

HACIA UNA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE NUESTRO MODELO AUTONÓMICO (Reflexiones y propuestas)

1. Han pasado más de treinta años de desarrollo autonómico en España y lo que ha sido un éxito de organización territorial y de autogobierno de las Comunidades Autónomas, se ha transformado, en pocos meses, en un modelo cuestionado y amenazado. Cuestionado por un sector minoritario —pero creciente— de la ciudadanía, sensible a un discurso antiautonomista y recentralizador y amenazado por la ruptura del nacionalismo catalán con el marco estatutario y constitucional y su apuesta abiertamente independentista, a través de la autodeterminación.

2. La crisis económica y los ajustes presupuestarios han realimentado el debate territorial de nuestro país. Los viejos prejuicios antiautonómicos han culpado injustamente a las Comunidades Autónomas de despilfarro e ineficacia en la gestión de sus competencias, acentuando la desafección ciudadana al sistema autonómico. También contribuyen algunos discursos oportunistas en medios de comunicación y partidos políticos, preconizando una revisión centralista de nuestro Título VIII. A todo ello se añaden importantes problemas de desarrollo que, desde hace varios años, se observan en el funcionamiento del modelo autonómico y que no hemos sido capaces de resolver hasta la fecha: el Senado, la financiación autonómica, la cooperación institucional, etc.

3. A su vez, el llamado «derecho a decidir» el futuro de Cataluña ha penetrado con tal fuerza en la política, en los medios, en las instituciones y en la población de esa comunidad, que muy probablemente el escenario político de los próximos dos años va a girar sobre él, inevitable y casi exclusivamente. La gestión política de este conflicto es extremadamente delicada y de su acierto pueden depender consecuencias de importancia histórica. El derecho a decidir no es sino un eufemismo del derecho de autodeterminación, inaplicable a todas luces en nuestro marco constitucional. El rechazo a su ejercicio no debe contemplarse como la única respuesta del Estado a una demanda mayoritaria del Parlamento de Cataluña. Este debe ir acompañado de una oferta de diálogo y negociación sobre los problemas que plantea la población catalana en sus relaciones con España. Resumidamente, se trata de tres grandes cuestiones:

a) La decepción estatutaria producida a lo largo de la década 2000-2010 en las sucesivas apuestas de CiU y PSC con PP y PSOE respectivamente. En particular la producida con la sentencia del Tribunal Constitucional después del referéndum del nuevo Estatut.

b) El agravio catalán de la financiación autonómica y su agudización en la crisis financiera, culminado con el rechazo del Gobierno del Estado al pacto fiscal (septiembre de 2012).

c) La creciente sensación en Cataluña de que España no admite ni acepta sus singularidades culturales y lingüísticas, políticas e históricas, y que su futuro no cabe en el Estado autonómico a diecisiete.

4. Querámoslo o no, la política española tiene que atender esta asignatura pendiente de nuestro presente. Y debemos hacerlo juntos porque, tanto al PP como al PSOE, nos corresponde ofrecer soluciones a la defensa de un modelo territorial que integre a todos y evite fracturas inéditas. No se trata de quedarnos quietos esperando que este problema

desaparezca en la crisis o en las urgencias de la economía y el empleo. Es más bien al contrario, hay que aprovechar la crisis para abordar y resolver mejor este asunto. Tampoco se puede dejar a los nacionalistas catalanes que desarrollen su programa con todas sus iniciativas, ocupando el escenario y el protagonismo absoluto de la escena. Por el contrario, es necesario disponer de un plan propio, con iniciativas del Estado que hagan girar el foco mediático y el debate político hacia otras actitudes, hacia otros objetivos, hacia otras soluciones. Por último, debemos hacerlo ya. Hoy el tiempo transcurre en nuestra contra y cuanto antes tomemos la iniciativa, más fácil será rectificar el rumbo de los acontecimientos y conseguir cambios en las posturas partidarias.

Son estas urgencias de nuestra política territorial las que nos obligan a revisar, con alguna profundidad, la arquitectura del modelo, proponiendo reformas que tratan objetivamente de resolver esos problemas, sin cuestionar las bases fundamentales del Estado autonómico.

5. ¿Cuáles son esos problemas y cuáles sus soluciones?

5.1. Incorporar a la Constitución el mapa autonómico.

Conforme a lo previsto en el informe del Consejo de Estado y de acuerdo a las Constituciones federales, la Constitución debe recoger las unidades territoriales que componen el Estado. Con ello se cierra el mapa y se refuerza la normatividad de la Constitución. El modo de realizar la enumeración debe responder al criterio cronológico de su formación. La referencia expresa a cada comunidad autónoma serviría para que estas quedasen identificadas con la denominación por ellas elegida, en sus respectivos estatutos. Somos partidarios de mantener el nombre de nuestras comunidades tal y como las definimos en nuestra Constitución y en la actualidad: comunidad autónoma. También somos partidarios de mantener el actual mapa autonómico sin alterar ninguna de sus delimitaciones geográficas.

