

LIBRO:

AJA, ELISEO (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, Madrid

¿POR QUÉ SE HA ESCRITO EL LIBRO?:

Porque el estado autonómico no está consolidado, y hace falta articular la autonomía con mayor solidez y eficacia. Este libro ayuda a comprender la transición acaecida en el Estado español desde el franquismo hasta la democracia. El libro trata de descubrirnos los entresijos del sistema constitucional español, y trata de explicar en que categoría de Estado se encuentra España, afirmando que se encuentra cercana al federalismo.

IDEAS PRINCIPALES:

Del centralismo al Estado autonómico

El Estado unitario tiene solo un nivel de instituciones políticas, y el Estado federal tiene un doble nivel de instituciones políticas superpuestas, la federación y los Estados miembros o federados. También existen en ambos los poderes locales, sometidos a las leyes aprobadas por el Parlamento.

El carácter federal o unitario de un Estado viene decidido por su Constitución, pero generalmente responde a circunstancias históricas. Además no constituyen modelos cerrados y homogéneos sino que dentro de cada categoría existen variantes y numerosos matices.

¿Pero, tiene sentido esta distinción?

En la realidad política actual, la distinción entre los dos tipos clásicos de Estado, unitario y federal, parece complicada por la aparición de fórmulas parciales e intermedias. Existen Estados unitarios muy descentralizados, que se aproximan a los federales, y también existen Estados denominados federales que están bastante centralizados.

Algunos criterios constitucionales del Estado federal

La mayoría de los expertos se inclina por considerar federal al Estado que reúne una serie de elementos que esencialmente son: el reconocimiento constitucional; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un tribunal constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.

El Estado Autonómico actual

Varias razones explican la ausencia de una teoría sobre el carácter del Estado autonómico: la escasa definición de la propia Constitución sobre la estructura territorial del Estado, su construcción progresiva a través de todos estos años, la falta de correspondencia en el derecho constitucional comparado del término Estado autonómico, y la existencia de visiones del Estado muy distintas entre los partidos de ámbito estatal y los nacionalistas.

En España existe el doble nivel de poderes, que es el esencial de toda federación y las CC.AA. solo dependen del electorado respectivo, tienen un amplio campo de competencias, con una financiación objetiva, y los Estatutos de Autonomía operan como las Constituciones de los Estados, igualmente inmunes a las leyes.

La Constitución y los Estatutos reconocen a algunas CC.AA. facultades e instituciones específicas que no existen en las demás. La lengua, en Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y parcialmente Navarra.

España tiene unas instituciones centrales y 17 CC.AA. que, consideradas por separado, funcionan razonablemente bien, pero carece de los instrumentos constitucionales que permitan funcionar al Estado como conjunto.

Perspectiva histórica

Los cuarenta años de franquismo llevaron al extremo la centralización del Estado, de forma que la recuperación de la democracia, necesariamente, debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del poder.

La Constitución actual se aprobó en diciembre de 1978 y los años siguientes estuvieron marcados por la difícil tarea de eliminar los restos del franquismo y construir un Estado democrático en medio de las amenazas continuas del golpismo militar y los atentados terroristas.

En 1983 es cuando se aprueban los últimos Estatutos de Autonomía, se realizan las primeras elecciones autonómicas en la mayoría de las CC.AA. y se dicta la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que consolida el carácter constitucional de la autonomía.

Habían dos niveles competenciales distintos. El primer nivel lo formaban las 7 CC.AA. que habían alcanzado el máximo competencial, estas eran:

- País Vasco
- Cataluña
- Galicia
- Andalucía
- Navarra
- Comunidad Valenciana
- Canarias

Y las otras 20 CC.AA. tendrían, de momento, un nivel inferior.

¿Qué es el TC?

El Tribunal Constitucional se encarga de impartir justicia entre el Estado y las CC.AA.. Su función es la de, ante cualquier caso en que el Estado o alguna CC.AA. estimen que la otra parte ha invadido sus poderes, dictar sentencia resolviendo el conflicto. Este TC tiene un problema, y es la cantidad de casos que hubo en los primeros años de Constitución, con lo cual ahora acumula un retraso importante en lo que se refiere a resolver estos conflictos.

Los elementos federales del Estado Autonómico

España no corresponde al tipo de Estado unitario, porque sobre el mismo territorio actúan tanto las instituciones centrales como las autonómicas. Pero ¿pertenece al federal?.

La ausencia de participación de las CC.AA. en la reforma de la Constitución es quizás la mayor diferencia con los sistemas federales, pero resulta una diferencia menor, por lo que tienen de excepcional las reformas, y se explica por la dificultad existente en el momento de aprobar la Constitución, cuando aún no se sabían cuantas

CC.AA. habrían ni como serían.

La mayor diferencia entre los Estatutos y las Constituciones de los Estados federados estriba en la forma de su aprobación. En los federalismos depende sólo de las instituciones de cada Estado. En España la elaboración y la reforma de los Estatutos requieren una voluntad consensuada entre las CC.AA. y el Estado.

Rasgos generales de las instituciones de las CC.AA.

Hay dos niveles de instituciones en el Estado Autonómico: las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. También existe un doble nivel de gobierno: presidente y gobiernos centrales y presidente y gobierno de cada comunidad, exactamente igual que los estados federales.

