

Estado autonómico y reforma federal

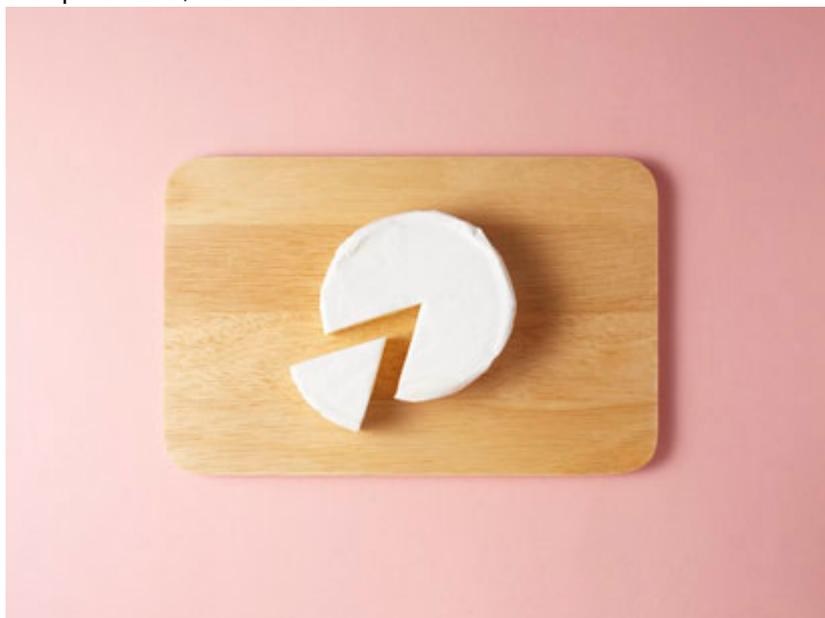
Eliseo Aja

Madrid, Alianza, 2014 408 pp. 24 €

Reconfigurar el Estado español

Gaspar Ariño Ortiz

8 septiembre, 2014



El libro de Eliseo Aja de que se ocupa esta reseña es un ambicioso estudio que viene a sumarse a otros recientemente publicados sobre el sistema autonómico español y su necesaria reforma¹. Después de más de treinta años desde su implantación, ha surgido en amplios sectores de la doctrina, de la política y también de la ciudadanía española, una indudable preocupación por la evolución y el resultado final del modelo autonómico. Se extiende en la sociedad la idea de que algún tipo de corrección hay que introducir en el sistema. La mayoría, según encuestas recientes, sigue pensando que para España el modelo es bueno –mejor que el centralista–, pero debe ser corregido.

Preocupa, en primer lugar, la demanda independentista en Cataluña y el País Vasco. Al mismo tiempo, crece en el resto de España el resentimiento, el hastío y el alejamiento de ambas comunidades. Un rampante nacionalismo particularista y excluyente está generando reacciones muy adversas en las demás, y tal estado de cosas amenaza la convivencia. En los partidos políticos está produciéndose también, por esta causa, una fractura evidente, tanto en el PSOE como en el PP. En ambos han surgido los llamados «barones» territoriales, de modo que se han federalizado o regionalizado las estructuras partidarias y el proceso de toma de decisiones.

Desde la perspectiva económica, el actual modelo de Estado, con sus gobiernos y parlamentos, con sus miles de empresas públicas territoriales y una creciente burocracia, que aumenta incluso en época de crisis, no es sostenible. La proliferación de administraciones, la dualidad de funciones y órganos de todo tipo, la existencia de unos aparatos cuasiestatales levantados en cada comunidad generan un gasto público insostenible.

Preocupa, asimismo, la ruptura de la unidad de mercado y la complejidad que genera en las empresas una desbordante regulación autonómica, no sólo en el orden comercial, medioambiental, energético o fiscal, sino también en el orden profesional, al exigir el uso de las lenguas vernáculas, que rompen la unidad de enseñanza y el mercado de servicios profesionales. En el ejercicio de las profesiones (médicos, profesores universitarios, arquitectos, abogados, notarios, ingenieros, jueces o funcionarios de nivel superior), España está quedando fragmentada por regiones. Cada uno nace, se educa, trabaja, vive y muere en su región. Se han levantado unas barreras invisibles, pero muy reales.

Desde la perspectiva económica, el actual modelo de Estado, con sus gobiernos, parlamentos y creciente burocracia, no es sostenible

A la vista de este cuadro, es frecuente oír estos días en múltiples foros una llamada a la reforma de la Constitución, aunque en sentidos a veces discordantes: unos quieren «federalizar» el Estado y otros, «unificarlo». En el mundo académico, la reforma constitucional es opinión casi unánime. Y en el mundo político, la demanda va extendiéndose en los partidos nacionales, a pesar de las resistencias iniciales de algunos de sus líderes, que están viéndose desbordados. Ahora bien, es éste un tema complicado desde muchos puntos de vista. Entre otros motivos, porque las propuestas de reforma, como digo, no son homogéneas ni coincidentes, sino divergentes. También ocurrió esto en la etapa constituyente, especialmente en los primeros momentos, pero luego se alcanzó el acuerdo en muchos temas y es de esperar que algo parecido sea posible también ahora.

La reforma que se postula no es meramente técnica –de reajuste de competencias–, sino que es de fondo, política y de gran calado, pues se pide por algunos (especialmente catalanes y vascos) un rediseño de España y su modelo de Estado: del regionalismo uniforme se quiere pasar al federalismo asimétrico, con estatus y régimen diferenciado para las distintas regiones españolas, según la conciencia de identidad y ambición de autogobierno de cada una.

