

El Estado de las Autonomías: balance de su primera etapa

TOMÁS R. FERNÁNDEZ *

**UN BALANCE CASI
TELEGRÁFICO**

SE me pide un balance, ¡ni más, ni menos!, y un balance casi telegráfico, además, de lo que ha sido esta etapa inicial del que ha dado en llamarse Estados de las Autonomías, asunto sobre el que todos los españoles sin excepción tienen, de un modo u otro, una opinión, intuitiva las más de las veces, pero en todo caso rotunda, que tiende a expresarse y de hecho se expresa habitualmente en términos de sí o no, sin más matices.

A unos les parece poco. Son una nación y eso reclama, en su opinión, un tratamiento distinto y de más porte. A otros, sin llegar a tanto, su fidelidad a una cierta tradición ideológica les hace reclamar de cuando en cuando —y en estos mismos días otra vez— la reconversión del Estado en un sentido federal, sin mayores precisiones. Hay muchos, sin embargo, que todavía se lamentan de que siendo dos y medio los problemas a resolver se hayan creado diecisiete, incluso donde no había problema alguno. Y no faltan, incluso, quienes, si pudieran, borrarían pura y simplemente el nuevo mapa político resultante, en cuya sola existencia ven un atentado insoportable a la unidad de la patria. Todos, en fin, con la sola excepción de los profesionales de la política, y en particular, claro está, de los usufructuarios de los nuevos poderes autonómicos, se manifiestan críticamente contra la nueva estructura, escandalizados por los excesos de todo tipo que en su funcionamiento han podido detectar.

Desde estas distintas posiciones espera, sin duda, cada lector la mía, que, como es lógico, no podrá satisfacer a todos. Es de temer, incluso, que pueda no satisfacer a ninguno totalmente y ello porque, una vez decidido a aceptar el encargo que se me ha hecho, estoy dispuesto a cumplirlo con la mayor objetividad y serenidad posibles y esto, precisamente, objetividad y serenidad, es, por desgracia, lo que ha faltado y falta en las valoraciones que estamos acostumbrados a oír por doquier en relación a este tema.

Pienso en cualquier caso que la reflexión sobre él es obligada en este momento en el que todas las Comunidades Autónomas han tenido ya ocasión de agotar, al menos, su primera legislatura y espero que la mía pueda, en cualquier caso, servir de contrapunto a la que invito desde ahora a

* Burgos, 1941. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

hacer a mis lectores en la seguridad de que, si todos lo intentamos con sinceridad, no habremos perdido del todo nuestro tiempo.

II

Hacer balance obliga a recordar para establecer una referencia y un punto de partida sin los cuales el balance es imposible. Ese recordatorio es, además, particularmente imprescindible en este caso, porque, aun estando hoy próximas las fechas, se olvida muy pronto cuando la Historia pasa tan deprisa como lo viene haciendo la nuestra desde el 20 de noviembre de 1975.

¿Recuerdas, lector, lo que sentías y temías en aquella fecha? ¿Recuerdas el grito, que se hizo habitual en las calles unos meses después, de "libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía"? Si lo habías olvidado, recuérdalo y recuerda también tu incertidumbre y la de todos con respecto al futuro, a nuestro futuro. ¿No te sentías en aquellos momentos como dentro de un túnel del que no se veía ya la entrada, que quedó pronto muy lejos, ni, menos aún, la salida, que nadie, a finales de 1976, acertaba siquiera a intuir? ¿Reforma? ¿Ruptura? Ese era el dilema entonces. Esas las preguntas que exigían de inmediato una respuesta, nada fácil de encontrar. Afortunadamente para todos el 4 de enero de 1977 quedó claro que ni lo uno, ni lo otro. Las fuerzas políticas entonces emergentes, dando una sensatez inédita en nuestra historia contemporánea, lograron converger en una tercera solución, que, recuérdalo, lector, contribuyó a disipar nuestros temores: la reforma pactada. A ella siguió luego el consenso constitucional, que nos dio la tranquilidad definitiva y, al duodécimo intento —conviene no olvidar esto tampoco—, una Constitución que, por vez primera, no fue ya la de un grupo de españoles, como las anteriores, sino la de la práctica totalidad de ellos.

