

PER LA REFORMA FEDERAL DE L'ESTAT AUTONÒMIC

Grup de reflexió creat pel PSOE-A.

Amb aquest títol es va fer públic, a mitjans de gener, un document de 65 pàgines que aborda sistemàticament les raons i els punts d'una possible reforma constitucional. Els autors del document són una quinzena de professors de dret, majoritàriament de dret constitucional, de les universitats andaluses. Entre ells destaquen Gregorio Cámara, que coordina el treball i José Antonio Montilla, ambdós de la Universitat de Granada; José Sánchez Maldonado de la Universitat de Màlaga i Fernando Pérez Royo, Javier Pérez Royo i Manuel Medina de la Universitat de Sevilla. També van participar en la seva elaboració alguns polítics del PSOE, de forma destacada l'expresident de la Junta d'Andalusia i del PSOE, Manuel Chaves. El més rellevant és que el grup de treball ha estat creat per l'actual Secretari General del PSOE d'Andalusia i President de la Comunitat Autònoma, José Antonio Griñán i per tant cal suposar que aquesta línia pot estendre's al conjunt del partit a Andalusia, i potser en la majoria d'Espanya, si es tenen en compte la proximitat de posicions a Catalunya i altres CCAA.

El document comença amb un apartat que reflexiona sobre la necessitat d'una reforma constitucional per a orientar el sistema autonòmic en sentit federal. Els altres apartats recullen els punts sobre els quals ha d'incidir aquesta reforma constitucional, esbossant la seva possible orientació. Aquests són:

- el Senat
- el poder judicial
- la distribució de competències i els fets diferencials
- les relacions i la participació de les CCAA en l'estat i en la Unió Europea.
- El sistema de finançament.

El plantejament general de la reforma arrenca d'una valoració positiva de l'Estat autonòmic, que ha permès una descentralització important del poder, però considera que ha arribat el moment de superar aquesta estructura i passar a un sistema federal, perquè l'autonomia dissenyada en 1978 ja no respon a les necessitats actuals i tampoc té legitimitat per a incorporar un model nou.

A més, l'Estat autonòmic ha vingut funcionant amb un doble fonament en la Constitució i en cadascun dels Estatuts d'autonomia, i aquest binomi resulta insostenible almenys per a algunes CCAA com Catalunya i el País Basc, perquè la reforma de l'Estatut solament no permet canvis substancials (com ha revelat la STC 31/2010) i la reforma de la Constitució no està a l'abast dels partits nacionalistes que són majoritaris en ambdues CCAA. Els trenta anys transcorreguts han servit per a crear i rodar una CCAA potents i un Estat fortament descentralitzat però ara es precisa un nou consens constituent que legítimi una estructura creada amb la voluntat de tots, perquè si no algunes autonomies poden seguir un camí separat.

La reforma del Senat.

El Senat actual manca d'utilitat. No compleix la funció de representació territorial, i ni tan sols la funció de Càmera de segona lectura. Es proposa que el Congrés sigui l'única càmera de representació popular i en lloc del Senat es configuri realment una Càmera de representació territorial, de les nacionalitats i regions. El Congrés tindria la plenitud de les potestats parlamentàries (legislativa, pressupostària i de control del govern) i el Senat –que podria cridar-se d'una altra manera- participaria decisivament en l'aprovació de les lleis amb incidència territorial com representació dels governs de les CCAA; també podria jugar un paper en les relacions entre aquestes. A grans trets, es tracta d'una reforma inspirada en el *Bundesrat* alemany, perquè és el tipus d'òrgan més adequat a una federació moderna.

La federalització del poder judicial.

A diferència del poder legislatiu i de l'executiu que s'ha descentralitzat, el judicial ha quedat essencialment com unitari. La Constitució obria poques portes per a la descentralització de la Justícia, però la interpretació constitucional no les ha ampliat, limitant-se a reconèixer a les CCAA competències sobre part de l'administració “de l'administració de justícia”, és a dir, sobre una fracció dels mitjans materials i personals sobre els quals descansa la funció jurisdiccional. Al seu torn, el repartiment de poders administratius entre Ministeri de Justícia, el Consell General del Poder Judicial i CCAA, així com la seva escassa coordinació suposa altra font de problemes.

El document repassa les tres grans alternatives existents en els Estats federals per a l'organització de la justícia i s'inclina per fórmules pròximes a l'alemanya, que atorgarien tot el poder administratiu a les CCAA (llevant els criteris de la Llei Orgànica i passant-los a la Constitució), donarien protagonisme a les CCAA en el Consell General del Poder Judicial i reduirien les funcions del Tribunal Suprem a la unificació de doctrina.

Enumeració de CCAA, distribució de competències i fets diferencials i autonomia local.

Es repassen els principals defectes de la distribució competencial (paper dels Estatuts en el bloc de constitucionalitat, mal disseny de les categories concorrents i compartides, competències transversals de l'Estat...) i se subratlla la falta de participació de les CCAA en l'elaboració de les normes estatals, com les dues principals causes dels múltiples conflictes existents.

Com solució es proposa, lògicament un increment de la participació de les CCAA en les normes estatals que afecten a les CCAA i un canvi important de les regles competencials. Es propugna el criteri general de fixar en la Constitució una llista d'atribució de competències a l'Estat (com en la majoria dels federalismes), completada amb una clàusula residual general de totes les altres competències a les CCAA. També se sosté una reducció de les competències compartides entre l'Estat i les CCAA, creient que aquest és un focus de conflictes.

Amb el canvi de competències exposat, l'Estatut d'autonomia (o Constitució de cada CA) serà essencialment organitzatiu i s'aprovaria pel parlament respectiu, quedant solament subjecte al control de constitucionalitat (suprimint-se la intervenció de les Corts).

S'examinen també les normes específiques per a algunes CCAA, derivades de fets diferencials (històric, foral, lingüístic, territorial) i es proposen diverses solucions a partir de la diferenciació que deriva de l'art. 2 CE entre nacionalitats i regions.

Per altra banda, el document es mostra favorable a l'enumeració de les diferents entitats territorials (les actuals CCAA, amb aquest nom o amb altre), per la funció d'integració simbòlica que generaria. Cadascuna pot adoptar la denominació que prefereixi, i es recollirà la seva participació en la reforma de la Constitució. També s'inclouen en aquest apartat algunes consideracions per a l'enfortiment de l'autonomia local.

Les relacions governamentals i el finançament cobreix la resta del document, i no es resumeixen per la seva major complexitat. Poden examinar-se, com els apuntats, en el document que s'adjunta.

Globalment pot resultar un punt de referència decisiu per al futur, perquè al marge de l'incert major o menor en les crítiques i dels matisos que es puguin introduir en les alternatives, contenen una aproximació realista i fonamentada a la necessària reforma de la Constitució. Més encara, el conjunt del document constitueix la millor aproximació teòrica, al marge d'acords o desacords concrets, al sistema constitucional actual en el seu vessant territorial; és precís en les seves crítiques i conté les línies mestres que hauria de seguir la seva reforma.

ANEX:

.- Document ["Por una reforma federal del Estado autonómico"](http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/porunareformafederalea.pdf)

Enllaç web: <http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/porunareformafederalea.pdf>