Eliseo Aja aborda todos estos problemas con valentía, con claridad expositiva, con un análisis completo e integral del Estado autonómico, desde su diseño inicial hasta el momento actual. Ofrece un completo recorrido histórico de su desarrollo y evolución hasta su reciente crisis, que arranca, según el autor con la frustrada reforma del Estatuto catalán y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, que vino a bloquear sus objetivos y desencadenó la deriva independentista de Cataluña (véanse páginas 67-112). Este es un tema, sin embargo, sobre el que conviene hacer algunas consideraciones.

La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña ha sido considerada por el catalanismo como una de las causas determinantes del creciente independentismo de los últimos años. Dio lugar, como se recordará, a una imponente manifestación de protesta por las calles de Barcelona, de un millón de personas según se nos dijo (aunque las cifras de estos eventos nunca se saben con certeza), que estuvo encabezada por los más altos representantes de todos los partidos políticos, salvo el Popular. A partir de ese momento, el independentismo se desató: se convocaron elecciones, CiU y ERC lograron conjuntamente mayoría absoluta; el PSC empezó a desintegrarse; y se desencadenó sobre la sociedad catalana una tormenta de mensajes de secesión, cada vez más radicales. Fue como un turbión en el que participaron personas representativas de la sociedad catalana: profesionales de prestigio y políticos relevantes. Hasta el mismísimo Jordi Pujol, que declaró por entonces: «Tras la sentencia, ya no encuentro razones para no ir sin más tardanza hacia la independencia». Y su epígono y seguidor, Artur Mas, preguntado meses más tarde sobre cuándo pasó de ser autonomista a independentista, contestó sin dudar: «Desde el día en que el Tribunal Constitucional dictó la sentencia sobre el Estatuto». Ambas citas reflejan la importancia extraordinaria que el partido nacionalista y el Gobierno de CiU han dado a la sentencia, pero no porque haya en ello una razón lógica –que la sentencia sea tan nociva que justifique la secesión–, sino porque ésta era una decisión ya tomada (en contra de lo que siempre habían dicho) y la sentencia era un buen clavo del que colgarla.

Uno se pregunta: pero, ¿tan disparatada y agresiva con Cataluña era esa decisión del Tribunal Constitucional? En absoluto. Cuando uno entra en el contenido esencial de esta sentencia y repasa su veredicto sobre las cuestiones centrales de orden constitucional que en ella se plantean (los «derechos históricos», la consideración de Cataluña como nación no soberana, la lengua, la justicia, la Hacienda y el modelo competencial), constata que sus pronunciamientos son bastante respetuosos con el texto del Estatuto, cuya constitucionalidad el Tribunal trata de salvar siempre que puede con la técnica de la «interpretación conforme»; es decir, entendiendo que si la interpretación que se da a un determinado precepto es la que el Tribunal formula, aunque no sea esa la intención de sus redactores (y del legislador), puede «salvarse» el texto, sin declararlo inconstitucional (aunque ello suponga hacer decir a los textos lo que no dicen). El Tribunal quiso, en todo lo posible, ser respetuoso con el texto aprobado por referéndum y en cerca de treinta artículos encuentra efectivamente posible esa

«interpretación conforme», aunque, claro es, los gobernantes, en su día, pueden elegir la interpretación no conforme, dando pie a continuos recursos mientras los preceptos estatutarios sigan vivos.

Este respeto del Tribunal hacia el legislador estatutario (y hacia Cataluña) es algo que ha sido reconocido con unanimidad por un amplio elenco de catedráticos de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de nuestro país (podría ofrecer aquí un largo listado, pero no es necesario). No conozco ningún análisis serio de esa sentencia que haya puesto en duda la solidez y el rigor del razonamiento jurídico de la misma. Ni siquiera juristas críticos de la sentencia, como el propio Eliseo Aja, formulan críticas de fondo, sino que relatan los múltiples errores cometidos en el largo proceso de elaboración de la misma (y, en general, en el proceso estatutario de 2004 a 2010) que se vio acompañado de toda clase de incidentes políticos. Pero esto es harina de otro costal. Y conviene separar las cuestiones si queremos analizarlas seriamente.



En efecto, esta desdichada sentencia vino a culminar cinco años de debates entre posiciones nacionalistas y españolistas, en un contexto, además, de enfrentamiento político sin cuartel entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. El primero, en su versión PSC catalanista de los Maragall, promotores del nuevo Estatuto, era visto por el segundo como el irresponsable titular de un Gobierno dispuesto a ceder a cualquier reivindicación de soberanía (su presidente dijo por entonces que el concepto de nación era discutible y que aceptaría el texto que saliera del Parlamento de Cataluña, dos afirmaciones imprudentes). En el seno mismo del grupo socialista del Congreso se levantaron voces críticas sobre las primeras versiones conocidas del texto estatutario. Después resultó que con quien el Gobierno pactó el Estatuto no fue con Maragall, sino con Artur Mas, desconcertando a propios y extraños. Pero el PP fue más allá: organizó recogidas populares de firmas en distintas comunidades contra el Estatuto catalán, denunció la modificación encubierta de la Constitución que con él se pretendía, interpuso el recurso ante el Tribunal Constitucional, planteó la recusación de un magistrado (Pablo Pérez Tremps) por su presunto interés a favor de Cataluña, se negó sistemáticamente a renovar a los magistrados que habían agotado su mandato y no llegó a un acuerdo para la sustitución de otro que falleció (Roberto García Calvo). Todo ello acompañado de continuos debates en los medios, en los que se mezclaba la defensa de la Constitución y el logro de

votos en la lucha partidista PP-PSOE. Se prodigaron, asimismo, rumores sobre los enfrentamientos en el interior del Tribunal y la elaboración de la sentencia se alargó excesivamente (cuatro años, nada menos). Todo ello implicó una grave merma de autoridad para el Tribunal, dijera lo que dijera en su sentencia. Y por ello fue tan fácil luego la manipulación de ésta ante los ciudadanos, incluso los ilustrados, que tampoco estaban por la labor de leerse doscientas páginas de complicados razonamientos jurídicos. Todos hablaban de la sentencia sin haberla leído.

