

Conclusiones del libro Estado Autonómico y Reforma Federal de Eliseo Aja

A continuación se exponen una serie de conclusiones extraídas del libro arriba referenciado sobre los pasos principales que habría que dar, así como las modificaciones que tendrían que tener lugar de tipo federal dentro de nuestro sistema político y en la Constitución de 1978.

Gran parte del libro analiza la situación actual del Estado autonómico (la mayor parte del libro trata sobre ello), su desarrollo histórico, su evolución, sus implicaciones prácticas y los defectos y debilidades actuales del mismo, para realizar, a continuación, una serie de propuestas amplias de tipo federal para resolver esta situación.

Por otro lado, las propuestas que hace el autor, son sólo una serie de orientaciones básicas ya que la determinación de un modelo concreto de Estado federal debe ser y será el resultado de negociaciones y consensos básicos de múltiples actores, no siendo posible, por esta razón, establecer un modelo concreto o cerrado de Estado federal.

Participación a través del Senado:

- Se debería transformar el Senado como una cámara de representación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (Estados federados) con una composición, de, al menos 3 votos por Comunidad Autónoma y un máximo de 6 o 7 votos por CCAA (Estados federados), dependiendo la población de cada una.
- Sería un órgano de carácter técnico compuesto por consejeros y altos funcionarios autonómicos de cada ramo y, a la vez, sería un órgano gubernamental, al representar a los gobiernos autonómicos. Sus funciones serían las siguientes;
 - a) Participar y aprobar, en igualdad de condiciones que el Congreso de los Diputados(cámara de representación popular), toda la normativa que afecte de alguna manera a las Comunidades Autónomas (Estados federados), como por ejemplo, participación en la legislación básica (competencias concurrentes), determinadas leyes ordinarias(competencias compartidas) o leyes o planes trasversales que afecten a las CCAA (por ejemplo planes hidrológicos o infraestructura de comunicaciones). Este tipo de competencias, en las que participe el Senado federal, se deben de determinar en la Constitución federal. En caso de desacuerdo, se sugiere la existencia de una Comisión mixta Congreso-Senado para dirimir posibles desacuerdos entre ambas cámaras. Si aun así no hay acuerdo, sería el Congreso por mayoría de tres quintos que tuviera el voto dirimente.
 - b) Canalizar las relaciones de colaboración/intergubernamentales entre el Estado (la Federación) y las CCAA así como facilitar el diálogo y la negociación respecto a los intereses comunes.

- c) Garantizar la participación real y efectiva de las CCAA, tanto en la fase ascendente, como descendente, en la política del Estado relacionada con la UE. Es decir, la posición de las CCAA se tendría en cuenta de manera efectiva en la política comunitaria relacionada con sus competencias, al igual que se hace en el Bundsrat (Cámara alta alemana) con los Länder alemanes.
- d) Participar en la designación de los miembros de las Instituciones de la Federación (Estado) tales como el Tribunal Constitucional, el Gobierno Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etc.

Ventajas: permitiría acrecentar la participación en los asuntos comunes de los Estado federados (CCAA), mejoraría el clima de confianza política y reduciría la litigiosidad ante el Tribunal Constitucional.

Distribución de competencias:

- La distribución de competencias se debe regular de forma más clara en una futura Constitución federal. Se sugiere que sólo se fijen las competencias de la Federación (el actual Estado central) a través de la denominada cláusula de atribución y el resto de competencias sería para los Estado federados (CCAA). En esta misma línea, se debería determinar en la Constitución federal, si estamos antes competencias exclusivas, concurrentes o compartidas, así como señalar los criterios de delimitación en las competencias horizontales. Por ejemplo, ¿cuándo estaríamos ante una legislación básica? Esto se determinarías, en parte, a través del procedimiento legislativo cuando pasa por el Senado federal.
- Se debería introducir en la futura Constitución federal, algunos criterios jurisprudenciales útiles del Tribunal Constitucional fruto de la experiencia de los últimos años, como por ejemplo, su jurisprudencia sobre las subvenciones o los conflictos derivados de las competencias propias de las CCAA.
- Se debería reducir la legitimación activa para acudir al Tribunal Constitucional.
- Establecer cláusulas de atribución de competencias más rotundas (tipo del actual art. 149.3 CE), como por ejemplo, el ejercicio de la competencia recae en las CCAA cuando no sea una competencia exclusiva del Estado (Federación).
- Los Estatutos (Constituciones de los Estados federados) sólo regularían su organización institucional propia y no determinarían sus competencias salvo las referencias a los hechos diferenciales y los derechos adicionales. Su procedimiento de reforma dependería sólo de la respectiva CCAA sin intervenir la Federación y concluiría el procedimiento mediante un referéndum ciudadano.

Relaciones intergubernamentales:

- Este apartado se desarrollaría reconociendo y regulando en la Constitución federal, las instituciones u órganos así como las técnicas de coordinación y colaboración entre la Federación y los Estados federados (CCAA) y de éstos entre sí. Se debería

potenciar la colaboración horizontal entre los distintos Estado federados (actualmente muy escasa dada la preponderancia del Estado central a nivel en relación a los recursos financieros). A estos efectos, se podrían reconvertir instituciones tales como la Conferencia de Presidentes, las distintas Conferencias Sectoriales (Conferencia Sectorial de Asuntos relacionados con Unión Europea) o el Senado federal, determinado, entre otras cuestiones, sus nuevas composiciones, funciones y funcionamiento.

- Se debería reconocer y regular de forma expresa en la Constitución federal determinados principios tales como la lealtad federal que se podrían expresar, a su vez, a través de las diversas técnicas de cooperación, coordinación, el deber de información y asistencia mutua, la abstención de actividades perturbadoras en el ejercicio de competencias o la modulación del ejercicio de competencias propias.

