

El dictamen sobre las autonomías

Acaso el tema más relevante de la semana ha sido la entrega formal y posterior difusión del dictamen técnico sobre las autonomías. Creemos, en principio, que es positivo y acertado el propósito global del documento, así como adecuadas las propuestas que contiene, por más que concedamos que el grado o condición de indiscutibilidad de las mismas es distinto y, por otra parte, signifiquemos que, en nuestra opinión, pueden ofrecer algunas de ellas ciertas dificultades políticas e incluso técnicas, para el momento de su realización.

En otro nivel de consideraciones las dificultades están rigurosamente presentes. Pues aunque se ha insistido mucho en el carácter exclusivamente técnico del dictamen, y ese es el sincero propósito que habrá animado a la Comisión de expertos, está claro que lo que conocemos de su texto muestra la casi imposibilidad práctica de acometer con asepsia puramente técnica ciertos problemas que tienen, quiérase o no, un trasfondo político inescapable.

Si dice, y con razón, que el estadio y la situación actuales del proceso autonómico ofrecen una situación inconveniente que produce un «lógico desasosiego sobre las líneas maestras del modelo de Estado hacia el que nos encaminamos...», y la duda razonable de si no habrá que pagar un precio demasiado elevado en el tránsito». La confusa situación actual del proceso autonómico, opinamos, puede provenir de la propia Constitución y de la forma en que con posterioridad a ella —e incluso con anterioridad— se ha ido jalando y produciendo realmente el proceso autonómico. Sin desconocer que nuestra Constitución contiene principios, institucionalizaciones y previsiones de procedimiento no siempre acertadas, creemos sinceramente que la actual situación, confusa —por no decir caótica— se ha producido más que por ella directamente, por la escasa claridad, poca fijeza y menor acierto en la conducción política efectiva del proceso mismo.

Esto que acabamos de apuntar viene a reconocerlo el dictamen cuando expresa que en la interpretación del título VIII ha habido desviaciones y errores, y que no han sido suficientemente utilizados principios y preceptos en ella contenidos. El propósito del dictamen no se define, pues, ni como de impugnación del texto constitucional ni, tampoco, de bloqueo del sistema. Se entiende, por el contrario, que el propósito suyo es el de montar una correcta interpretación de nuestra Carta Magna, y, de otro punto, el de establecer las bases del desarrollo de sus previsiones en el orden autonómico, de manera que puedan corregirse las desviaciones y los excesos actuales.

Nos parece igualmente acertada la idea de que las propuestas del dictamen se articulen en dos documentos: legislativo uno, y otro de conciertos políticos. Efectivamente, no bastaría —aun siendo muy importante— una norma-

tiva, si inspirados en ella y como compromiso de actuación las fuerzas y partidos políticos no se pusieran de acuerdo en llevarla a la práctica, sin vacilaciones y sin disparidades de interpretación, convenios, asimismo, en el propósito de que la propuesta ley tenga el carácter de **orgánica**, por dos razones fundamentales: porque su mayor rango normativo dificultaría su reversibilidad y porque hace posible, según el artículo 79 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, que este mismo Tribunal se pronuncie a través del control previo de constitucionalidad. Aun siendo cierto que las leyes orgánicas requieren para su aprobación una mayoría cualificada y no siempre fácil de obtener, es ello, precisamente, lo que obligará a buscar acuerdos entre distintas fuerzas políticas, cosa ésta que hará más firme la eficacia y vigencia de la ley orgánica en cuestión.

Parece evidente que la Constitución contempla dos tipos de comunidades autónomas: las que podríamos llamar de autonomía avanzada y las que denominaríamos de autonomía inicial y perfectible. Entendemos nosotros que el dictamen asume la diferenciación y, por consecuencia, expresa dos géneros de preocupaciones distintas. Respecto de las primeras, para que en todo caso no traspasen los límites que la propia Constitución expresa y tácitamente consignan. Respecto de las segundas, para que una aceleración del proceso natural y lógico no introduzca factores distorsionadores, con merma de la seguridad y autenticidad del proceso mismo. Por eso insiste el dictamen que la generalización de las autonomías territoriales no implica uniformidad del sistema ni identidad entre las diferentes comunidades, sino que tales autonomías han de responder a sus respectivos tipos.

Es posible que con el tiempo —necesariamente largo— pueda llegarse a una relativa homologación de situaciones autonómicas, siempre de acuerdo con el ritmo y procedimiento que en la Constitución se prevén. Pero en los momentos iniciales del proceso se ha de partir de las reales y efectivas circunstancias de cada posible Comunidad: no hacerlo sería desnaturalizar el proceso y, en definitiva, entorpecerlo en vez de estimularlo.

Demorando para ocasión posterior una alusión a muchos otros extremos abordados en el dictamen, de carácter más técnico y minucioso, no parece apresurado —a la vista del resumen del texto que manejamos— mostrar en principio nuestra conformidad con ciertas propuestas fundamentales:

1. La no conveniencia de una proliferación de Comunidades autónomas uniprovinciales, proliferación contra la que se previene en el propio texto constitucional.

2. La improcedencia de una suerte de primacía del Derecho de las Comunidades autónomas sobre el Derecho del Estado, en parte producto de unas supuestas «competencias exclusivas» de aquéllas, de dudoso reconocimiento constitucional como tales.

3. El aseguramiento de un control o vigilancia en la ejecución «autónoma» de la legislación estatal.

4. Las precisiones aconsejables en los acuerdos de transferencias y la posible conveniencia —por las razones que se explicitan— de sustituir las Comisiones mixtas por Comisiones sectoriales.

5. La necesidad de acometer con criterios simplificadores y distintos al de la acumulación burocrática y duplicación administrativa la realidad y situación del funcionariado.

6. La cautela en la proliferación de Tribunales Superiores en las Comunidades y la inconveniencia de que los procesos se ultimen en ellos, sobre todo cuando se trata de aplicación de normativas estatales, atendiendo al hecho de que, en definitiva, se encuentran indisolublemente asociados la unidad del Estado y la del ordenamiento jurídico.