Había, además, algo inexplicable para la gente y también en buen derecho: que un tribunal examine y anule –aunque sea parcialmente– una ley que ha sido sometida a un referéndum previo, preceptivo y constitutivo. ¿Cómo va a entender esto el pueblo? Se convocó una manifestación a la que acudieron un millón de personas. Después, se trataba de ponerse al frente de la manifestación y todos lo intentaron: socialistas, convergentes, republicanos de Esquerra y hasta los verdes. Sólo el PP –que había interpuesto el recurso– se mantuvo en silencio, sin salir tampoco en defensa de la sentencia.

Es, a mi juicio, una verdadera falsedad histórica lo sucedido con esta sentencia, a la que yo mismo he calificado alguna vez de «malhadada» en el sentido de infeliz, desgraciada, desventurada, porque, teniendo razón en la mayoría de sus afirmaciones, se la ha visto como la causa determinante del proceso secesionista catalán. Nada más lejos de la verdad. El separatismo no lo crea la sentencia, sino que lo inspiran y proclaman los mismos que promovieron el Estatuto. Su tesis, desde mucho antes de la sentencia, era que el modelo de Estado de las Autonomías estaba agotado y había que ir, por tanto, a una reforma constitucional, que, al ser rechazada por quien podía hacerla, quiso sustituirse por una reforma del Estatuto que llevaba consigo una reforma encubierta de aquella. Pero su desactivación por el Tribunal Constitucional vino a hacerla inservible para lo que se quería. Por tanto, había que arruinarla y fustigarla. Se acusó a la sentencia de poner en cuestión toda la construcción autonómica y no sé cuántas cosas más, cuando era justamente lo contrario: la sentencia trató de mantener el Estado autonómico dentro de sus límites, que querían ser desbordados: así se escribe la historia.

El capítulo 3 del libro de Aja es un excelente estudio del estatuto de autonomía y las instituciones comunitarias, con el que básicamente coincido, salvo en un punto esencial: la pretendida descentralización total de la justicia (pp. 148 y ss.), que entiendo completamente improcedente, tanto por razones teóricas como por mi experiencia de abogado. Una de las notas diferenciales entre un modelo federal de Estado y el Estado autonómico (regional) es justamente la ordenación de la justicia. El Estado federal, como corresponde a su origen y estructura, tiene un sistema dual de tribunales, federales y estatales, que actúan en paralelo con diferentes instancias: instrucción, apelación y Tribunal Supremo, estatal o federal. Lo normal es que la agrupación de Estados miembros que integran la Federación presente un sistema de tribunales propios, que retienen la competencia en los asuntos vinculados a las materias, competencias y ordenamiento jurídico de cada Estado. Pero siempre constituye parte esencial de los acuerdos de federación la creación de unos tribunales federales con competencia sobre cuestiones que afecten a derechos y deberes constitucionales, a materias vinculadas a la legislación federal y a problemas o conflictos que afecten a varios Estados. El Tribunal Supremo de la nación y los tribunales de circuito (también federales) tienen la potestad de revisar las decisiones de los Estados (incluidos sus tribunales) que atenten contra la Constitución o infrinjan las leyes federales.

Jordi Pujol: «Tras la sentencia sobre el Estatuto, ya no encuentro más razones para no ir sin más tardanza hacia la independencia»

En España, tras la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales, con la Constitución de Cádiz, la unidad de jurisdicción ha sido siempre la regla, y así se mantiene en el Estado Autonómico. No existe un «poder judicial» autonómico, sino un único poder judicial de la nación, que es el del Estado, configurado en el Título VI de la Constitución (artículos 117-127), que establece un sistema jurisdiccional único en el que se juzgan todo tipo de procesos por los juzgados y tribunales determinados por las leyes (artículo 117.3). Una Ley Orgánica del Poder Judicial –se lee en el artículo 122– «determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único». Asimismo, el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123).

