

GREGORIO CÁMARA VILLAR

## La reforma federal en España: diagnóstico y propuestas

SOMMARIO: 1. Introducción 2. El agotamiento del Estado autonómico 3. ¿Cuáles son las inconsistencias y carencias a las que fundamentalmente nos referimos? 4. Principales propuestas de reforma

### 1. Introducción

Permitanme que mis primeras palabras en este Congreso sean de felicitación y agradecimiento al Profesor Peter Häberle. Felicitación por haber llegado a su ochenta cumpleaños con el bagaje de una vida plena y rica de experiencias; por haber generado una brillante, coherente y realista concepción del derecho constitucional como cultura, dotada de una metodología y un eficiente instrumental de conceptos hoy universalmente incorporados al Derecho constitucional y al Derecho europeo; y por su impagable magisterio y ejemplo personal. Y agradecimiento, también, por haber compartido tan generosamente con todos nosotros, y por tanto tiempo, experiencias de incalculable valor.

Mi intervención, en su homenaje, va a tratar sobre la propuesta de reforma federal del Estado autonómico español. Tomo pie para ello en el hecho de que el Profesor Häberle se ha referido al federalismo y al regionalismo como una “parte esencial del Estado constitucional...un elemento de la “Constitución del pluralismo”,... un aspecto de la libertad de la cultura y de la “cultura de la libertad”, al tiempo que ha destacado la evidente existencia histórica de una escala móvil en el Estado constitucional de nuestros días respecto a la adopción de una estructura regional o federal. “Los concretos Estados constitucionales – ha dicho- cambian con el paso del tiempo pasando de gozar de estructuras regionales débiles a fuertes, o también en sentido contrario de estructuras federales fuertes a formas más bien unitarias como sucedió en la Alemania de Weimar...Lo importante es que el Estado constitucional de hoy en día adopte una estructura regional o federal. Cual sea la “mejor forma” de Estado para una concreta nación es algo que no es posible decir con carácter general” (“Problemas fundamentales de una teoría constitucional del regionalismo en perspectiva comparada”. En Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico. Vol. II. Madrid, Tecnos, 1997, pp. 1162 y 1179).

Esta idea de continuum evolutivo, con sus posibilidades de transición entre estas formas, es plenamente aplicable al caso español. Desde la “desconstitucionalización” de la forma de



Estado del momento constituyente -por utilizar la famosa expresión de Pedro Cruz Villalón- hasta la actualidad, la evolución del Estado autonómico sugiere, como subrayara I. De Otto (Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona, Ariel, 1987, p. 427) que la distancia entre autonomía y federalismo empezó muy pronto a minimizarse y que el Estado autonómico se ha situado desde su surgimiento, primero, en una zona intermedia entre el Estado regional del periodo de entreguerras y el Estado federal, pero tras su evolución -funcionalmente hablando- está sin ninguna duda “federalizado” en niveles perfectamente comparables a los de los Estados federales europeos. Todo el territorio del Estado está ocupado por Comunidades Autónomas que están dotadas de órganos y competencias sustancialmente iguales, lo que supone característicamente, como subrayara P. Cruz, “una estructura federal si prescindimos de toda connotación federalista, es decir, de Estado resultado de un proceso de unificación política”. El poder político se halla, pues, distribuido irreversiblemente entre una instancia central y una serie de instancias periféricas, todas ellas subordinadas a la Constitución. El Estado español, no es nominalmente federal, pero ha tendido a funcionar progresivamente “como si de un Estado federal se tratara”, pudiéndose decir que “constituye un supuesto de prefederalismo” (así lo ha caracterizado también el prof. Häberle) que se mantiene “en la órbita o campo de atracción del Estado federal” (Las citas de P. Cruz son de su obra La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981 y 1999, p. 442-443). De hecho, los politólogos estudiosos del federalismo, y a estas alturas también la mayoría de los juristas, ya no dudan y convienen en incluir al Estado español entre los Estados federales de nuestros días.