Todos los parlamentos de las CC.AA. son unicamerales y están compuestos por un número de diputados que guarda cierta proporción con la población de cada una.

El presidente del gobierno autonómico es la institución principal, por su posición decisiva en el gobierno y porque además es el líder de la mayoría parlamentaria y ello le permite controlar todas las decisiones importantes.

El País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía pueden convocar las elecciones separadamente, mientras que todas las demás CC.AA. deben realizar las elecciones sistemáticamente el último domingo de mayo de cada cuatro años.

Tipos definitivos de competencias del Estado y de las CC.AA.

Dos tipos de competencias:

- Competencias concurrentes: Cuando el Estado puede aprobar una ley básica o de líneas generales y las CC.AA. pueden aprobar leyes de desarrollo y tienen además la potestad reglamentaria y la ejecución. La competencia cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CC.AA. En materias tan importantes como economía, educación, sanidad y medio ambiente, entre otras. En estos, la dificultad mayor es decidir hasta dónde puede llegar la ley básica del Estado, sin invadir la competencia también legislativa de las CC.AA., y cuáles son los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CC.AA. para que ambas instancias cumplan correctamente su respectiva función.
- Competencias compartidas: Se da en ámbitos como la legislación mercantil, penal y penitenciaria, la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, la legislación laboral, que es quizás la más importante para las CC.AA., etc...

Financiación de las CC.AA.

Cabe destacar la coexistencia de dos sistemas de financiación: el foral, que corresponde a Navarra y al País Vasco, y el general, que incluye a las otras 15 CC.AA.

Dentro del modelo general se distinguen 2 grupos de CC.AA.:

En el nivel competencial superior se están 5 CC.AA. –Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana y en el inferior las otras 10.

Entre las fuentes de ingresos financieros de las CC.AA. se pueden distinguir las que dependen de sus propias decisiones, las que son transferencias del Estado que corresponden objetivamente a sus competencias y las que provienen de fondos de solidaridad, o reequilibrio territorial, del Estado y de la Unión Europea.

Las relaciones entre las CC.AA. y el Estado

El principio general de colaboración presenta dos dimensiones diferenciadas, una negativa y otra positiva. La dimensión negativa obliga a que el Estado y todas las CC.AA. respeten, en sus respectivas actuaciones, los intereses generales del conjunto y los propios de los demás gobiernos. La dimensión positiva consiste en que todas las instancias de gobierno están obligadas a prestar el auxilio y la asistencia que requieran las demás para el correcto ejercicio de sus propias competencias.

El Senado

El funcionamiento del Senado es el siguiente: la Cámara alta es esencialmente una instancia parlamentaria de reflexión o de enfriamiento de la legislación aprobada por la Cámara baja, en caso de desacuerdo siempre se impone la voluntad del Congreso.

Relación de las CC.AA. con la Unión Europea

Dos fases:

–La fase descendente: aplicación de las normas comunitarias: Si el reglamento o la directiva comunitaria recae sobre una competencia autonómica su aplicación corresponde a las CC.AA.; si afecta a una competencia del Estado, será este el encargado de aplicarlo. El Estado solo intervendrá tratándose de una competencia autonómica si la norma comunitaria requiere una decisión previa a su aplicación por el conjunto de las CC.AA., como sucede cuando se asigna a España una cantidad global que exige su reparto entre las CC.AA. para poder ser efectiva.

La fase ascendente: la participación de las CC.AA. en la determinación de la posición de España en cuanto Estado miembro de la UE. La participación de representantes de las distintas CC.AA. en 55 Comités de trabajo de la Comisión Europea.

La Consolidación del Estado Autonómico

El personal al servicio de la administración central ha disminuido a medida que aumentaba el de las demás administraciones públicas, y principalmente de las CC.AA. También ha evolucionado la distribución de recursos financieros entre el Estado y las CC.AA. a medida que las últimas asumían mayores servicios.

Se han desarrollado los mandatos constitucionales que afectaban a la configuración del Estado autonómico, lo cual no significa que se encuentre consolidado, porque en el trayecto han aparecido nuevos problemas, como los referentes a la articulación del sistema, y porque el propio modelo, en su configuración actual, se encuentra cuestionado por algunas fuerzas políticas.

¿Y actualmente?

La culminación de las previsiones constitucionales nos ha conducido a una situación muy difícil, porque ha establecido una estructura muy descentralizada del poder pero sin resolver la articulación del conjunto del sistema, principalmente porque la Constitución no previó este problema. Una estructura muy descentralizada pero carente de relaciones intergubernamentales, corre el serio peligro de entrar en crisis, especialmente sino existe un consenso básico sobre el funcionamiento del sistema.

En definitiva, Eliseo Aja propone una modificación del Senado y de las relaciones intergubernamentales, que según el citado, no deberían postergarse, ni siquiera aunque no se alcanzara el consenso, tras intentos serios de conseguirlo, porque su retraso excesivo conduciría a un grave deterioro del sistema autonómico.

La aparente buena intención de conseguir el acuerdo de todos los partidos nacionalistas para una reforma ha sido, en varias ocasiones durante estos años, una disculpa para no realizar los cambios que ya aparecían como necesarios, por ejemplo, el Senado.

Además en la medida en que estas reformas se inscriben en la consolidación y perfeccionamiento del sistema autonómico vigente, disminuye notablemente la incertidumbre que puede significar una reforma que avanza por caminos desconocidos.