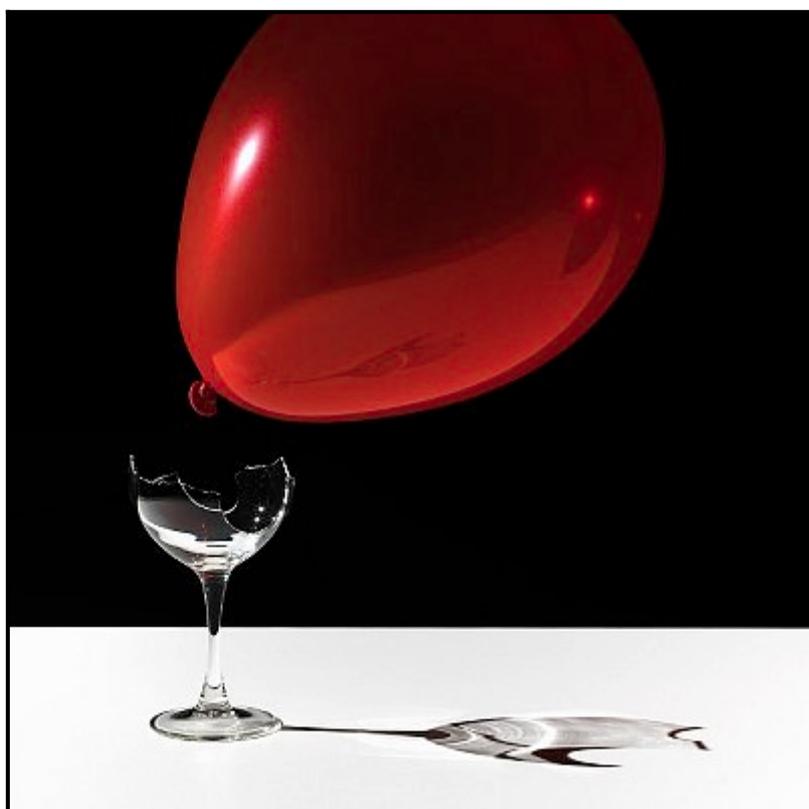
El Estatuto catalán de 2006 trató de diseñar un Poder Judicial de Cataluña, con un Consejo de Justicia de Cataluña y un Fiscal Superior de Cataluña, en cuyos nombramientos, organización y funciones la Generalitat se proponía intervenir. Pero el Tribunal Constitucional salió al paso de este diseño subrayando que en ningún caso las Comunidades Autónomas pueden contar con tribunales propios; su territorio sólo sirve para la definición del ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia, que no lo será de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en el territorio de aquélla. No puede, por tanto, un Estatuto definir las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ni limitar las del Tribunal Supremo a la «unificación de doctrina», como parecía deducirse de su texto; ni configurar, como pretendía el artículo 97 del Estatuto, un Consejo de Justicia de Cataluña al que calificaba como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña», cuyos actos lo serían de un «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial». Todo ello no resulta admisible en un Estado Autonómico.

Junto a estas razones jurídico-constitucionales, hay también una razón importantísima de orden político, y es que la independencia de los jueces y la garantía de una justicia imparcial, ajustada a derecho, queda, a mi juicio, mejor salvaguardada si el gobierno de los jueces (nombramientos, ascensos, retribuciones, dotación presupuestaria, etc.) está cuanto más lejos mejor del gobierno político autonómico, al que en muchas ocasiones los jueces tienen que juzgar. La presión que sobre ellos puede ejercer el entorno sociopolítico en que viven será menor si su vida profesional no depende de éstos.

El análisis de las competencias –de que trata el capítulo 4– y su distribución entre el Estado y las Comunidades está formulado con precisión y firmeza, sintetizando en él una doctrina ya consolidada sobre su tipología y alcance, ofreciendo criterios de delimitación y posible extensión de las mismas mediante la participación autonómica en órganos o procedimientos estatales. Quizá sea aquí necesario recordar los límites de los Estatutos como títulos originarios de competencia, que no pueden alcanzar a aquellas competencias que han sido atribuidas constitucionalmente al Estado, tal como sean entendidas por el Tribunal Constitucional. Por tanto, no es definible en un Estatuto, congelándolo, el alcance de las categorías y conceptos constitucionales, tarea que sólo compete al Tribunal. Ello implica que no puede llevarse a cabo por vía estatutaria una especie de

«reconstitucionalización» de las competencias autonómicas, configurando éstas como terreno inmune a las leyes orgánicas o leyes generales del Estado. Especial interés ofrecen, a mi juicio, las propuestas de relaciones intergubernamentales que el autor realiza, campo éste que quedó ayuno de regulación constitucional y que conviene articular en los términos que propone.

El sistema de financiación, que es materia del sexto capítulo del libro de Aja, constituye, sin duda, uno de los aspectos más controvertidos del sistema autonómico. Subraya el autor las casi inexistentes normas constitucionales al respecto y la necesidad que ha habido de remitirse a leyes orgánicas y ordinarias, entre las que destaca la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que ha venido casi a insertarse en el bloque de constitucionalidad como delimitadora de las competencias autonómicas en materia financiera. Esta Ley, de 1980, ha sido reformada en distintos momentos y los criterios de aplicación de la misma, también, por lo que el sistema, con o sin modificación de texto legal básico, se ha visto reformado en períodos sucesivos de cinco años.



El compromiso del Gobierno de acometer en este año (2014), una vez más, el sistema de financiación ha desencadenado en todas las Comunidades un rosario de pronunciamientos victimistas sobre la pobre y maltratada situación en que se encuentra cada una de ellas en cuanto a la financiación de sus actividades y servicios. Cataluña, Valencia, Madrid, Andalucía, Extremadura y alguna otra han preparado los correspondientes informes, tratando de poner precio a sus quejas. Cada uno usa la vara de medir que más le conviene para elevar las cifras lo más posible. Y alguna, como Cataluña, reclama, sin más, su soberanía fiscal y la recaudación de todos sus impuestos, aportando al común lo que en justicia le corresponda, según ella misma decida, como hacen hoy Navarra y las Vascongadas

(es decir, un régimen de concierto o pacto fiscal, como tienen los vascos o los navarros)².

A la vista de esta proliferación de demandas, el Gobierno de la nación encomendó a un equipo de trabajo, bajo la dirección del profesor Ángel de la Fuente, el encargo de hacer públicos algunos datos de base sobre los cuales deben calcularse las balanzas fiscales y aprobar un sistema o metodología apropiada para elaborar unas cuentas públicas territorializadas, de modo que éstas puedan ser comparables. Sólo bajo ambas premisas es posible el diálogo –y la negociación– basados en estimaciones homogéneas, racionales y fundadas. Sin ellas, los análisis que cada uno hace *pro domo sua* no son de fiar. El resultado al que se llegue, cualquiera que sea, resultará inaceptable para unos o para otros³.