Sin embargo, el Estado autonómico está hoy en crisis y cabe preguntarse si en buena medida no es así, además de por causa de elementos coyunturales bien conocidos, por no haberse construido también en origen como un Estado federal propiamente tal. Si la respuesta a la pregunta es positiva, tiene mucho sentido el planteamiento de una reforma federal racionalizadora como desembocadura natural del Estado autonómico. Son varias las fuerzas políticas que en España abogan por emprender esta reforma, si bien con importantes diferencias en sus planteamientos. Por referirnos a las más significativas, este sería el caso de UPyD, IU y el PSOE. Este último recientemente adoptó como elemento central de su propuesta política, tras un periodo de debate auspiciado por estudios y propuestas llevadas a cabo fundamentalmente por constitucionalistas, un documento denominado “Declaración de Granada” (“Un nuevo pacto territorial: la España de todos”, 6 de Julio de 2013), donde se contienen los principales elementos para una reforma federal del Estado español. De un modo u otro, esa propuesta es hoy una referencia central en el debate territorial actual de nuestro país.

En lo que sigue, expondré brevemente algunos de los elementos centrales (recapitulados por mí mismo con la colaboración de José Antonio Montilla y Miguel Azpitarte) del estudio que con esta finalidad tuve la fortuna y el honor de coordinar (y participar en calidad también de coautor) por encargo del entonces Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía,

D. José Antonio Griñán Martínez, en el que participaron prestigiosos constitucionalistas y otros académicos de diversas Universidades de Andalucía, junto a algunos destacados políticos del PSOE. El documento finalmente adoptado, denominado “Por una reforma federal del Estado autonómico” sirvió como punto de partida para debates posteriores e influyó notablemente en la mencionada “Declaración de Granada” y en el documento que le sirve de base, “Hacia una estructura federal del Estado”, aprobado y adoptado por el Consejo Territorial del PSOE, el 6 de Julio de 2013, en la ciudad de Granada.

Tomando en consideración que el federalismo no se identifica con una ideología política concreta, sino que coherestándose con la democracia y su profundización, es fundamentalmente técnica política para organizar la diversidad en la unidad, entendemos que el PP y otras formaciones políticas, incluidas las nacionalistas, deberían sentirse inclinadas a considerar las posibilidades de esta reforma.

El texto íntegro del documento “Por una reforma federal del Estado autonómico” puede consultarse en la Web de la Fundación Alfonso Perales: <http://www.fundacionalfonsoperales.com/europa-2/libro-federalismo/>.

## 2. El agotamiento del Estado autonómico.

El gran pacto constitucional de 1978 fue un amplio compromiso entre las fuerzas políticas a favor de la apertura hacia la descentralización, eligiendo un modelo de Estado que pudiera llevar a ese resultado, pero sin definirlo ni precisarlo en el mismo texto constitucional. Por las exigencias políticas del momento, se estableció un conjunto normativo muy abierto partiendo del reconocimiento del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones” (art. 2) para que el proceso de descentralización se iniciara, estableciendo en el Título VIII los procedimientos y los mecanismos necesarios. En la Constitución hubo un pacto fundante de la descentralización política, pero no hubo en ella un pacto federativo. Lo que la Constitución configuró fue propiamente un “proceso autonómico”. Proceso autonómico que ha generado en su larga evolución un modelo materialmente federal.

Partimos, por tanto, del presupuesto de que nuestro modelo político de organización territorial se incardina en la matriz de los Estados federales y su estructura y lógica de funcionamiento es sustancialmente la misma que la de un Estado federal. Sin embargo, el Estado autonómico no es formalmente un Estado federal. No existe una voluntad expresa constituyente en este sentido y no dispone, por tanto, de la misma legitimidad de origen que aquella aportaría ni tampoco de la plenitud y coherencia de todos los rasgos organizativos y de funcionamiento de la forma federal. Al contrario, presenta importantes carencias e incoherencias en su articulación y funcionamiento. Puede decirse que el Estado autonómico es el punto de llegada de un Estado fuertemente descentralizado que lo aproxima materialmente a los Estados federales, en cuya órbita de atracción se ha venido gestando, fruto de un dilatado proceso abierto de desarrollo e interpretación de las normas constitucionales y



