

Conclusions del llibre Estat Autonòmic i Reforma Federal d'Eliseo Aja

A continuació s'exposen una sèrie de conclusions extretes del llibre referenciat més amunt sobre els passos principals que caldria fer, així com les modificacions que haurien de tenir lloc de tipus federal dins del nostre sistema polític i a la Constitució de 1978.

Gran part del llibre analitza la situació actual de l'Estat autonòmic (la major part del llibre tracta sobre això), el seu desenvolupament històric, la seva evolució, les seves implicacions pràctiques i els defectes i febleses actuals del mateix, per a realitzar, a continuació, una sèrie de propostes àmplies de tipus federal per resoldre aquesta situació.

D'altra banda, les propostes que fa l'autor són només una sèrie d'orientacions bàsiques ja que la determinació d'un model concret d'Estat federal ha de ser i serà el resultat de negociacions i consensos bàsics de múltiples actors, i no és possible, per aquesta raó, establir un model concret o tancat d'Estat federal.

Participació a través del Senat:

- S'hauria de transformar el Senat com a una cambra de representació dels Governos de les Comunitats Autònomes (Estats federats) amb una composició, d' almenys 3 vots per Comunitat Autònoma i un màxim de 6 o 7 vots per CCAA (Estats federats), depenent de la població de cadascuna.
- Seria un òrgan de caràcter tècnic compost per consellers i alts funcionaris autonòmics de cada branca i, alhora, seria un òrgan governamental, en representar als governs autonòmics. Les seves funcions serien les següents:
 - a) Participar i aprovar, en igualtat de condicions que el Congrés dels Diputats (cambra de representació popular), tota la normativa que afecti d'alguna manera a les Comunitats Autònomes (Estats federats), com per exemple , participació en la legislació bàsica (competències concurrents), determinades lleis ordinàries (competències compartides) o lleis o plans transversals que afectin a les CCAA (per exemple plans hidrològics o infraestructura de comunicacions). Aquest tipus de competències, en què participi el Senat federal, s'han de determinar en la Constitució federal. En cas de desacord, es suggereix l'existència d'una Comissió mixta Congrés - Senat per a dirimir possibles desacords entre les dues cambres. Si tot i així no hi ha acord, seria el Congrés per majoria de tres cinquens que tingués el vot diriment.
 - b) Canalitzar les relacions de col·laboració / intergovernamentals entre l'Estat (la Federació) i les CCAA així com facilitar el diàleg i la negociació respecte als interessos comuns.

- c) Garantir la participació real i efectiva de les CCAA, tant en la fase ascendent, com descendent, a la política de l'Estat relacionada amb la UE. És a dir, la posició de les CCAA es tindria en compte de manera efectiva en la política comunitària relacionada amb les seves competències, igual que es fa en el Bundesrat (Cambra alta alemanya) amb els Länder alemanys.
- d) Participar en la designació dels membres de les Institucions de la Federació (Estat) com ara el Tribunal Constitucional, el Govern Judicial, el Tribunal de Comptes, el Defensor del Poble, etc.

Avantatges: permetria augmentar la participació en els assumptes comuns dels Estat federats (CCAA), milloraria el clima de confiança política i reduiria la litigiositat davant el Tribunal Constitucional.

Distribució de competències:

- La distribució de competències s'ha de regular de forma més clara en una futura Constitució federal. Es suggereix que només es fixin les competències de la Federació (l'actual Estat central) a través de l'anomenada clàusula d'atribució i la resta de competències seria per als Estat federats (CCAA). En aquesta mateixa línia, s'hauria de determinar a la Constitució federal, si som davant de competències exclusives, concurrents o compartides, així com assenyalar els criteris de delimitació a les competències horitzontals. Per exemple, quan estariem davant d'una legislació bàsica? Això es determinaria, en part, a través del procediment legislatiu quan passa pel Senat federal.
- S'haurien d'introduir a la futura Constitució federal alguns criteris jurisprudencials útils del Tribunal Constitucional fruit de l'experiència dels últims anys, com per exemple, la seva jurisprudència sobre les subvencions o els conflictes derivats de les competències pròpies de les CCAA.
- S'hauria de reduir la legitimació activa per a acudir al Tribunal Constitucional.
- Establir clàusules d'atribució de competències més rotundes (tipus de l'actual art. 149.3 CE), com per exemple, l'exercici de la competència recau en les CCAA quan no sigui una competència exclusiva de l'Estat (Federació).
- Els Estatuts (Constitucions dels Estats federats) només regularitzarien la seva organització institucional pròpia i no determinarien les seves competències llevat de les referències als fets diferencials i els drets addicionals. El seu procediment de reforma dependria només de la respectiva CCAA sense intervenir la Federació i conclouria el procediment mitjançant un referèndum ciutadà.

Relacions intergovernamentals:

- Aquest apartat es desenvoluparia reconeixent i regulant en la Constitució federal les institucions o òrgans així com les tècniques de coordinació i col·laboració entre la Federació i els Estats federats (CCAA) i d'aquests entre si. S'hauria de potenciar la col·laboració horitzontal entre les diferents Estats federats (actualment molt escassa donada la preponderància de l'Estat central a nivell en relació als recursos financers). A aquests efectes, es podrien reconvertir institucions com ara la Conferència de Presidents, les diferents Conferències Sectorials (Conferència Sectorial d'Assumptes relacionats amb Unió Europea) o el Senat federal, determinant, entre d'altres qüestions, les seves noves composicions, funcions i funcionament.
- S'haurien de reconèixer i regular de forma expressa a la Constitució federal determinats principis com ara la lleialtat federal que es podrien expressar, al seu torn, a través de les diverses tècniques de cooperació, coordinació, el deure d'informació i assistència mútua, l'abstenció d'activitats pertorbadores en l'exercici de competències o la modulació de l'exercici de competències pròpies.