Esto no puede olvidarse. Es muy cómodo olvidar los agobios, las angustias y las incertidumbres una vez que los momentos malos han pasado. Pero no es justo, ni serio tampoco. Hay, pues, que recordar si se quiere hacer un balance objetivo de los resultados obtenidos. Y hay que recordar que el régimen autoritario anterior exacerbó durante cuarenta años el centralismo hasta tal extremo que llegó a producir una identificación total, conceptualmente falsa, pero no por ello menos real, entre autoritarismo y centralización, que, como no podía ser menos, terminó provocando otra, igualmente falsa, pero también real, de signo opuesto entre descentralización y democracia.

En 1978 estaba claro que la democracia, de restaurarse, tenía que ser necesariamente una democracia descentralizada. Estaba claro también que la descentralización tenía que ser ya, esto es, simultánea a la libertad y a la amnistía, y que no

**PARA
ESTABLECER UNA
REFERENCIA Y UN
PUNTO DE PARTIDA**

**UNA
DEMOCRACIA
DESCENTRALIZADA**

admitía demoras. Estaba claro también que lo mismo que la libertad tenía que ser para todos, y para todos, sin excepciones, la amnistía; la descentralización política había de ser general. Si era buena para catalanes y vascos, que figuraban a la cabeza del ranking económico español, ¿cómo convencer a los andaluces de que a ellos no les convenía? Ahí están los hechos posteriores para demostrar que el intento hubiera sido imposible. La UCD se quebró definitivamente en ese empeño.

Por lo demás, conviene recordarlo también, la descentralización política estaba lejos de ser en los años setenta una fiebre exclusivamente española. Todos los grandes Estados unitarios del occidente europeo se vieron sacudidos por entonces por idéntico fenómeno, fruto de una crisis, nada casual, por cierto, del ya viejo Estado-Nación, unitario y centralizado, que la burguesía inventó doscientos años atrás en su búsqueda afanosa de los mayores espacios que necesitaba para cumplir con su destino histórico, y que al cabo de dos siglos en los que prestó importantes servicios parecía haber agotado todas sus virtualidades. Al inicio de la década, Bélgica culminó su reforma constitucional e inició su proceso de conversión en un Estado plurinacional. En 1970, también, saltaron finalmente los frenos políticos que habían contenido hasta entonces la puesta en marcha del Estado Regional diseñado por la Constitución italiana de 1948. En los años setenta se ensayó igualmente en el Reino Unido la *devolution* a Escocia y Gales, que, aunque pudo superar en 1976 la prueba de un duro referéndum, no por ello ha quedado definitivamente descartada. La propia Francia, cuna del centralismo, vio retirarse al general De Gaulle en 1969 a resultas de un proyecto de reforma regional, precisamente, que Pompidou hubo de relanzar tímidamente en 1972 y ha vuelto, sustancialmente enriquecido, hace cinco años de la mano de Mitterrand.

Quiero decir con esto que el Estado de las Autonomías no ha sido un capricho, ni tampoco el fruto aséptico de un trabajo de gabinete, realizado serenamente al margen de las presiones ambientales, sino la resultante política de unas circunstancias históricas concretas, particularmente difíciles, además, al margen de las cuales no puede ser entendido, ni, menos aún, juzgado.

Con él ocurre lo que con cada uno de nosotros, ni más, ni menos. Todos somos hijos de nuestro padre y de nuestra madre. Por eso, precisamente, somos altos o bajos, morenos o rubios, guapos o feos. Reprocharnos lo uno o lo otro es tan insensato, como inútil. En este caso, además, es injusto, porque con este Estado de las Autonomías, bonito o feo, más o menos funcional, hemos conseguido sortear con bien la tempestad. Si en 1978, en medio del agobio de un incierto proceso constituyente, nos hubieran asegurado este pacífico, aunque imperfecto resultado, ¿no hubiéramos firmado a ojos cerrados? Yo creo que sí y, como estoy convencido de ello,

pienso que el balance no puede ser, en absoluto, negativo desde un punto de vista político o, para ser más preciso, histérico-político.