5.2. Una nueva y clarificadora distribución de competencias.

El sistema de atribución competencial establecido en la Constitución y en los estatutos de autonomía es fuente inacabada de conflictos y de confusión. El hecho de que la Constitución atribuya al Estado un listado de competencias con carácter exclusivo, a las CC. AA. [Comunidades Autónomas] las que digan sus estatutos y al Estado las no recogidas expresamente en dichos estatutos, ha generado una formulación demasiado abierta y nada clarificada en sus conceptos y susceptible de una pugna interminable entre poderes territoriales. El complemento del 150.2 que permite transferir o delegar competencias de titularidad estatal a las CC.AA. que «por su naturaleza» sean delegables añade todavía más inestabilidad al sistema. El actual sistema de reparto competencial está unánimemente criticado por la doctrina, por los expertos y por los responsables institucionales. A la tradicional complejidad generada en los desarrollos competenciales —leyes de bases, desarrollos legislativos y ejecución en materias exclusivas, compartidas o concurrentes—, se han añadido los mecanismos creados por los estatutos de Cataluña, Andalucía y otros, desmenuzando las funciones de cada título competencial y atribuyendo su competencia a la comunidad autónoma. Los intentos del Tribunal Constitucional de clarificar esta espesura a través de su jurisprudencia no han resuelto tan complicada situación porque, siendo sus sentencias en muchos casos interpretativas de las leyes y de los estatutos, resulta obligado

definir el ejercicio, adecuado o no, de las competencias a través de dichas interpretaciones, lo que ha terminado por hacer improrrogable el actual modelo de reparto competencial.

El reparto de competencias debe fijarse claramente en la Constitución con un solo listado de las competencias exclusivas del Estado, determinando con toda precisión su carácter legislativo, ejecutivo o administrativo.

De aquí se derivan, entre otras, las siguientes consecuencias:

La supresión del artículo 148 C. E. [Constitución Española] y del 150.2

- La inclusión en la C. E. de un listado de competencias exclusivas del Estado, determinando el carácter legislativo, ejecutivo o administrativo.
- La constitucionalización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los perfiles de algunas competencias básicas del Estado: 149.1.1. (igualdad y derechos de los españoles) y del 149.1.13 (dirección económica del Estado).
- Mantenimiento de la legislación armonizadora (150.3 C. E.), aunque esas leyes requerirán mayorías cualificadas, tanto en el Congreso como en el Senado.

5.3. Reformar el Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial.

El modelo autonómico ha venido funcionando desde su creación con una falla principal: la ausencia de una cámara de representación territorial que diera a la democracia española la legitimidad territorial (art. 2 de la C. E.), junto a la legitimidad personal (art. 1.2 de la C. E.). A pesar de que el art. 69.1 de la Constitución le otorga esa suprema función: «El Senado es la Cámara de representación territorial», resulta evidente a todas luces que no la cumple. Ni por el modo de elección de sus miembros, elegidos en su mayoría (80% de la Cámara) en la misma circunscripción electoral y por el mismo cuerpo electoral que los miembros del Congreso de los Diputados, ni por las funciones que tiene encomendadas como cámara de segunda lectura, cuyas decisiones nunca pueden alterar la voluntad del Congreso.

Los sucesivos intentos de corregir esta grave disfunción de nuestro sistema constitucional, a través de la reforma del Reglamento del Senado, con la creación de una comisión especial de las Comunidades Autónomas y con la celebración en su seno de los debates generales autonómicos o de la Conferencia de Presidentes, no han servido. Puede decirse con rotunda convicción y general asentimiento que el Senado no funciona como cámara territorial y que la ciudadanía muestra un distanciamiento notable hacia esta institución acreditado en un notable y creciente abstencionismo en sus papeletas electorales. Lo que es peor, el principio de legitimación democrático territorial no ha sido desarrollado y las nacionalidades y regiones, constitucionalmente reconocidas como territorios diferenciados titulares del derecho a la autonomía, no pueden participar en las tareas legislativas del Estado porque no pueden hacer presente, real y efectiva, su representación en la arquitectura constitucional del Estado.