Financiación de los Estado federales

- Esbozar en la futura Constitución federal, las competencia y los criterios de gestión de, al menos los tres impuestos principales, como son el IRPF, IVA los Impuestos Especiales, introduciendo de forma expresa el principio de transparencia en la gestión, esto es, que los contribuyentes sepan en cada momento cuál es la Administración responsable de los impuestos que pagan. Todas las leyes de financiación deberían ser aprobadas por el Senado federal.
- El sistema de financiación debe partir no de la necesidad de gastos (como hasta ahora) sino de los recursos finales realmente existentes, organizando la financiación en relación a las competencias asumidas y evitando, al mismo tiempo, resultados disfuncionales del sistema (coherencia de todo el sistema)
- Reduciendo la posición prevalente del Estado (Federación) en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Reconociendo en la Constitución federal los mecanismos de solidaridad así como el principio de ordinalidad ligado al anterior. De igual forma, reconociendo y haciendo efectivo, el principio de transparencia relacionado con lo anterior.
- Creando una comisión de expertos independientes que elabore propuestas y facilite soluciones técnicas más adecuadas al Consejo de Política Fiscal y Financiera (actual órgano de la coordinación de la política financiera entre el Estado y las CCAA).
- Reformando la gestión financiera de tal manera que se produzca una atribución inmediata de financiación a las distintas Administraciones.
- Mediante la existencia de una Agencia Tributaria única con un órgano de dirección de participación paritaria entre el Estado y las CCAA elegido a través del Senado federal.

Participación en la UE

- Participación de las CCAA a través del Senado federal (también a través de la Conferencia de Presidentes autonómicos) a imagen y semejanza del Bundesrat alemán para evitar la excesiva fragmentación departamental que existe en las actuales conferencias sectoriales.

Poder Judicial

- Se debería considerar al Tribunal Superior de Justicia de las CCAA (TJCA), como la última instancia judicial en todos los ámbitos jurisdiccionales reservando al Tribunal Supremo sólo el recurso de casación para la unificación de doctrina.
- Suprimiendo el actual Consejo General del Poder Judicial y remitiendo sus competencias a las actuales Salas de Gobierno de los TJCA convirtiéndolas, al mismo tiempo, en consejos autonómicos cuyos miembros son elegidos sin intervención parlamentaria, ni de las asociaciones judiciales. Al mismo tiempo, se crearía un Consejo General de carácter técnico y reducido (max. 3-5 miembros) para conocer de los recursos contra las decisiones de los consejos autonómicos. Por último, se debería crear un órgano equivalente(al consejo autonómico) para las resoluciones de carácter general tanto del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, en el ámbito de sus competencias.
- Reconsiderando el sistema de nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional debiendo realizarse por el Congreso y el Senado federal en régimen de igualdad y desechando el método actual de cuota según partidos políticos.

Hechos diferenciales y asimetrías

- Reconocimiento en la Constitución federal de determinados hechos diferenciales ya existentes no contrarios a la igualdad (la lengua propia, derecho civil especial, etc) así como de aquellas competencias asumidas por aquellas CCAA (Estados federados) que tienen mayor voluntad de autogobierno.(ciertas competencias en organización local, seguridad pública, instituciones de autogobierno de segundo nivel, etc). Esto tendría un reconocimiento genérico en la Constitución general y un reconocimiento expreso en el respectivo Estatuto (Constitución Estado federado).

Idea de Nación

- Desarrollo constitucional de un concepto de nación y nacionalidad incluyente a la vez de complementario al introducir uno o varios elementos de relatividad en ésta cuestión respetando, al mismo tiempo, los sentimientos, ideas y símbolos de las demás naciones. Esto se puede desarrollar a través de un acuerdo estratégico que se desarrolle a través de una ley que regule los efectos de los símbolos y las denominaciones oficiales a nivel de Federación y de los Estados federados, que respete todas las sensibilidades de todos en esta materia.

Derecho de Autodeterminación

- No está reconocido en ninguna Constitución ni tampoco existe un derecho a la secesión unilateral (en el Estado federal tampoco).
- Sin embargo, se podría tomar en consideración la sentencia del Tribunal Supremo de

Canadá en el sentido de que si existe una parte de Estado en donde sus ciudadanos de forma continuada y mayoritaria desea constituirse en un Estado independiente, se acuerden negociaciones entre las Administraciones para realizar un referéndum (por ejemplo, a través del art. 92 CE) en donde se negocie una pregunta clara y unas mayorías claras. En el caso de triunfar el sí, se deberían entablar negociaciones a continuación, que deberían dar como resultado unos acuerdos que respeten tanto los intereses de los ciudadanos de la región que se quiere separar como los intereses del resto de los ciudadanos que no lo quieren hacer y de la Federación.

Reforma de la Constitución

- La mejor reforma es la reforma parcial ya que tiene un procedimiento más simplificado y da la imagen de no querer romper con todo lo anterior.
- Esta reforma sería el resultado de meses de discusión y negociación política. Por lo tanto, el resultado final de la reforma no puede ser predeterminado a priori siendo resultado de esa negociación. Por todo ello, el elemento clave es la valoración política, es decir, la voluntad de la necesidad de reforma.
- Es preferible separar la reforma de la vertebración territorial del Estado de otro tipo de reformas constitucionales como pueden ser las reformas de profundización democrática, Monarquía o República, etc (se sugiere realizar este tipo de reformas en un momento posterior) debido a que ya es, en sí misma, una reforma de calado o estructural que requiere amplios consensos y negociaciones.