de la práctica política, que ya ha alcanzado su límite tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Adicionalmente a estas circunstancias, hay que considerar el importante desgaste que el Estado autonómico está sufriendo desde la pasada década en su legitimidad de ejercicio en un doble frente: de un lado, el proveniente del nacionalismo que recientemente, si bien en su desigual conjunto, se está haciendo mayoritario en Cataluña y en el País Vasco, y que no reconoce la integración de sus respectivos territorios en España conforme al binomio Constitución-Estatuto, permaneciendo un “apaciguado” independentismo en el País Vasco, que puede resurgir con fuerza en cualquier momento, y que hoy por hoy es ya un reto abierto en Cataluña; de otro, porque desde determinadas posiciones nacionalistas de la derecha política, se está presentando interesadamente al modelo autonómico como una organización territorial en buena medida responsable de la crisis económica por el costo de su mantenimiento y por sus “duplicidades” institucionales y administrativas, mensaje ideológico que está teniendo un importante calado en un amplio sector de la opinión pública, contribuyendo de esta manera a prestar “razones políticas” aparentes a los planteamientos reformistas involucionistas que desde hace años vienen haciéndose para una recentralización del modelo con “devolución” de competencias desde las Comunidades Autónomas al Estado (educación, sanidad, justicia...), siendo así, por el contrario, que España se ha constituido como un Estado social y democrático de Derecho a través del ejercicio del derecho a la autonomía y del pluralismo territorial organizado en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Aunque estas circunstancias no dejen de ser en algunas de sus manifestaciones y hasta cierto punto propias de la coyuntura, lo cierto es que apuntan tendencias difícilmente reversibles cuyos efectos, en el marco de la crisis económica, social y política que estamos viviendo, se superponen a la debilidad de la legitimidad de origen del Estado autonómico, en tanto que no surgió de una clara voluntad constituyente, y por ello presenta evidentes inconsistencias de estructura y funcionamiento.

Así las cosas, tras más de un tercio de siglo de evolución, su desembocadura “natural” sería el Estado federal como punto simultáneo de llegada y de partida de un intenso proceso de descentralización política; y sería también un buen y racional punto de encuentro para una nueva organización territorial del poder sustentada en la legitimidad recibida de un renovado pacto constituyente que debería realizarse en clave de continuidad, de actualización y de cierre clarificador de nuestro modelo de Estado. Reconociendo los logros del Estado autonómico, es preciso abordar una reordenación del modelo español de organización política adaptada a las realidades y complejidades de nuestro tiempo en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea.



### 3. ¿Cuáles son las inconsistencias y carencias a las que fundamentalmente nos referimos?

1. No existen suficientes mecanismos ni instituciones de participación de los entes territoriales en la formación de la voluntad estatal susceptibles de integrar la pluralidad de voluntades de las nacionalidades y regiones en la formulación del “interés general” en el marco de una instancia final común y central. Particularmente el Senado, pese a caracterizarse en la propia Constitución como “Cámara de representación territorial” (art. 69.1), tanto por su composición, el modo de elección con circunscripciones provinciales y de designación de los representantes autonómicos, como por las funciones que le son atribuidas, no puede cumplir con este objetivo. Se impide así una adecuada representación de las “nacionalidades y regiones”, las Comunidades Autónomas, que deberían ser, sin embargo, las protagonistas exclusivas del debate político en esta Cámara.

2. El modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución es profundamente insatisfactorio, complicado y disfuncional, y, por su apertura a partir del principio dispositivo, entre otros elementos, fuente permanente de conflictos, de sucesivas reclamaciones de nuevas competencias, así como de continuas inmisiones estatales en las competencias de las Comunidades Autónomas que desdibujan y rebajan una autonomía plena y de calidad.

3. El sistema de relaciones intergubernamentales es notoriamente deficiente. Es bien conocida y lamentada la inexistencia en España de una “cultura política” de la colaboración en las relaciones intergubernamentales, así como la notoria debilidad de los instrumentos de colaboración y cooperación, tanto vertical como horizontal, que se han desarrollado en la evolución del Estado autonómico de manera un tanto abigarrada y heterogénea y con un funcionamiento muy desigual. Frente a la articulación e integración que debiera resultar de estas relaciones para abordar de manera compartida y eficaz las políticas a aplicar a las necesidades y problemas comunes en los diferentes ámbitos territoriales en un marco de gran complejidad regido por la globalización y nuestra pertenencia a la Unión Europea, por lo general prevalecen resultados institucionales de articulación desiguales, incompletos e inefficientes. La conciencia de la interdependencia de la comunidad política para abordar los problemas comunes de manera eficaz y responsablemente es todavía muy débil entre nosotros. Tampoco la Constitución ha previsto técnicas adecuadas y propias del federalismo para articular estas relaciones.