Entre las posibles opciones de reforma del actual Senado, la que mejor responde a la necesidad de que en él se encuentre representada la voluntad política de cada una de las Comunidades Autónomas es la que toma como modelo de referencia al Bundesrat o Consejo Federal alemán, órgano constitucional en el que se encuentran representados, de manera

relativamente proporcional a la población de cada uno de los lander, los gobiernos de estos. Y esta es la mejor alternativa para nuestro futuro Senado porque, para representar la voluntad autonómica, nadie mejor que los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto son ellos los responsables máximos de su dirección política y, además, dado que son también ellos los que de manera más unitaria pueden expresar la voluntad de cada una de estas. Todo ello implica la reforma de los artículos de la C. E., relativos específicamente a la composición y funciones del Senado: arts. 69, 78 y otros.

5.4. Incorporar al Senado nuevas funciones e Instituciones.

El Senado puede ser una instancia ideal para potenciar las relaciones de colaboración. Por ejemplo, puede ser competente para la autorización parlamentaria de los convenios de cooperación, con el fin de otorgarles valor normativo, siguiendo el modelo de Alemania.

La participación en asuntos europeos en la fase ascendente, ratificando los acuerdos de las Conferencias Sectoriales, y, en la descendente, concretando normativamente estos acuerdos sobre la reforma en que se incorpora una norma europea en nuestro ordenamiento. La participación en la designación de miembros de distintos órganos constitucionales (Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional) y otros organismos económico-sociales.

En el Senado deben celebrarse las Conferencias Sectoriales, instrumentos fundamentales de la cooperación federal. El cambio de sede, desde los ministerios a la cámara territorial de estas reuniones, es altamente simbólico. Igualmente somos partidarios de instalar en el Senado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, auténtico foro del debate sobre las finanzas del Estado y su reparto territorial.

5.5. Un nuevo modelo de financiación de las CC. AA.

Otro de los grandes problemas del sistema autonómico español es la inestabilidad y la insatisfacción con el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. A pesar del progresivo perfeccionamiento del modelo a través de sucesivos acuerdos entre la Hacienda estatal y las de las CC. AA., que han mejorado la autonomía y la suficiencia de los recursos autonómicos, el modelo sigue mostrando difíciles equilibrios y disfunciones entre solidaridad interterritorial y los recursos propios y entre los resultados financieros de las autonomías forales y las del régimen común.

No podemos olvidar que la regulación constitucional es demasiado breve en esta delicada cuestión. Los tres artículos en los que prácticamente se agota el tratamiento de la cuestión se limitan a reconocer en términos genéricos la autonomía financiera (art. 156 C.E.), a enumerar —sin definir en modo alguno— las fuentes de ingresos habituales en federalismo fiscal (art. 157.1 C. E.), a establecer límites a la imposición autonómica para garantizar la unidad de mercado (art. 157.2 C. E.) y a prever genéricamente unas transferencias estatales para garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales, así como un fondo estatal destinado a gastos de inversión (art. 158 C.E.). En suma, el texto constitucional no contiene ninguna regla mínimamente precisa que permita predecir cómo deben financiarse las CC.AA. A este respecto, bien puede afirmarse que la Constitución no es más que una hoja en blanco en lo relativo a la definición del sistema de financiación autonómica, y, por tanto,

que se trata de una cuestión que queda desconstitucionalizada a favor de la ley orgánica a la que alude el art. 157.3 C. E.

Una reforma de la Constitución orientada por el objetivo de dotar a la misma de verdaderas reglas sobre el reparto de las competencias financieras y de los recursos entre el Estado y las CC. AA. resulta conveniente para garantizar un mínimo de autonomía y suficiencia financieras a las CC. AA. frente a un eventualmente centralista legislador orgánico. Por otra parte, esa mayor concreción dificultaría la posibilidad de que la normativa infraconstitucional extendiera a otras CC. AA. un modelo de financiación tan singular como el que disfrutaban los territorios forales desde el siglo xix.

Tomar como referencia al federalismo alemán parece lo más adecuado. De una parte, porque la evolución del modelo LOFCA [Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas] ha llevado a un sistema que, al igual que Alemania, gravita en buena medida sobre unos impuestos comunes cuya recaudación se reparte entre ambos niveles de gobierno. Y, de otro lado, la germanización de nuestra Constitución financiera haría mucho más comprensible nuestro Estado descentralizado a un socio esencial en el seno de la Unión Europea.

5.6. Constitucionalizar el principio de participación de las CC. AA. en la gobernación del Estado e incorporar a la gobernación de España los principios e instrumentos federales de lealtad y colaboración.

