

La cojera del Estado de las Autonomías



Tomás-Ramón Fernández

Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid y abogado.

Hace ya más de cuarenta años que concluyó el proceso de construcción del Estado de las Autonomías con la aprobación, el 25 de febrero de 1983, de los Estatutos de Autonomía de Extremadura, Baleares, Castilla y León y Madrid. ¿Concluyó, realmente? Es evidente que no y ello no sólo porque la mayoría de los Estatutos de la primera hornada han sido posteriormente sustituidos por otros bastante distintos, sino también y sobre todo porque lo que hemos dado en llamar Estado de las Autonomías no es en absoluto la ejecución de un proyecto previamente definido por la Constitución, sino el resultado inicialmente imprevisto de la dinámica política desencadenada a partir de la promulgación de la Norma Fundamental.

Me explicaré, porque ha pasado ya tanto tiempo desde este trascendental acontecimiento que los que tenían uso de razón política en 1978 y estaban por ello en condiciones de conocer y comprender el proceso del que la Constitución fue fruto están ya jubilados, si es que no han pasado a mejor vida, lo que quiere decir que para la inmensa mayoría de

los españoles de hoy el conocimiento de ese proceso es de segunda mano en el sentido de que proviene del relato por terceros de un hecho muy lejano, es decir, de algo que ya es o ya se ve como Historia.

Es importante por eso recordar que la Constitución de 1978 no estableció un modelo de Estado, ni éste de las Autonomías, ni ningún otro. Los constituyentes se abstuvieron de hacerlo porque en aquellas fechas no sabían, no podían saber, cuál era el grado de intensidad de ese deseo de autonomía que parecía asegurar el grito generalizado de “libertad, amnistía y estatuto de autonomía” que se coreaba con entusiasmo en las manifestaciones callejeras que se celebraban por doquier”.

Las circunstancias no se prestaban, pues, a mucho más que a dar paso “inmediatamente” (*sic* en la disposición transitoria 2ª de la Constitución) a la autonomía plena, con poder legislativo incluido, a Cataluña, País Vasco y Galicia por tratarse de territorios que en el pasado plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía (artículos 151 y 152 y disposición transitoria 2ª) y a admitir la posibilidad de que “en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”, accedieran a su autogobierno y se constituyeran en Comunidades Autónomas (artículo 143.1).

Era sólo una posibilidad, que podía, además, concretarse de muchas maneras, ya que no estaba tasado el número de Comunidades Autónomas que pudieran constituirse, ni su extensión territorial, ni el *quantum* de sus competencias (artículo 148: “... podrán asumir competencia en las siguientes materias”), ni, en fin, la naturaleza, política o simplemente administrativa, de las mismas, puesto que la existencia en ellas de una Asamblea legislativa sólo estaba prevista en el artículo 152 para las tres Comunidades antes citadas, a las que, no sé por qué, se convino en aplicar desde el principio el apelativo de históricas, como si Asturias o Castilla, sin ir más lejos, no tuvieran Historia.

Del ejercicio del derecho de acceso al autogobierno reconocido por el artículo 143 podía, pues, haber salido cualquier cosa. Si salieron diecisiete Comunidades Autónomas, todas ellas con poder legislativo, fue por pura emulación, por simple mimetismo. Los nacionalismos españoles son nacionalismos al revés, nacionalismos de ricos y no de pobres como los de Gales, Escocia, Bretaña, Córcega, Sicilia, etc., etc., y ¡claro! la gente se dijo que, si la autonomía es buena para los ricos, Cataluña y País Vasco, los pobres también la queremos y la queremos igual que la de ellos.

Lo que no podía salir de ese proceso político espontáneo y un tanto embarullado que se desarrolló entre 1979 y 1983 es ese conjunto de reglas que todo Estado compuesto necesita para regular las relaciones de las partes que lo componen, sean los Estados miembros de una Federación o

las Comunidades Autónomas de nuestro Estado de las Autonomías, entre sí y de cada una de ellas con las instituciones del Estado *stricto sensu* y para asegurar de ese modo la armonía del conjunto.