Estas relaciones, además, se construyen y se desarrollan casi exclusivamente desde el bilateralismo, cuando debiera prevalecer el marco común, esto es, el multilateral, porque, en caso contrario, se resiente la integración y con ello la eficacia para abordar los problemas; porque es también una fuente permanente de expresión de agravios y conflictos; y porque resulta políticamente inmanejable la existencia de diecisiete modelos de relación yuxtapuestos. El funcionamiento conjunto del Estado autonómico con estructuras bilaterales, con preterición o merma de las multilaterales, es una de las más graves inconsistencias del sistema. Que deba prevalecer la multilateralidad no significa, por supuesto, que no haya también un



espacio para las relaciones bilaterales, pero éstas han de estar centradas en el ámbito acotado de los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos y en los asuntos específicos que no afecten a otros entes territoriales.

4. La Constitución no establece reglas suficientes y precisas para configurar un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas porque en el momento constituyente el modelo de organización territorial del Estado permanecía indefinido, razón por la que esta cuestión quedó prácticamente desconstitucionalizada a favor de la Ley Orgánica prevista en términos potestativos en su artículo 157.3.

Esta situación, junto con el peculiar sistema de conciertos garantizado por la Disposición Adicional Primera al País Vasco y a Navarra, ha generado y sigue generando disfunciones, sentimientos de agravio y conflictos y, en el último proceso de reformas estatutarias, ha motivado el hecho de que el Estatuto catalán diseñara al margen del fijado en la LOFCA un modelo muy cercano al del Concierto, después corregido a su paso por las Cortes, y cuya reivindicación recurrente como “pacto fiscal”, no satisfecha, ha producido una gran frustración y es uno de los argumentos centrales para la afirmación nacionalista con orientación independentista.

5. La garantía constitucional de la autonomía local está insuficientemente definida, en tanto que permite un altísimo grado de variabilidad mediante el desarrollo legal y reglamentario y no propicia una diferenciación competencial clara entre municipios y provincias. Por otro lado, el desarrollo legal establecido no ha atendido adecuadamente a la diversidad social, territorial, poblacional y económica de los municipios españoles. Tampoco existe en este nivel de gobierno un sistema de financiación establecido con la precisión necesaria que permita su suficiencia y estabilidad y que sea más garantista de la autonomía financiera local.

6. Dejando a salvo la existencia de una cierta “modulación territorial” de la Administración de Justicia en aspectos que no dejan de ser marginales, aunque sean importantes, la articulación del poder judicial sigue siendo sin paliativos la propia de un Estado unitario.

Es evidente a la vista de este diagnóstico general, en definitiva, que el Estado autonómico sufre desde hace años un gran desgaste, una gran “fatiga” en su funcionamiento y una correlativa pérdida de legitimidad, incrementadas por el desconcierto que en su funcionamiento han introducido las exigencias extremas de control del déficit desde ámbitos centrales y europeos derivadas del enfoque económico que se está dando a la profunda crisis en la que estamos inmersos, basado en la austeridad a toda costa y sin concesión alguna a políticas anticíclicas y de crecimiento, lo que sin duda ha redundado fuertemente en esa “implosión” que parece sufrir el Estado autonómico..



Ante esta situación hemos considerado que la mejor opción sería propiciar una revisión constitucional en sentido federal, sin desconocer por supuesto las grandes dificultades políticas que esta propuesta entraña de cara a conseguir el suficiente grado de consenso y por la dinámica surgida en Cataluña ante el reto secesionista.

#### **4. Principales propuestas de reforma.**

Sería imposible, en la brevedad del tiempo del que disponemos exponer con detalle las numerosas y complejas medidas de reforma que se proponen. Tengo necesariamente que limitarme a realizar una sucinta referencia a los epígrafes esenciales, casi una relación de temas estructurados en cinco grandes apartados.

##### **A) Sobre integración territorial:**

1 - Reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial de las nacionalidades y regiones hoy constituidas en CCAA. Ante su inadecuación a las necesidades de la representación territorial, proponemos su sustitución por un Consejo Territorial, que ha de ser el lugar de encuentro y codecisión de las Comunidades Autónomas con el Estado y de éstas entre sí. Consideramos que el modelo más adecuado en el que inspirarse sería el Bundesrat alemán, con tareas específicas vinculadas al funcionamiento integrado del modelo territorial. Por ello, consideramos más adecuado que en ese órgano deben estar los Gobiernos en tanto que no es un órgano de representación de los ciudadanos, como el Congreso, sino de los territorios, y la dirección política del territorio la ostenta el Gobierno.

