

# La primera década de las autonomías

ALEJANDRO NIETO\*

## EUFORIA AUTONÓMICA DEL POSTFRANQUISMO

**L**A unanimidad de los constituyentes de 1978 en favor de las autonomías es un hecho innegable. Más aún: el sistema autonómico fue uno de los pocos principios que, junto con la democracia y la monarquía, se dieron por tan supuestos e incuestionables, que sobre ellos no se admitió el menor debate.

La iniciativa autonomista había partido de catalanes y vascos, quienes desde los primeros momentos incluyeron este objetivo en los programas políticos que se iban elaborando en la oposición. Tendencia que justificaban en sus "peculiaridades" nacionales y que venía, además, avalada por una vieja tradición política.

La novedad consistía, entonces, en la asunción que hicieron de este principio prácticamente todos los partidos políticos, con independencia de la procedencia territorial de sus representantes. Pero como el paralelismo resultaba muy difícil de demostrar, el resto de los españoles tuvieron que improvisar apresuradamente un pasado también peculiar: los castellanos se remontaron a Villalar, los andaluces echaron mano de Blas Infante, los gallegos recurrieron a su idioma y los canarios a su insularidad. Esfuerzo grotesco en algunos casos y de todo punto innecesario, puesto que no era preciso alinearse miméticamente con las justificaciones profundas de vascos y catalanes, dado que había una razón política más importante y más actual: si de lo que se trataba era de liquidar el franquismo hasta en sus mismas raíces, el carácter inequívocamente centralista de este régimen era motivo suficiente para sostener la postura contraria, es decir, la descentralización política; máxime si con ella se enlazaba con la constitución autonomista republicana, que se tomaba como paradigma democrático.

Y por otro lado, el entusiasmo autonomista del resto de los españoles delataba un cierto mimetismo cauteloso, habida cuenta de que todos temían que una autonomía localizada en el País Vasco y en Cataluña se tradujera en privilegios para estas regiones. Presuntos privilegios a los que nadie quería renunciar.

\* Valladolid, 1930. Catedrático de Derecho Administrativo. Abogado.

Sea como fuera, el resultado fue un consenso, aunque impreciso y parcial. Consenso hubo, en efecto, sobre la instauración de un régimen autonomista generalizado, sin privilegios para región alguna; pero no se llegó a más. Los objetivos no se concretaron nunca ni se discutió seriamente el tema; y es que se tenía verdadero miedo a que, si se iniciaba un análisis profundo, podían surgir posturas tan diferentes, que pusieran en peligro el ansiado consenso.

Al consenso fue, pues, sacrificado todo. Los constituyentes se reunieron dispuestos a aprobar con rapidez una Constitución "consensuada", de tal manera que, en cuanto empezaban las discusiones graves, éstas se marginaban automáticamente, posponiendo los problemas, por muy importantes que fuesen, con tal de no dilatar su proceso de aprobación.

En lo que a las autonomías se refiere, se acudió a una fórmula aparentemente hábil y eficaz: la Constitución se limitó a afirmar el gran principio de las autonomías políticas, dejando para más adelante —para los Estatutos de Autonomía y r'ira la práctica constitucional posterior— la determinación oncreta de su contenido. De esta manera se consolidaba la herencia, inmediatamente anterior, de las "preauto-nomías", se consagraba formalmente el sistema y se dejaba abierta la puerta para una discusión más pausada, que se suponía también menos arriesgada.

La habilidad de esta decisión ofrecía, sin embargo, una contrapartida muy pesada: porque resultaba una ingenuidad creer que con el tiempo iban a aliviarse los apasionamientos propios del tema y, sobre todo, porque se dejó pasar la oportunidad de colocar por encima de las decisiones coyunturales posteriores, una decisión constitucional intangible (intangible en los términos relativos propios de la historia constitucional, claro es). Error que no se cometió, por ejemplo, a la hora de establecer la monarquía, precisada directamente en la Constitución sin consentir otras demoras.

Pero, además, los constituyentes incurrieron en otros dos desaciertos muy graves, que comprometían aún más el futuro de las autonomías: no lograron siquiera formular unos principios elementales coherentes, que sirvieran de pauta para la evolución posterior, y, sobre ello, los preceptos concretos que aprobaron adolecen de una imperfección técnica, que roza lo escandaloso.