Y así estamos. Tenemos, pues, un Estado compuesto, que nada tiene que envidiar a ningún Estado federal en lo que se refiere al *quantum* de descentralización, pero nos falta lo que todos los Estados federales tienen, lo que les permite reconstruir la imprescindible dosis de unidad a partir de la pluralidad. No somos una orquesta, valga el ejemplo, sino un conjunto de músicos que tocan cada uno a su aire.

Y eso se nota mucho. Se nota especialmente en los momentos difíciles, como los vividos en las terroríficas inundaciones provocadas por la tristemente célebre dana de Valencia que se llevaron por delante a más de doscientas personas y destrozaron los pueblos que encontraron a su paso.

El desconcierto y la falta absoluta de coordinación de las autoridades y organismos que por razón de sus competencias tenían algo que decir y mucho que hacer en aquellos días han sido absolutos.

Es evidente que esta clamorosa incomunicación responde a razones políticas. Lo es también que ha faltado lealtad institucional e, incluso, buena fé personal. Con eso hay que contar en el Estado de partidos, pero justamente por eso se ha echado también en falta la ausencia de una norma constitucional que establezca de forma imperativa la obligación positiva del Gobierno central, ¿quién sino?, de coordinar la acción de todas las instituciones, estatales y autonómicas, concernidas por el

desastre y el deber, jurídicamente exigible también, de todos los responsables políticos de ocuparse ante todo y sobre todo del común, del mejor cumplimiento de sus respectivas funciones, único modo de evitar el desolador espectáculo del desgobierno y de la descarnada lucha política que domina el escenario, en la que lo único que parece importarles son los votos que pueden conseguir.

Es sólo un ejemplo, demoledor sin duda, por lo llamativo, pero sólo un ejemplo, uno más de los muchos que se producen a diario. Nuestro Estado de las Autonomías está cojo. Le faltan piezas esenciales, que son imprescindibles para que pueda funcionar correctamente, para que pueda dar a los ciudadanos los mejores servicios, que es lo que verdaderamente importa y no los cargos de relumbrón que pueda proporcionar a unos políticos que en muchos casos no tienen, ni pueden tener otra profesión porque tampoco tienen estudios.

Esta cojera institucional es perfectamente visible desde hace mucho tiempo. Podía habérsela puesto remedio sin gran dificultad, ya que para ello no hacía falta más que copiar de la *Grundgesetz* esa docena de preceptos que enuncian las reglas que aseguran la articulación interna de los *Länder* y la Federación, reglas de las que nuestro Estado de las Autonomías carece. Con ellas podríamos llenar los agujeros que hoy presenta el capítulo III del Título VIII de la Constitución, en el que siete de sus dieciséis artículos (143, 144, 145, 147, 148, 151, 152) se han extinguido por consunción y han pasado a ser Historia del Derecho, ya que fueron escritos para hacer posible la organización territorial del Estado.

No se hizo, sin embargo, y ahora ya no es posible hacerlo. El Sr. Rajoy y el Sr. Pérez Rubalcaba cuando estuvieron al frente de sus respectivos partidos podían haber conseguido, de habérselo propuesto, la mayoría absoluta del Senado y la mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados que requiere el apartado 2 del artículo 167 para reescribir el Título VIII de la Constitución en los términos indicados.

Esa fue la última oportunidad, porque lo que ha venido después, a partir del Gobierno que el propio Sr. Pérez Rubalcaba apellidó de “*Frankenstein*”, hace imposible el acuerdo necesario de los dos partidos mayores, que sería en cualquier caso imprescindible.

Ahora ya estamos, además, lamentablemente, en otra órbita. El Estado de las Autonomías puede seguir cojeando como lo viene haciendo desde el principio sin que ocurra nada irremediable. Lo que exige en este momento toda nuestra atención como ciudadanos y muy especialmente, como juristas es hacer frente al deterioro del Estado de Derecho, víctima de un Gobierno que ya no se conforma con ser Legislador de urgencia y que, a base de Decretos-leyes monstruosos, que ocupan centenares de páginas del Boletín Oficial del Estado, se ha convertido en Legislador alternativo que hace más normas con rango de Ley que el propio Legislador parlamentario y que está empeñado, además, en doblegar al Poder Judicial con la ayuda, cuando es preciso, del Tribunal Constitucional, que ha emprendido con entusiasmo las tareas propias de un Tribunal de revisión del Tribunal Supremo.