Ello debería llevarnos quizás a repensar, desde su raíz, el modelo de federalismo fiscal que padecemos. El sistema de financiación autonómica está tratado en la Constitución en términos muy genéricos (artículos 156-158), concibiéndolo como una exigencia de la «autonomía» para el desarrollo de sus propios programas, que debe implicar «suficiencia» de recursos para financiar sus servicios y ejercer sus competencias; que debe, al mismo tiempo, estar inspirado por un principio de «solidaridad» para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, cualquiera que sea la Comunidad en que vivan y, finalmente, que el régimen fiscal debe ser armonizado entre las distintas regiones para evitar que la fiscalidad provoque competencia y deslocalizaciones entre territorios. Tales son los principios inspiradores, junto a los cuales suele hacerse alguna ligera referencia a la corresponsabilidad fiscal (esto es, que quien gasta asuma también la responsabilidad de establecer los impuestos), sin concretar.

Tal conjunto de aspiraciones y principios informadores resultan en no escasa medida incompatibles, y no se ha encontrado hasta ahora un modo de hacerlos realidad simultáneamente, cuando quieren aplicarse a todas las Comunidades Autónomas. Si a todo ello se añade un elevado grado de centralización en la recaudación tributaria, resulta ineludible constituir un conjunto de fondos de compensación a repartir entre todos para intentar compatibilizarlas.

Es obvio que la autonomía, si no hay fondos para hacerla funcionar, es teórica y puede significar un falseamiento competencial

Obviamente, la autonomía, si no hay fondos para hacerla funcionar, es teórica y puede significar un falseamiento competencial. La financiación centralizada de los servicios públicos hará que en alguna medida la sanidad, la educación, la investigación o los servicios de atención a la dependencia tengan que ser aprobados por el Estado (quien paga, manda). Eso es así –por cierto, con buenos resultados– en algunos Estados federales (por ejemplo, Alemania, para la educación, la investigación y la ciencia). Por lo demás, la suficiencia depende de la capacidad fiscal que se reconozca a cada nivel de gobierno o a cada entidad, que es por el momento muy escasa, por lo que hay que acudir siempre a fondos comunes estatales.

Hay una maraña de fondos existentes, recaudados todos por el Gobierno, que se reparten según criterios siempre discutibles (una población «ajustada», la superficie del territorio, la igualación de servicios, etc.), lo que da lugar de modo inevitable a rivalidades y agravios comparativos de difícil

tratamiento: la atención a unos (es decir, el aumento de su financiación) lleva consigo necesariamente la desatención a otros (disminución de su financiación). Si, además, las competencias no son homogéneas, la financiación no es comparable; y las polémicas se eternizan, año tras año.

Por otro lado, entender la solidaridad como igualdad de todos los ciudadanos en cualquier lugar del territorio español no es una meta alcanzable, ni quizá deseable. La igualdad en un país tan diverso como España es pretensión imposible. Pretender que en todas las Comunidades se dé un mismo nivel de servicios y prestaciones a la población obliga en un país como el nuestro, con niveles de renta muy diferentes, a realizar transferencias fiscales interregionales de gran cuantía, de unas Comunidades (las ricas) a otras (las pobres). Pero como es muy complicado fijar exactamente el nivel de éstas, se establece entonces el límite del llamado «principio de ordinalidad», según el cual las transferencias no deben alterar nunca la posición relativa de las regiones, en el ranking de renta per cápita que existía antes de hacerlas, de modo que no puede quedar en peor condición relativa quien contribuye respecto a quien se beneficia de la contribución (es decir, no pueden acabar teniendo rentas más altas –y mejores servicios– quienes reciben que quienes dan). Los límites al saldo negativo de las balanzas fiscales que presentan las regiones ricas son difíciles de establecer y pueden instrumentarse, obviamente, por dos caminos: 1) reduciendo las transferencias que se les exigen; y 2) aumentando en esa Comunidad Autónoma el volumen de inversiones estatales que se realizan. Pero uno y otro exigen territorializar con precisión los ingresos y gastos de todas las Comunidades, de modo que puedan cifrarse las diferencias y compensarlas. Y esto no es nada fácil. A ello sirven las llamadas balanzas fiscales, cuya elaboración es muy compleja y siempre discutida.

En definitiva, tenemos en España un modelo de financiación autonómica extraordinariamente complejo, que requiere continuas revisiones y no satisface a nadie⁴. Ha sido, quizás, el tema más controvertido desde la implantación del sistema autonómico. No parece que éste sea un buen sistema. Debería pensarse en un distinto modelo fiscal, en el que se descentralicen, a todos por igual, aquellos impuestos que sean atribuidos a las Comunidades Autónomas, de modo que éstas puedan ordenar y recaudar sus ingresos de acuerdo con sus aspiraciones y establecer aquellos servicios y prestaciones que crean necesarias, con la calidad que cada Comunidad pueda permitirse, suprimiendo o reduciendo gastos que sean superfluos. El que gasta debe asumir también la responsabilidad de recaudar y establecer impuestos. Y que cada palo aguante su vela. Cada Comunidad debe hacerse responsable de sus gastos y de sus servicios, imponiendo a los ciudadanos un esfuerzo fiscal proporcionando a sus aspiraciones y deseos. Resulta ciertamente exigible –y hay que garantizar– un *nivel básico* de servicios que alcance a todos en educación, en sanidad, en protección social, pero no el mismo nivel de servicios ni en esos sectores, ni en otros como el transporte, la energía o las infraestructuras deportivas o culturales. Como ya hemos dicho, la Comunidad que desee más servicios, o de mayor calidad, debe pagárselos. La nivelación horizontal de ingresos en las distintas comunidades no puede pretender la igualación de éstos.



