supone, por lo tanto, una decidida provincialización del Régimen Local en la línea del célebre informe que la Comisión REDCLIFFE-MAUD emitió en Inglaterra al final de la década de «los sesenta» del pasado siglo.

La reforma que postulo debe establecer también, como ya he dicho, las bases de la Hacienda estatal y de las Haciendas autonómicas definiendo con claridad y precisión los campos respectivos de aquéllas y éstas, porque ya se ha visto que remitir tan grave asunto a una futura Ley orgánica, como lo hizo el artículo 157 de la Constitución, sólo sirve para perpetuar la insatisfacción, la reivindicación y los conflictos, así como al parcheo oportunista del sistema que nos ha llevado al desastre financiero en el que ahora estamos inmersos.

Sólo me resta ya decir que ni la reforma que propongo, ni ninguna otra servirán para gran cosa si no fueran acompañadas de una modificación congruente de la Ley Electoral, que evite dejar en las manos de los partidos nacionalistas y/o regionalistas la llave para la constitución del Gobierno del Estado. No es justificable en absoluto que Izquierda Unida, que consiguió



1.680.810 votos en las últimas elecciones haya tenido que conformarse con once escaños y que, en cambio, Convergencia i Unió, con seiscientos mil votos menos, haya conseguido dieciséis, ni que Unión Progreso y Democracia con sus 1.140.000 votos, 126.000 más que Convergencia i Unió, sólo haya logrado cinco diputados, los mismos que ha conseguido el Partido Nacionalista Vasco con 323.517 votos nada más.

Parece mentira que algo tan injusto, tan contrario a la representatividad que está en la base de todo sistema democrático y tan perjudicial para el equilibrio institucional del Estado haya podido mantenerse durante treinta y cinco años.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una reforma como ésta requiere, como es lógico, el acuerdo al menos de los dos grandes partidos, ya que el artículo 167 de la Constitución exige para su aprobación una mayoría de tres quintos en cada Cámara o, de no lograrse el acuerdo entre ambas, el voto favorable del Senado y una mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados.

Recordar esto es importante porque en la prensa de este verano ya han aparecido declara-

ciones de una responsable política del primer partido de la oposición que, poniéndose la venda antes de la herida, se ha apresurado a denunciar refiriéndose a este asunto de la reforma del Estado un supuesto propósito del partido en el Gobierno de sustituir una Constitución de consenso por una Constitución ideológica.

Es una lástima que esa manía de hacer frases, que parece general entre los políticos, lleve a poner en circulación tales sinsentidos. La ideología poco o nada tiene que ver con el *quantum* de descentralización de un Estado compuesto, ni con la concreta forma de articular sus distintas piezas. Y en cuanto al consenso, ya he dicho que la Constitución lo exige para proceder a su reforma.

Hay quien no se ha dado cuenta todavía de que nos encontramos en una situación de gravedad extrema, que exige, en cualquier caso, poner un mínimo de orden para asegurar la gobernabilidad de un Estado que sencillamente se nos ha ido de las manos porque en treinta años de ligerezas y excesos de todo tipo hemos olvidado que el constituido en 1978 se apoyaba –y se apoyaba– sobre tres pilares y no sobre uno sólo. Autonomía sí, pero también unidad y solidaridad.