III

Lo que acabo de decir no significa que el Título VIII de la Constitución me parezca un dechado de perfecciones, ni que el diseño estructural del nuevo Estado que de él ha resultado me satisfaga. En absoluto.

Tampoco desconozco que a lo largo de su construcción se cometieron muchos errores, a los que quiso ponerse remedio demasiado tarde. Los Pactos Autonómicos no se concluyeron hasta bien entrado 1981, cuando el proceso estaba ya muy avanzado, y, además, se administraron mal, lo que mermó decisivamente su potencial eficacia.

A causa de ambas cosas el Estado de las Autonomías ha resultado un tanto disforme y poco o nada armonioso. *Epur si muove*. Porque, en efecto, terminada su construcción el 25 de enero de 1983 con la promulgación del último de los Estatutos de Autonomía, el de Castilla y León, el 8 de mayo siguiente se puso en marcha tras las primeras elecciones regionales, que alumbraron los primeros parlamentos y gobiernos autónomos, cuyo mandato acaba de concluir con toda normalidad al comienzo del verano pasado.

El grupo de las transferencias y traspasos de competencias y servicios desde el viejo Estado a las nuevas Comunidades Autónomas se ha realizado ya también sin traumas apreciables y la nueva estructura ha comenzado a funcionar sin que los ciudadanos, el hombre de la calle para decirlo en términos más gráficos, lo haya notado demasiado.

Dejo para más adelante la calificación de ese funcionamiento, que algún lector impaciente se habrá apresurado a avanzar, porque conviene no precipitarse y empezar por reconocer el hecho en sí, que al comienzo, unos pocos años atrás, distaba mucho de ser obvio.

No todo está resuelto y, menos aún, bien resuelto, como es notorio y luego procuraré precisar. Pero habrá de reconocerse, por lo menos, que ya no estamos empeñados a cada momento en un debate angustioso y crispado sobre los principios y que, en este tiempo, el novedoso mecanismo ha ido entrando poco a poco en las costumbres y no provoca otras discusiones que las de carácter técnico-jurídico que, por la vía de los conflictos competenciales, cuyo número ha comenzado a descender también, se ventilan en el Tribunal Constitucional, cuyas decisiones, además, son pacíficamente aceptadas y han dejado, incluso, de ser noticia.

Esto es también positivo y prueba, sin duda, mi anterior afirmación de que el mecanismo funciona sin mayores dificultades, pese a las notorias y notadas deficiencias iniciales de su diseño. Destacarlo aquí es justo, como lo es también subrayar la *prudentia iuris* de que ha hecho gala el Tribunal

EL DISEÑO ESTRUCTURA L DEL NUEVO ESTADO

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS NO FUNCIONA MUY BIEN

**¿COMO
FUNCIONA?**

Constitucional, que sentencia a sentencia ha sabido no sólo salir airoso de los continuos retos de que ha sido objeto en esta etapa, sino también, y sobre todo, construir una malla doctrinal tan sólida como elástica y encontrar sentido a unos preceptos constitucionales que, en este concreto tema, parecían no tenerlo y, desde luego, no tenían, al menos, a primera vista.

IV

¿Cómo funciona? Esta pregunta es ya más comprometida y de más difícil respuesta.

Lo inmediato es afirmar que no muy bien. A ello invita la pintoresca actitud de muchos líderes autonómicos, que, deseosos de hacerse notar y de ganar adeptos a toda costa, se han dejado llevar con demasiada frecuencia por la demagogia y que en su afán de subrayar la importancia de su propio cargo han incurrido, en ocasiones, en actitudes grotescas, de auténticos *parvenus*, lo que, unido a la escasa calidad personal de muchos de ellos, bien notoria siempre entre sus conciudadanos, ha contribuido no poco al descrédito de las nuevas instituciones.

Entiendo, sin embargo, que todo esto, aunque llamativo, es más bien anecdótico y que tampoco aquí debe cederse a la tentación de elevar la anécdota a categoría.