En cuanto a lo primero, o sea, la ausencia de principios elementales coherentes, el reproche que puede hacerse a los constituyentes es el siguiente: aun admitiendo la posibilidad de posponer, por razones políticas muy respetables, una decisión, hay extremos de solución ineludible, pues, de no hacerlo así, se hipoteca muy gravemente la evolución posterior. En otras palabras: aun siendo admisible que la Constitución dejara en el aire determinadas concreciones con la

## **LA FORMULA CONSTITUCIONAL**

## ***DESACIERTOS MUY GRAVES***

	<p>esperanza de su clarificación pacífica posterior, tales clarificaciones se ven-dificultadas por la indeterminación constitucional previa. Y esto es cabalmente lo que ha sucedido. Concretamente:</p>
<b>FEDERALISMO DEL ESTADO</b>	<p>a) La Constitución no se pronuncia de forma expresa sobre el federalismo del Estado, refugiándose en la ambigua, en cuanto que no concretada, fórmula del Estado de las Autonomías. Inhibiciones que pretendieron justificarse atribuyendo una naturalmente meramente nominal a la definición; pero que ha dado paso a una reciente polémica, no precisamente nominalista, de consecuencias imprevisibles.</p>
<b>UNIFORMIDAD AUTONÓMICA</b>	<p>b) La Constitución ha dejado pendiente el tema de la uniformidad autonómica: admitiendo que todas las regiones pueden ser autónomas, no se atrevió a declarar que todas habían de ser iguales, reconociendo una diferencia —no especificada, por lo demás— entre "nacionalidades" y meras regiones y, por otro lado, admitiendo un escalonamiento entre Comunidades de primer y segundo grado, cuyo evidente convencionalismo obligó luego a forzar, en una descarada inconstitucionalidad, el acceso de alguna Comunidad al escalón superior.</p>
<b>UNIVERSALIDAD A AUTONÓMICA</b>	<p>c) La Constitución dejó igualmente pendiente el tema de la universalidad autonómica. No se sabe si fue por ingenuidad o por hipocresía, pero el caso es que para la Constitución no todo el territorio español había de ser necesariamente autonómico, como en realidad ha venido a serlo, y no podía ser de otra manera. Es decir, que o los constituyentes se equivocaron garrafalmente a la hora de calcular la evolución posterior (en cuyo caso puede acusárseles de ingenuidad), o, sabiendo lo que iba a pasar, lo disimularon pudibundamente, para disminuir la importancia del fenómeno autonomista.</p>
<b>PREVISIONES FINANCIERAS</b>	<p>d) Ausencia gravísima fue también la desatención de las previsiones financieras de las Comunidades que se creaban. Lo que puede imputarse igualmente o bien a frivolidad o bien a la secreta convicción de que, dejando este cabo suelto, se podría introducir luego una eficaz intervención en el funcionamiento autonómico, a despecho de las demás declaraciones formales de garantía.</p>
<b>UN SENADO NO TERRITORIAL</b>	<p>e) Y, por último, la Constitución ha desequilibrado todo el sistema, desde el momento en que ha introducido en él la pieza disfuncional de un Senado no territorial. En otras palabras: cualquiera que sea el modelo autonómico elegido, entre los varios posibles, ninguno es viable sin la pieza esencial de un Senado territorial.</p> <p>Con este planteamiento inicial resultaba ya difícil articular un sistema coherente; pero la situación se agravó aún más por la circunstancia de que los preceptos constitucionales reguladores del tema han sido redactados con una técnica desafor-tunada. Por citar algunos de los ejemplos más significativos:</p> <p>Primero. Las Comunidades Autónomas han sido tan borrosamente dibujadas que, con el texto constitucional en la</p>

mano, resulta imposible percibir su contorno y alcance. Para comprobarlo basta pensar que en la Constitución no se afirma siquiera que tienen la potestad legislativa, que se considera la verdadera esencia de su autonomía.

Segundo. Con error simétrico, tampoco se dibuja con la más mínima precisión la figura de la Administración del Estado que, lógicamente, había de sufrir una profunda transformación como consecuencia de la emergencia de las Comunidades.

Tercero. El régimen atributivo de competencias autonómicas y estatales es literalmente ininteligible—como resultado de una vacilación a la hora de elegir entre un sistema de doble o de triple lista, y de barajar indiferenciadamente conceptos tan heterogéneos como los de "materias" y "normas"—, con la consecuencia de que, aun suponiendo la mejor voluntad de ambas partes, parece imposible que las Comunidades y el Estado se atengan a los límites estrictos de su ámbito competencial, generándose, en definitiva, una serie interminable de conflictos.