Otro de los problemas que manifiesta nuestro modelo autonómico es la falta de cooperación institucional. Ello obedece a la inexistencia en España de una «cultura política» de la colaboración en las relaciones intergubernamentales y a la debilidad de los instrumentos de colaboración y cooperación, tanto vertical como horizontal. Estos se han desarrollado en la evolución del Estado autonómico de manera un tanto abigarrada y heterogénea, y con un funcionamiento muy desigual.

Resulta adecuado el reconocimiento constitucional expreso del principio de participación, que supone la intervención de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que puedan afectarles y su capacidad de influir en el nombramiento de órganos o instituciones estatales. En tal sentido, proponemos formalizar las referencias a las modalidades de participación que se han previsto en los nuevos estatutos de Cataluña y Andalucía y constitucionalizar la participación —tanto ascendente como descendente— de las CC. AA. en los asuntos europeos, utilizando al respecto la jurisprudencia constitucional.

Respecto a la designación de órganos constitucionales, debería remitirse a las correspondientes leyes reguladoras de los órganos correspondientes.

Es cada vez más importante facilitar la participación autonómica en las estrategias nacionales de la política económica del Estado. Se trata de una cuestión que no ha encontrado encaje hasta ahora en el sistema de la cooperación en España y que cada vez es más necesaria, pues las reformas impulsadas por el Gobierno estarán vacías de contenido si no cuentan con la conformidad y una implicación activa de las Comunidades Autónomas. Esto requiere una cooperación que podría atenderse en una Conferencia Sectorial de Política Económica, que ahora no existe, diferenciada del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal como existe en los Estados federales europeos.

La falta de previsiones técnicas para articular las relaciones del Estado con las CC. AA. y de estas entre sí y la ausencia de una «cultura de colaboración» intergubernamental deben ser corregidas con la regulación constitucional de los principios de lealtad federal y colaboración y la regulación flexible de procedimientos y órganos, instrumentos y foros de encuentro, en la línea de los propuestos en el informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española.

En cuanto al principio de colaboración, debe presidir las relaciones entre el Estado y las CC. AA. y constituye un deber al que están sometidas recíprocamente ambas instancias, tal y como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Respecto a los órganos y a los instrumentos de colaboración, deberán institucionalizarse los siguientes:

a) La Conferencia de Presidentes.

b) Las Conferencias Sectoriales.

c) Convenios de colaboración verticales (Estado-CC. AA.) y horizontales (CC. AA. entre sí), con modificación del art. 145.2 de la C. E. para potenciar estas relaciones.

d) Debe explorarse la experiencia de la Plataforma de Gobiernos Autonómicos, aún incipiente, que ofrece aspectos de interés. Se trata de un mecanismo no formalizado de colaboración horizontal al más alto nivel político de las Comunidades Autónomas. Como tal permite el intercambio de información, la formulación de propuestas conjuntas para defender ante el Estado y también afrontar conflictos bilaterales o multilaterales. Es un foro de encuentro necesario para debatir políticamente los aspectos de interés común de las Comunidades Autónomas. Como en el caso anterior, no es conveniente formalizar en exceso este tipo de encuentros y su existencia debería dejarse a la libre decisión de las Comunidades Autónomas.

e) También deben generalizarse las prácticas de colaboración entre Comunidades Autónomas en la superación de duplicidades administrativas, gestión pública de servicios en zonas limítrofes, concertación en la elaboración de normas autonómicas en competencias exclusivas y en la aplicación concertada de normas comunitarias o estatales.

f) El marco común de relaciones intergubernamentales no es incompatible con el reconocimiento de una relación bilateral, aun sometida a ese marco multilateral; esto es, el marco de relaciones intergubernamentales debe ser multilateral, aunque permita la presencia de procedimientos y órganos bilaterales.

5.7. Determinar y reconocer constitucionalmente los hechos diferenciales y las singularidades estatutarias.

Del texto constitucional se deducen al menos cinco hechos diferenciales, entendidos estos como elementos político-jurídicos distintivos de algunos territorios que, necesariamente, han de tener consecuencias sobre su organización jurídica. El primero, recogido en la disposición transitoria segunda y cuarta, destaca la existencia político-histórica de determinados territorios. El segundo, también de naturaleza histórica, se remite a la

disposición adicional primera que prevé el amparo y actualización de los derechos históricos de los territorios forales.

La C.E. también se refiere a las lenguas propias en ciertos territorios y su reconocimiento como lenguas oficiales en el artículo 32.2 de la Constitución. Jurídicamente esto ha tenido consecuencia en la configuración del uso de la lengua propia como un derecho. Y su repercusión tanto en la política educativa y cultural, como en la organización de la administración.