Eso no significa, lógicamente, que este órgano pueda ser ajeno al principio democrático. En este sentido, es imprescindible que resulte reflejado en su composición el distinto peso demográfico de los territorios en el conjunto del Estado.

2 - Mejora de las relaciones intergubernamentales. Partiendo de la vitalización jurídico-política del principio de lealtad federal, mejorar los instrumentos de colaboración y cooperación tanto verticales como horizontales, constitucionalizando y reforzando las instituciones y ámbitos de encuentro multilaterales y los procedimientos participados, para poder abordar de manera compartida y con eficiencia los problemas comunes en el marco de los retos de la globalización y de nuestra integración en la Unión Europea. En concreto:

a.- La Conferencia de Presidentes, que deberá marcar las tendencias y orientación general en la evolución del Estado autonómico.

b.- Las Conferencias Sectoriales, con una función más técnica, pero fundamental también para la adecuada integración del Estado autonómico, especialmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea.

c.- Los convenios de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado que deben facilitar la actuación conjunta en asuntos de interés común y no ser un mero mecanismo de financiación condicionada por parte del Estado a las Comunidades Autónomas.

d.- Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, cuyo impulso exige la modificación del muy restrictivo artículo 145 de la constitución.

e.- Participación en el ejercicio de competencias supraterritoriales o de interés general, que, sin embargo, inciden en el territorio de una determinada Comunidad Autónoma.

f.- Participación en la designación de las personas integrantes de instituciones del Estado como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o distintos organismos económicos y/o reguladores, pues su actuación tiene evidente incidencia sobre las Comunidades Autónomas.

g.- Participación en los asuntos europeos en cuanto que las decisiones de la Unión afectan al ejercicio de las facultades competenciales de las Comunidades Autónomas.

h.- Participación en la elaboración de Planes y Estrategias Nacionales con la finalidad de terminar con la concepción radial del Estado, trasunto de un larvado paradigma centralista, y sustituirla por una reticular en la que todas las partes aporten su visión del Estado, con la coordinación del Estado.

3- Consideramos del mismo modo cuestión fundamental e imprescindible el reconocimiento de las singularidades de los distintos territorios que dan forma y presencia a la España plural. El límite a ese reconocimiento es, por supuesto, la igualdad: igualdad en las posiciones básicas de todos los españoles en sus condiciones de vida, en el ejercicio de los derechos y libertades y en el cumplimiento de los deberes, e igualdad en cualquier parte del territorio en el que puedan hallarse. Podría así revalidarse la asimetría sin discriminación de determinadas unidades federadas recogiendo expresamente en la Constitución un listado de competencias propias de las nacionalidades históricas emanadas de sus hechos diferenciales o singularidades: lengua, cultura y su posible proyección en la esfera de la enseñanza y quizás se podría añadir organización territorial, debido a las peculiaridades de Cataluña, País Vasco y Galicia, e incluso peculiaridades de Derecho civil.

4 - Entendemos que sería también muy pertinente, por razones tanto prácticas como simbólicas en orden a la consecución de una unidad global e integradora, la desconcentración de instituciones de Estado, de forma que no todas estuvieran necesariamente ubicadas en Madrid, sino repartidas por el territorio estatal.

## B) Sobre distribución de competencias:

Reparto competencial claro, que aminore las duplicidades y los conflictos. El modelo de reparto derivado de la Constitución, con referencias genéricas y remisión a los Estatutos,



permanentemente abierto, ha causado diversos problemas concretos que deben abordarse, como son fundamentalmente la falta de claridad en el reparto, con duplicidades o ausencia de ente competente en otros casos, excesiva conflictividad al no estar bien definido el marco del reparto, conversión del Tribunal Constitucional en órgano delimitador de las competencias, cuya lentitud en la resolución otorga de facto una preeminencia al Estado en la delimitación de las mismas.

En ese sentido, la propuesta consiste básicamente en lo siguiente:

- a) Recoger en la Constitución las facultades competenciales concretas del Estado de la forma más precisa posible, a partir de la tarea ya realizada por el Tribunal Constitucional y por los Estatutos llamados de “segunda generación” al concretar las competencias autonómicas.
- b) Establecer que todo lo no atribuido al Estado por la Constitución es de competencia autonómica, de forma que se resuelvan con racionalidad, eficacia, claridad y prontitud las dudas sobre facultades que no aparezcan expresamente reconocidas. No sería así necesario, por tanto, que los Estatutos recogiesen expresamente las competencias de la Comunidad Autónoma.
- c) Reducir al máximo posible las competencias compartidas.
- e) Para dar un cierto margen necesario de flexibilidad al modelo consideramos que podría mantenerse la posibilidad de transferencia o delegación de facultades del Estado, el actual art. 150.2 CE, entendiendo que se traslada el ejercicio, no la titularidad de la competencia, y que en cualquier momento el Estado puede recuperar esa facultad mediante la modificación de la ley orgánica correspondiente.