Cuarto. Se ha introducido un sistema normativo tan barroco y complicado, sobre el quicio de las ambiguas "normas básicas", que hace imposible articular las leyes de una manera operativa y congruente, obligando aquí también a una constante apelación a las decisiones del Tribunal Constitucional.

Resumiendo: La Constitución de 1978, indecisa y sin criterios, no se ha atrevido a plantearse a fondo el problema de las autonomías, que ha preferido dejar para más adelante, limitándose de momento a hacer declaraciones genéricas de principios evanescentes, parciales y defectuosos. Ambigüedad inicial agravada por una expresión normativa no sólo inconcreta, sino, además, técnicamente muy imperfecta.

El curso de los acontecimientos ha confirmado la ingenuidad (por emplear el calificativo más suave) de las previsiones constitucionales. La evolución posterior ni ha cerrado las lagunas normativas de la Constitución ni ha aliviado las tensiones que ya existían en 1978. Todos los problemas siguen pendientes y la situación se ha agravado de forma notoria, puesto que los españoles y las propias Comunidades Autónomas se sienten defraudados de una esperanza y de una oportunidad perdidas. Porque el hecho es que el consenso no se ha completado y las posiciones de las partes cada vez se están radicalizando más en un contexto general de desencanto.

Y es que —por decirlo en términos rotundos— se ha actuado sin demasiada buena fe, pretendiendo cada uno sacar el mayor partido posible de la ambigüedad del texto constitucional, que se interpreta de acuerdo con los intereses propios. Se percibe una ignorancia recíproca de los derechos políticos y constitucionales de los demás, como si el Estado se encontrara frente a las Comunidades Autónomas y no fueran éstas una parte esencial del mismo.

**NO SE HA  
ATREVIDO A  
PLANTEARSE A  
FONDO EL  
PROBLEMA DE  
LAS AUTONOMÍAS**

***LA ACCIÓN  
PÚBLICA SE  
ENCARECE***

El Estado no ha asumido la nueva situación y sólo a regañadientes se ha ido desprendiendo de sus antiguas competencias, al tiempo que ha intentado compensarlas con una soterrada política centralizadora en cuantos campos ha podido, extendiendo al efecto hasta el máximo las posibilidades que le ofrecía la legislación básica, que a él indudablemente le corresponde, y controlando descaradamente a las Comunidades con una política asfixiante de financiación autonómica. Sin que, por otra parte, se haya decidido a desmontar su viejo aparato burocrático. Consiguiendo así una superposición reduplicativa de centros de decisión política y de Administraciones Públicas.

Y las Comunidades Autónomas, correlativamente, apenas si se han ocupado de algo más que de establecer un aparato de gobierno y administración, desentendiéndose en lo substancial de la actividad propiamente dicha.

Lo que se percibe, en definitiva, es una desmesurada avidez competencial, que se desborda en todos los terrenos al precio de generar conflictos constantes que, o bien se trasladan al Tribunal Constitucional —que ya no es arbitro de las decisiones fundamentales sino que ha de decidir directamente de forma cotidiana—, o bien se resuelven en negociaciones bilaterales muy poco transparentes o bien se dejan sin resolver. Los problemas se enconan con estas dilaciones y las actividades públicas se paralizan cuando no se duplican.

La acción pública se encarece y complica en perjuicio de los ciudadanos. Un sistema que se creó para facilitar la participación ciudadana y la flexibilidad administrativa está degenerando en rigideces y conflictos absolutamente innecesarios. Se tiene la sensación de que el Estado y las Comunidades Autónomas no están tanto para gobernar y administrar como para impedir que la otra parte gobierne y administre. Los recelos recíprocos se multiplican por este afán de aumentar las áreas de influencia, aprovechando los menores resquicios. A tal efecto, significativo es lo que está sucediendo con ocasión de la entrada de España en la Comunidad Europea o el control de los municipios y la supervivencia de las provincias. Comunidades Autónomas y Estado se reprochan recíprocamente defectos incontables, con los que justifican su propia incontinencia.

El panorama, que acaba de ser descrito, puede parecer absolutamente negativo y, sin embargo, existen muchos aspectos positivos, que no es lícito pasar por alto.

Por lo pronto, el sistema está funcionando; no bien, desde luego, y ciertamente resulta más caro que antes; pero funciona y mejor de lo que muchos creían por escepticismo político. Realmente es asombroso que la Administración siga actuando a pesar de las dificultades impuestas por el texto constitucional, que parecía literalmente inviable. Confe - oos, pues, que las cosas no han mejorado; pero tampoco sería

***EL SISTEMA ESTA  
FUNCIONANDO***

justo decir que han empeorado, si nos atenemos a las cotas de eficacia a que nos tenía acostumbrado el Estado centralista. Las esperanzas de futuro no se han frustrado del todo, ni mucho menos.