La pasión por la uniformidad puede ser profundamente desincentivadora del esfuerzo y, por tanto, destructiva. No une, sino que desune. No puede pretenderse -ya lo hemos dicho-, en un país como España, igualar por completo rentas y servicios de los ciudadanos. Hay que garantizar -repito- unos mínimos y para ello el Estado deberá establecer un fondo de garantía o de equilibrio, con finalidades específicas y destinos vinculados (en sanidad, en enseñanza, en financiación de la cultura, en pensiones, dependencia y otros fines específicos a los que estos fondos de ayuda quedarían afectados). En lo demás, que cada Comunidad administre mejor sus ingresos o aumente sus impuestos si es que quiere gastar más. En este sentido se han manifestado recientemente algunos altos cargos del Ministerio de Hacienda, que imputan a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de financiar los que llama «servicios adicionales» o «mejor calidad» de servicios⁵.

Ésta sería también una vía de limitación del gasto generado por unas mastodónticas organizaciones político-administrativas que las Comunidades Autónomas han levantado, con cientos de parlamentarios, decenas de consejerías, consejos consultivos, defensores del pueblo, televisiones públicas deficitarias y otras entidades y empresas públicas de fines específicos. Este aparato, similar al del Estado, debe reducirse en todas ellas y la mejor forma de hacerlo -quizá la única- es la vía fiscal: que tengan que pedir dinero a la gente para mantenerlo. Lo superfluo se eliminará.

Importancia singular ofrece el capítulo 8 del libro de Aja, que aborda la reforma del Senado. El autor recoge en él lo que constituye el común sentir de la doctrina constitucional sobre el tema: la conveniencia de hacer de él una verdadera cámara de representación territorial, que el autor articula certeramente en términos inspirados por el modelo alemán: «un Senado integrado por representantes

de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, de modo que cada Comunidad Autónoma tuviera tres representantes (y votos) como mínimo y uno más por cada millón de habitantes, hasta un máximo de seis o siete. Esta configuración recoge la tradición federal de igualdad básica de representación (Estados Unidos y Suiza, dos por Estado o cantón) y a la vez pondera el peso de la población de cada *Land* (Alemania y Austria, que se mueven entre un mínimo de tres y un máximo nueve y doce, respectivamente). Sus funciones consistirían en aprobar las leyes que afectan a las Comunidades Autónomas, en paridad con el Congreso, canalizar las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas y con el Estado, articular las posiciones de las Comunidades Autónomas con el Estado respecto a las decisiones de las instituciones comunitarias y facilitar el diálogo y la negociación de los responsables políticos de las Comunidades Autónomas, entre ellos y con el Estado».

Las funciones del futuro Senado serían, así, participar en la aprobación de las leyes del Estado que afectan de manera singular a las Comunidades Autónomas (leyes básicas, materias compartidas, leyes de financiación, etc.) y también articular la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones del Estado (en la planificación hidrológica o energética, en la designación de miembros en los órganos más importantes del Estado: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Comisiones Reguladoras).

Llegamos con ello a otro tema clave en el diseño –y sobre todo en la reforma, cara al futuro– del sistema autonómico: la existencia de los llamados «hechos diferenciales» en algunas Comunidades y la homogeneización o asimetría de la organización territorial del Estado. Aja nos recuerda esa característica de los sistemas federales clásicos que consiste en la plena igualdad constitucional entre los Estados o provincias (*Länder*) federados, aun cuando estos presenten características muy diferentes (en extensión, población, riqueza, lenguas o culturas). Las diferencias, en los Estados Unidos, entre Texas y Wyoming, o, en Alemania, entre Baviera y Bremen (una sola ciudad de algo más de medio millón de habitantes, frente a los quince millones de Baviera), no llevan consigo diferencias en el estatus constitucional de los diferentes entes o comunidades (naturalmente, el peso de unos y otros en el gobierno e instituciones de la federación será muy diferente).

Pero, en el caso de España, la diversidad entre unas comunidades y otras no es sólo de tamaño y riqueza, sino cultural, de lenguas, usos, tradiciones, costumbres y modos de ser, con una diferente conciencia de identidad y diferenciación de unos con otros. Ha surgido así el concepto de «hechos diferenciales», que se ve acompañado de la doble catalogación constitucional de las Comunidades como «nacionalidades y/o regiones», aun cuando después apenas se hayan extraído, hasta ahora, consecuencias de régimen jurídico derivadas de esa diferenciación. Se trata justamente de uno de los puntos de reforma que ahora se quiere constitucionalizar.

[En España, la diversidad entre unas Comunidades y otras no es sólo de tamaño y riqueza, sino cultural, de lenguas y tradiciones](#)

En España, éste ha sido un tema eterno: la opción alternativa de organización territorial del Estado, entre una forma simétrica, homogénea, para todas las regiones españolas, o bien según un modelo diferenciado, con distintos grados o niveles de autonomía, según la conciencia que cada una tiene de

sí misma y el sentimiento de pertenencia de sus gentes. Madariaga, Ortega o Azaña veían en España esa diferenciación entre comunidades, pero acabaron aceptando la generalización y homogeneización de la autonomía a todas las regiones, con contadas diferencias. En 1978 ésta fue también la solución adoptada (el «café para todos»), esperando, quizá, que el principio dispositivo condujese a Estatutos diferenciados. Pero, en su desarrollo, esto ha desembocado en el maximalismo generalizado (el «yo como el que más», de la cláusula Camps, del Estatuto valenciano). Es claro, sin embargo, para mí, que la homogeneidad competencial e institucional en un país tan diverso y con Comunidades Autónomas tan distintas en todo (en historia, población, riqueza, dimensión y tradiciones) no parece una solución adecuada para nuestro país.