La insularidad, que se proyecta en la especialización de su régimen fiscal y su organización administrativa, y, por último, la definición misma de las Comunidades Autónomas como entidades políticas particulares dentro del conjunto del Estado. De alguna manera esta idea viene recogida en la distinción del artículo 2 de la Constitución entre nacionalidades y regiones, y se ha proyectado con toda plenitud en sus estatutos.

La preexistencia histórica y la autoidentificación en estas entidades políticas singulares debería resolverse mediante la aceptación en la Constitución de su denominación. Igualmente, la Constitución debería hacer una mención expresa en las competencias de las nacionalidades históricas en materia lingüística, y a su proyección cultural y educativa.

Ello merecería un título específico que recogiera las facultades derivadas de este reconocimiento. En este mismo concepto podrían incluirse otras competencias derivadas de las singularidades propias de estas nacionalidades históricas.

5.8. Reformar el control constitucional de las reformas estatutarias.

Aprobado el Estatuto por las Cortes Generales, se abre un periodo de tres meses para su impugnación ante el Tribunal Constitucional. Si esta se formaliza, el Tribunal Constitucional deberá resolver el recurso en el plazo máximo de seis meses. Solo se someterá a referéndum el texto, una vez producida la sentencia del Tribunal Constitucional y corregido, en su caso, el texto estatutario.

6. ¿Es necesaria la reforma de la Constitución para abordar la cuestión territorial?

Consideramos que la reforma constitucional es necesaria para muchas de las demandas que expresa la sociedad española y para muchos de los problemas que presenta un texto que ha quedado inadecuado y atrasado ante las nuevas realidades del siglo xxi. Hace treinta y cinco años no estábamos en la UE, ni había internet, ni éramos una sociedad de inmigración, ni nuestra economía estaba globalizada, ni había una crisis financiera como la que hay ahora, ni la sociedad española tenía los mismos valores democráticos, ni los mismos códigos morales o cívicos.

Por otra parte, del severo proceso de ajuste que está llevando a cabo España para alcanzar su estabilidad financiera se están derivando importantes reformulaciones en el campo de los derechos sociales que pueden reclamar reformas de nuestra Carta Magna. Al igual que ocurre con la crisis política que atravesamos en nuestro sistema democrático.

Pues bien, en este contexto, la reforma de la Constitución será necesaria para dar respuesta a los problemas territoriales, porque las correcciones que demanda el modelo exigen la modificación de las previsiones constitucionales.

No es posible, por ejemplo, abordar una verdadera solución al fracaso del Senado y a la necesidad de una cámara territorial sin una reforma constitucional. Lo mismo puede decirse respecto a la clarificación competencial, o a los principios cooperativos o a la solución a nuestro inacabado modelo de financiación territorial.

Las reformas necesarias no pueden ya solventarse a través de «pactos autonómicos» formalizados posteriormente en normas con rango de ley.

Tampoco ha servido la reforma del sistema general a través de impulsos singulares como fueron las reformas estatutarias de 2006 a 2010. Los nuevos pactos autonómicos deben materializarse en un nuevo pacto constitucional que tenga en cuenta la experiencia acumulada en estos treinta años de autonomías y que tome como referencia de sus reformas lo mejor de los modelos federales más próximos.

7. No se trata de una reforma que nos sitúe en el comienzo de nuestra andadura democrática, como si se tratara de un nuevo momento constituyente, sino como la evolución natural del Estado autonómico. De hecho, no cuestionamos ni sus fundamentos ni siquiera su denominación. Seguimos creyendo firmemente en ese modelo de autogobierno profundo y de flexibilidad y singularidades inteligentes, y seguimos apostando por su desarrollo y evolución que solo puede ser en la dirección de los modelos federales más perfectos. Lo que no podemos hacer es quedarnos quietos y asistir pasivos a la demolición del modelo en medio de un fuego cruzado de independentistas y recentralizadores.

La referencia de partida de la reforma que planteamos podría ser el dictamen que el Consejo de Estado elaboró en 2006, en el que ya se apuntaban claras orientaciones federales a las reformas necesarias para el cierre del modelo competencial o para la reconversión del Senado. Naturalmente, el método de inicio de una reforma de esta naturaleza y profundidad es algo que no nos corresponde adelantar. Nuestra referencia al informe del Consejo de Estado es una buena manera de remitirnos a un documento del máximo rigor jurídico y doctrinal del máximo órgano de consulta del Estado. Nuestra voluntad es ofrecer esta reflexión y esta iniciativa al conjunto de las fuerzas políticas y a la doctrina, con el fin de recuperar lo mejor del espíritu constitucional de 1978, en la búsqueda del máximo consenso para una reforma tan importante.

Madrid, 7 de marzo de 2013