Además y sobre todo, el caso es que, guste o no guste, las autonomías políticas están reconocidas y garantizadas en la Constitución, de modo que hay que aceptarlas, mientras aquella no se modifique. Aceptación que debe implicar una colaboración activa con el sistema, abandonando las fáciles tentaciones de forzar un bloqueo institucional o fomentar su desprestigio.

La realidad es que, tal como se ha indicado ya, la presencia de las Comunidades Autónomas ha encarecido y complicado el funcionamiento del Estado y con ellas poco se ha adelantado en la transparencia política y eficacia administrativa; pero también se ha dicho antes que no funcionan peor que el viejo Estado centralista y que la lealtad constitucional obliga no sólo a respetarlas, sino a apoyarlas sinceramente. El problema no es, por tanto, el de su supervivencia, sino el de su funcionalidad.

Y en este punto se impone un ejercicio de modestia y de reflexión por parte del Estado y de las propias Comunidades. Porque las cosas irían mejor, desde luego, si el Estado asumiera sinceramente la existencia de las Comunidades y estuviera dispuesto a reconocer sin ambages lo que les corresponde; las Comunidades acusan al Estado de cicatería e indiferencia y es evidente que aquí tienen razón. Pero, al mismo tiempo, el Estado también tiene razón cuando acusa a las Comunidades de representar unas tendencias centrífugas absolutamente injustificadas y con frecuencia teñidas de megalomanía.

A decir verdad, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han creado un aparato político y burocrático, cuyo único objetivo parece ser el de autoalimentarse y autojustificarse sin que se acierte a comprender qué sentido tiene el contar con un Parlamento, un Gobierno y un gigantesco escalafón político y administrativo propio para *ejecutar* las bases normativas fijadas hasta en sus más pequeños detalles por el Estado. No puede explicarse bien la necesidad de que haya diecisiete políticas funcionariales diferentes o diecisiete políticas de consumo y otras tantas de Cámaras de Comercio. En último extremo, las auténticas decisiones políticas que pueden adoptar las Comunidades Autónomas son muy reducidas y, de hecho, se limitan a administrar o ejecutar las leyes del Estado o, si se quiere, las leyes territoriales que no son sino vacaciones mínimas de las leyes del Estado.

Establecer políticas territoriales propias no es sencillo ni está al alcance de cualquier Comunidad, pues para ello es preciso una voluntad política, que no se improvisa de la noche a la mañana. Pero si se les privara de esta oportunidad, volveríamos a caer en la descentralización administrativa,

### ***UN EJERCICIO DE MODESTIA Y DE REFLEXIÓN***

## UN PANORAMA DESOLADOR

que constitucionalmente ha sido declarada insuficiente. He aquí un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir.

En definitiva: la Constitución ha creado un sistema autonómico sin preguntarse primero por su sentido. Se han creado múltiples Comunidades Autónomas —un mecanismo político y administrativo muy costoso— y ahora no se sabe cómo utilizarlo. *La descentralización política ha conseguido ciertamente politizar hasta el máximo la gestión administrativa; pero no ha logrado que se generen políticas administrativas.* En términos reduccionistas, puede afirmarse que hoy existen algunas Comunidades Autónomas capaces de establecer políticas propias y que no pueden hacerlo dentro del, para ellas, estrecho marco constitucional y legal del Estado; mientras que otras cuentan con un costoso aparato político y administrativo, que les viene grande en cuanto que se limitan a ejecutar las políticas estatales.

La primera década de las autonomías nos ofrece, en conclusión, un panorama desolador, aunque no catastrófico, que no va a ser fácil de rectificar, pero que es susceptible de mejoras substanciales. Ahora bien, para lograr estas mejoras habría que empezar por reflexionar por el sentido y fines de las autonomías, en abstracto y en concreto para cada una de las Comunidades, replanteándose con sinceridad, buena fe y, sobre todo, *sin recelos comparativos, ni respecto del Estado*, las cuestiones esenciales; y cesando en la permanente guerra de guerrillas, que hoy existe para discutir una competencia o aumentar una fuente de financiación, aunque luego no se actúe debidamente tal competencia o no se sepa siquiera cómo gastar racionalmente el presupuesto.