Los hechos diferenciales que pueden alcanzar reflejo constitucional y entrañar diferencias de régimen jurídico entre Comunidades son, en opinión de Aja, los siguientes: 1) una lengua diferente (con profundas repercusiones en la enseñanza, los servicios profesionales, el comercio y otros sectores); 2) el derecho civil foral o especial, 3) el régimen fiscal y financiero (concertos y pactos fiscales especiales, régimen fiscal especial de Canarias, o insulares en general); 4) una organización territorial singularizada (cabildos insulares, territorios históricos vascos, comarcas y veguerías en lugar de provincias, valles pirenaicos), y 5) policía autonómica propia de aquellos territorios que siempre la han tenido (Navarra, País Vasco, Cataluña).

Llegamos así al interesantísimo capítulo de conclusiones que Eliseo Aja nos ofrece con carácter operativo, es decir, como propuestas de reforma en todos y cada uno de los aspectos que quedaron estudiados en los capítulos anteriores. De entrada, el autor se pronuncia por el *modelo federal* como la mejor forma de Estado para contener posiciones políticas diversas, incluidas las de tipo nacional. Ello supone la constitucionalización completa del sistema, abandonando la ambigüedad que hoy lo preside, la indefinición competencial y el principio dispositivo. Al mismo tiempo, deben establecerse las reglas constitucionales necesarias para reconducir a la unidad estatal la pluralidad de decisiones que un Estado federal lleva consigo.

El autor entiende que existen «sólidas razones para una reforma constitucional parcial del sistema autonómico», entre las que destaca como prioritarias y básicas la *conversión del Senado* en un órgano colegiado de tipo federal, en el que, como ya se ha dicho, las Comunidades Autónomas se integren en la toma de decisiones del Estado, lo que reduciría drásticamente el volumen de conflictos que hemos venido teniendo hasta ahora. La propuesta de Aja en cuanto a la estructura y funciones de este nuevo Senado nos parece certera, tanto si se va hacia un modelo federal como si se mantiene el modelo autonómico. Es algo que hay que hacer, porque en su actual diseño el Senado es perfectamente prescindible.

En cuanto a la nueva *distribución de competencias*, el autor se inclina por la fórmula habitual en el federalismo clásico, conocido como «cláusula de atribución», para que la Constitución sólo fije las competencias que corresponden al Estado federal, dejando todas las demás a los Estados federados o *Länder*, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas. A ellos corresponde todo poder que no esté atribuido directamente a la federación. También cree necesario que la Constitución defina las categorías de competencias del Estado, que pueden estructurarse en exclusivas, concurrentes (legislación básica) y compartidas (legislación), definiendo sus caracteres, sin necesidad alguna de que intervengan los Estatutos. En cuanto a cómo y quién decidiría las materias (leyes y reglamentos)

que pertenecen a las distintas categorías, entraría en juego el papel principal del Senado o Consejo federal. Propone asimismo, erróneamente en este caso, una cláusula de preferencia a favor de la Comunidades Autónoma si la competencia es de su exclusividad (estricta); y del Estado, si figura expresamente en una de las listas que le corresponden. A mi juicio, lo procedente es la inclusión en la Constitución de una cláusula general de prevalencia del derecho estatal (artículo 149.3 de la Constitución) en caso de conflicto.



En cuanto al *sistema institucional autonómico*, no creo necesaria la generalización en todas las Comunidades Autónomas de parlamentos y gobiernos, bajo un modelo de separación de poderes, y mucho menos, como ya he dicho, la construcción de un sistema judicial autonómico, con un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma ante el que se agoten los recursos judiciales, salvo el de unificación de doctrina que quedaría reservado al Tribunal Supremo de la nación. Menos recomendable aún me parece la creación de un órgano de gobierno judicial por Comunidad Autónoma, sustituyendo el Consejo General del Poder Judicial por dieciséis consejos autonómicos, lo que sería un gran peligro para la independencia de la justicia. Tampoco me parece conveniente la proliferación de defensores del pueblo, tribunales de cuentas, consejos consultivos autonómicos y consejos sociales, que en la mayor parte de los casos son un gasto inútil. Ciertamente, es difícil evitarlo, porque la organización parece un contenido esencial de la autonomía, pero cada palo que aguante su vela: que se lo paguen con sus impuestos autonómicos.

En materia de *financiación autonómica*, los cambios tienen que ser sustanciales. La Constitución no puede limitarse a mencionar los principios, sino que debe contener los principios y reglas principales de este sector del ordenamiento, así como establecer las previsiones para que las leyes estatales y autonómicas desempeñen la función de desarrollo que les corresponde. La Constitución debe establecer, al menos, unos criterios de reparto de los tres grandes impuestos (IRPF, IVA y Sociedades) y una asignación concreta de los tributos propiamente autonómicos sobre los cuales cada Comunidad Autónoma debe ostentar las más plenas competencias legislativas y ejecutivas. Hay que reducir al mínimo las transferencias entre regiones (la nivelación debe hacerla el Estado, con la aprobación del Senado), y los fondos nacionales (federales) que se creen deben estar afectos a finalidades y destinos específicos, a los cuales tengan acceso todos aquéllos que reúnan las condiciones requeridas. La

adjudicación de los mismos debe corresponder al Consejo de Política Fiscal y Financiera, remodelado.