Finançament dels Estats federals

- Esbossar en la futura Constitució federal les competències i els criteris de gestió d'almenys els tres impostos principals, com són l'IRPF, IVA i els impostos especials, introduint de forma expressa el principi de transparència en la gestió, és a dir, que els contribuents sàpiguen en cada moment quina és l'Administració responsable dels impostos que paguen. Totes les lleis de finançament haurien de ser aprovades pel Senat federal.
- El Sistema de finançament ha de partir no de la necessitat de despeses (com fins ara) sinó dels recursos finals realment existents, organitzant el finançament en relació a les competències assumides i evitant, al mateix temps, resultats disfuncionals del sistema (coherència de tot el sistema)
- Reduint la posició prevalent de l'Estat (Federació) al Consell de Política Fiscal i Financera.
- Reconeixent a la Constitució federal els mecanismes de solidaritat així com el principi d'ordinalitat lligat a l'anterior. De la mateixa manera, reconeixent i fent efectiu el principi de transparència relacionat amb l'anterior.
- Creant una comissió d'experts independents que elabori propostes i faciliti solucions tècniques més adequades al Consell de Política Fiscal i Financera (actual òrgan de la coordinació de la política financera entre l'Estat i les CCAA).

- Reformant la gestió financera de tal manera que es produeixi una atribució immediata de finançament a les diferents administracions.
- Mitjançant l'existència d'una Agència Tributària única amb un òrgan de direcció de participació paritària entre l'Estat i les CCAA triat a través del Senat federal.

Participació a la UE

- Participació de les CCAA a través del Senat federal (també a través de la Conferència de Presidents autonòmics) a imatge i semblança del Bundesrat alemany per evitar l'excessiva fragmentació departamental que existeix en les actuals conferències sectorials.

Poder Judicial

- S'hauria de considerar al Tribunal Superior de Justícia de les CCAA (TJCA), com a l'última instància judicial en tots els àmbits jurisdiccionals reservant al Tribunal Suprem només el recurs de cassació per a la unificació de doctrina.
- Suprimint l'actual Consell General del Poder Judicial i remetent les seves competències a les actuals sales de govern dels TJCA convertint-les, a la vegada, en consells autonòmics els membres dels quals són elegits sense intervenció parlamentària, ni de les associacions judicials. Alhora, es crearia un Consell General de caràcter tècnic i reduït (màx. 3-5 membres) per conèixer dels recursos contra les decisions dels consells autonòmics. Finalment, s'hauria de crear un òrgan equivalent (al consell autonòmic) per a les resolucions de caràcter general tant del Tribunal Suprem i l'Audiència Nacional, en l'àmbit de les seves competències.
- Reconsiderant el sistema de nomenament de magistrats del Tribunal Constitucional i havent-se de dur a terme pel Congrés i el Senat federal en règim d'igualtat i rebutjant el mètode actual de quota segons partits polítics .

Fets diferencials i asimetries

- Reconeixement a la Constitució federal de determinats fets diferencials ja existents no contraris a la igualtat (la llengua pròpia, dret civil especial, etc) així com d'aquelles competències assumides per aquelles CCAA (Estats federats) que tenen major voluntat d'autogovern (certes competències en organització local, seguretat pública, institucions d'autogovern de segon nivell, etc.). Això tindria un reconeixement genèric a la Constitució general i un reconeixement exprés en el respectiu Estatut (Constitució Estat federat).

Idea de Nació

- Desenvolupament constitucional d'un concepte de nació i nacionalitat incloent alhora de complementari en 'introduir un o diversos elements de relativitat en aquesta qüestió respectant , al mateix temps, els sentiments , idees i símbols de les altres nacions. Això es pot desenvolupar a través d'un acord estratègic que es desenvolupi a través d'una llei que reguli els efectes dels símbols i les denominacions oficials a nivell de Federació i dels Estats federats , que respecti totes les sensibilitats de tots en aquesta matèria .

Dret d'Autodeterminació

- No està reconegut a cap Constitució ni tampoc hi ha un dret a la secessió unilateral (a l'Estat federal tampoc).
- No obstant això, es podria prendre en consideració la sentència del Tribunal Suprem del Canadà en el sentit que si hi ha una part d'Estat on els seus ciutadans de forma continuada i majoritària desitja constituir-se en un Estat independent, s'acordin negociacions entre les administracions per realitzar un referèndum (per exemple, a través de l'art. 92 CE) on es negociï una pregunta clara i unes majories clares. En el cas de triomfar el sí, s'haurien entaular negociacions a continuació, que haurien de donar com a resultat uns acords que respectin tant els interessos dels ciutadans de la regió que es vol separar com els interessos de la resta dels ciutadans que no ho volen fer i de la Federació.

Reforma de la Constitució

- La millor reforma és la reforma parcial ja que té un procediment més simplificat i dóna la imatge de no voler trencar amb tot l'anterior.
- Aquesta reforma seria el resultat de mesos de discussió i negociació política. Per tant, el resultat final de la reforma no pot ser predeterminat a priori sent resultat d'aquesta negociació. Per tot això, l'element clau és la valoració política, és a dir, la voluntat de la necessitat de reforma.
- És preferible separar la reforma de la vertebració territorial de l'Estat d'un altre tipus de reformes constitucionals com poden ser les reformes d'aprofundiment democràtic, Monarquia o República, etc (es suggereix realitzar aquest tipus de reformes en un moment posterior) a causa de que ja és , en si mateixa, una reforma de calat o estructural que requereix amplis consensos i negociacions.