El *Boletín Oficial* no tiene por sí mismo virtudes taumaturgicas, ni puede borrar de la noche a la mañana los efectos de una centralización secular, que, entre otras cosas, ha producido una tradicional descapitalización de la periferia en beneficio del centro, que ha atraído (y sigue atrayendo todavía) hacia sí y hecho suyo lo mejor del capital humano de todas las regiones españolas.

Las carreras, políticas y profesionales y aun las empresariales y financieras, terminaban en Madrid, lo que dejaba las provincias en manos de las últimas filas de la clase. Guste o no guste esto ha sido así. Faltan élites dirigentes en la mayoría de las regiones y eso no se improvisa de un día para otro. De esa carencia se ha resentido, se resiente y se resentirá todavía por un tiempo la nueva estructura.

El Estado de las Autonomías no funciona muy bien, es cierto, y, desde luego, no ha dejado entrever siquiera hasta el momento sus pregonadas ventajas, ese acercamiento de la Administración al administrado en el que se cifra el objetivo de la profundización de la democracia. Es opinión común, que no está descaminada, por cierto, que al centralismo de Madrid han sucedido otros centralismos, no menos —y posiblemente más en algún caso por nuevos— enojosos.

También esto era presimible e, incluso, inevitable. La construcción de nuevas entidades políticas desde la nada tiene mucho de revolucionaria y toda revolución, pequeña o grande, reclama con fuerza en un primer momento la concentración en una sola mano de todos los poderes

disponibles para funcionalizarlos en esa dirección. Por lo demás, es bien sabido que los primeros automóviles tomaron la forma de los antiguos carrozados a los que trataban de sustituir. Difícilmente podía ser de otro modo en nuestro caso.

No funcionan muy bien las nuevas autonomías, pero... ¿funciona bien, acaso, el propio aparato de la experimentada y poderosa Administración del Estado? Me parece evidente que no.

Estamos haciendo, no se olvide, el balance de una primera y todavía corta etapa. En un momento así pedir que la nueva estructura funcione bien e, incluso, mejor que la anterior, es pedir demasiado. Con que se haya puesto en marcha y funcione sin que la vida cotidiana de cada uno de nosotros se haya resentido realmente ya es bastante.

V

De lo que sí hay que ser conscientes, sin embargo, es de que esa etapa inicial, en la que podíamos y debíamos ser comprensivos por las razones superiores a las que ya he hecho alusión, ha terminado ya. El reto ahora es otro: convertir en energía social, en bienestar o, para ser más exacto, en mejor-estar algo que en estos años pasados se justificaba sólo con nacer y con ser.

Y, aquí sí, la tarea es grande y ardua. Para sacarla adelante ya no bastará sólo con palabras, con grandes palabras, que es lo único que parecen entender algunos políticos. El Estado, el nuevo Estado de las Autonomías, necesita un retejido, un ensamblaje de las dieciocho piezas que lo forman, capaz de asegurar desde su propia autonomía un funcionamiento coordinado y eficaz del conjunto, que no puede seguir siendo, como en buena parte ha sido en esta etapa inicial, una mera suma de actuaciones inconexas, dudosamente compatibles en algunos casos e, incluso, en ocasiones contradictorias entre sí.

De esto, que es sencillamente capital, porque en ello se juega el futuro del Estado de las Autonomías y con él nuestro propio futuro, nada se ha hecho. Nada se ha propuesto, siquiera, por nuestros gobernantes, para algunos de los cuales la grandilocuencia y la retórica sigue siendo más cómoda, y, también —parece—, más rentable.

Convencerles de lo contrario es cosa nuestra, de los gobernados, de los ciudadanos de a pie, que un día tendremos que decir basta a tanto manido discurso, que, al resucitar el debate federal o afirmar cada dos por tres que la vía del Estatuto está agotada, sólo nos promete volver a empezar, olvidando —quizá porque sólo se saben el comienzo de la obra— que lo que necesitamos realmente no es volver a empezar cada mañana, sino continuar recorriendo día a día el camino hacia un futuro mejor, un camino, como todos, para el que no hay atajo alguno que nos pueda liberar del esfuerzo cotidiano.