Tema –y problema– central en la reforma del sistema autonómico, porque afecta al diseño mismo de España, es la inserción en ella de los nacionalismos vasco y catalán o, si se prefiere, el tratamiento diferenciado de las «nacionalidades» a que alude el artículo 2 de la Constitución. Eliseo Aja propone avanzar en la idea de naciones sin Estado, insertas adecuadamente en las estructuras y gobierno de éste. Es evidente –dice– que «un concepto absoluto de nación, que presume la correspondencia como un Estado independiente según el derecho internacional, impediría la continuidad de la convivencia en España». Se impone un concepto de nación no soberana inserta en un modelo de Estado plural (es decir, federal) en el que aquéllas participan en todos los órdenes. Un Estado en el que el poder está repartido y también compartido, con un sistema articulado de relaciones intergubernamentales, de diálogo, participación y tareas en común entre las Comunidades (naciones o no) y la federación. Éste sería un federalismo de nuevo cuño que permita distribuir el poder bajo reglas distintas que satisfagan las aspiraciones y deseos de cada una de ellas. Ello exigiría, como señala Aja, una doble condición: 1) confianza entre los distintos pueblos y comunidades, con conciencia de pertenencia a una entidad común: la gran nación española; y 2) un principio de lealtad con los demás, cuyos intereses deben ser vistos como propios, no como algo ajeno.

La realización de todas estas reformas requiere, obviamente, la reforma de algunos textos de la Constitución de 1978, en los términos que Aja explicita en la última de sus conclusiones, a las que me remito.

Gaspar Ariño Ortiz es catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid. Sus últimos libros son *La financiación de los partidos políticos* (Madrid, Cinca, 2009), *Las nacionalidades españolas: el caso de Cataluña* (Cizur Menor, Aranzadi, 2012), *Regenerar la democracia, reconstruir el Estado: un programa de reformas políticas* (Madrid, Unión Editorial, 2012) y *La Corona: reflexiones en voz baja* (Madrid, Lustel, 2013).

¹. El libro aquí reseñado es continuación y actualización del publicado hace años por el mismo autor, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.

². Éste era, en el caso catalán, el planteamiento de 2011. Después, a la vista de las manifestaciones sociales que se han celebrado en diferentes momentos y lugares (Diadas de 2012 y 2013, entre otras), los líderes nacionalistas han decidido mezclarlo todo e ir sin más a la reivindicación de la soberanía total y la independencia.

³. El resultado de este trabajo, de preparación y presentación por el Ministerio de Hacienda de las balanzas fiscales territoriales, estaba previsto para finales de marzo (2014), posteriormente se retrasó hasta junio y cuando estas líneas se escriben no se han hecho públicas todavía. El debate sobre la metodología se realizó el 7 de marzo de ese mismo año, sin que se hayan hecho públicos tampoco los resultados. Existe, sin embargo, práctica unanimidad en que el enfoque de las balanzas debe ser, como ya hemos dicho, de carga-beneficio, en los términos que hemos explicado en otro lugar.

⁴. Las reformas del sistema de financiación se han producido, con o sin alteración del texto de la LOFCA, después de 1980, en 1987, 1992, 1997, 2002, 2009 y tocaba, en teoría, en 2014. Pero ésta se ha aplazado porque, básicamente, el Estado es incapaz de acudir con más dinero –que no tiene– a las múltiples peticiones, expectativas y agravios planteados por las

Comunidades. «Es un error -ha escrito Antoni Castells, uno de los diseñadores de la reforma de 2009- un nuevo modelo de financiación cada cinco años. En los países serios esto no ocurre. En Alemania hay un modelo que puede definirse con tres conceptos claros: participación de los *Länder* en los grandes impuestos, aunque con escasa capacidad normativa, responsabilidad en la administración tributaria y un sistema de nivelación horizontal bastante fuerte. Luego hay ajustes. Lo mismo ocurre en Estados Unidos y en Canadá. No puede ser que cada cinco años inventemos el modelo. Me hubiera gustado que el modelo de 2009 hubiese establecido unas bases. Yo creo que las establecía en lo fundamental y que luego, mediante ajustes, se hubiera podido ir perfeccionando». Pero el modelo de 2009 quedó amortizado por la crisis en un año. Ésta ha impuesto unos objetivos de déficit que son imposibles de cumplir. Es obvio que el sistema está en crisis y que es momento de su reforma a *radice*.

⁵. Recientemente, el experto en financiación y responsable de la elaboración de las balanzas fiscales para el Ministerio de Hacienda, Ángel de la Fuente, nuevo director de Fedea, afirmaba: «Hay que dejar muy claro a las Comunidades Autónomas que cada palo tiene que aguantar su vela en el margen. El sistema tiene que igualar la capacidad de prestación de servicios de todas las Comunidades, pero si luego alguna quiere gastar más tendrá que pedir recursos adicionales a sus ciudadanos y pasar por las urnas. Tienen que ser las propias Comunidades las que paguen el coste político de subir impuestos si quieren gastar más. En caso contrario, el mecanismo natural de disciplina fiscal en democracia no funciona y resultará imposible disciplinar el gasto autonómico porque los Gobiernos regionales siempre pensarán que al final el Gobierno central vendrá al rescate. Hasta ahora siempre ha sido así, pero eso tiene que cambiar».