C) Establecer los principios del sistema de financiación:

La Constitución no contiene ninguna regla mínimamente precisa que permita predecir cómo deben financiarse las Comunidades Autónomas. Esto es una singularidad, pues en cualquier modelo descentralizado la Constitución prefigura, cuando menos, los elementos básicos y centrales del sistema de financiación que se aplicará. El problema no es sólo que el sistema de financiación se establezca por mayoría absoluta sino la capacidad de influencia que permite a determinadas Comunidades Autónomas en la determinación del modelo. A ello se ha de añadir la particularidad de los sistemas forales cuya contribución a la solidaridad está siempre en entredicho. El resultado ha sido la inestabilidad y la insatisfacción con el sistema de financiación autonómica.

La Constitución debe garantizar un sistema en el que los gobiernos autonómicos sean responsables de sus propios presupuestos ante el electorado, así como de la eficiencia de la gestión y del gasto.

Para abordar esta situación planteamos las siguientes propuestas:



- a) Incluir en la Constitución las decisiones fundamentales sobre el reparto de las competencias financieras y los principios conforme a los cuales se produce la distribución de los recursos. En concreto, deberán precisarse las competencias normativas y de gestión sobre los impuestos, que no pueden quedar sometidas a una negociación política recurrente en el tiempo y en muchos casos bilateral.
- b) Establecer en la Constitución la forma de operar de los mecanismos de nivelación financiera. Se trata de dar la máxima transparencia a la garantía del principio de solidaridad a través del reconocimiento de “niveles razonablemente comparables de servicios públicos”.
- c) Atribuir al Senado territorial funciones en la aprobación del sistema de financiación autonómica, superando la carencia de vinculación jurídica del Consejo de Política Fiscal y Financiera y la preeminencia estatal.
- d) Garantizar en todo caso la neutralidad de los regímenes financieros forales, cuando menos mediante cambios en su metodología, de forma que no supongan un privilegio para esos territorios.

D) Garantizar en la Constitución los elementos nucleares de la autonomía local:

Hoy por hoy estamos sufriendo muy seriamente los negativos efectos de la indefinición constitucional de la garantía de la autonomía local y del sistema organizativo, competencial y de financiación de ese tercer nivel de gobierno. Resulta de esta manera de todo punto necesario superar la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local y de su sostenibilidad financiera. En ese sentido, planteamos las siguientes propuestas:

- a) La Constitución debería reconocer al municipio como unidad territorial básica, así como sus competencias propias, con especial acento a la competencia de autoorganización, distinguiendo un régimen jurídico diferente para los municipios urbanos y los rurales. Para ampliar las competencias municipales debería requerirse reserva de ley.
- b) Debería suprimirse la previsión constitucional de la provincia como entidad local, de manera que la existencia de esta institución, así como de otras posibles formas de agrupación o cooperación entre municipios quedara en el ámbito de autoorganización de las Comunidades Autónomas.
- c) Debería incorporarse a la Constitución el principio de subsidiariedad, en virtud del cual estará en primer lugar la administración más cercana al ciudadano.
- d) El municipio no debe ser considerado como mero prestador de servicios públicos sino como espacio básico para el desarrollo de la participación ciudadana.
- e) Respecto a la financiación, la Constitución podría recoger los tributos propios mínimos, sin perjuicio de que puedan ser reconocidos otros por la legislación estatal y autonómica y precisar algo tan importante como que los recursos derivados de la participación en los ingresos del Estado y en los de la CA correspondiente han de ser incondicionados y, por tanto, de libre disposición para los municipios.

E) Reforma del poder judicial en sentido federal:

El Poder Judicial es el único servicio público esencial que, desde el advenimiento de la Constitución, ha quedado al margen de un proceso profundo y amplio de modernización en sus estructuras y funcionamiento. Más aún, cuando se han querido aprovechar las reformas estructurales que acompañaron a la transformación del Estado unitario en autonómico, el resultado ha sido improductivo, generándose en el ámbito de personal y medios materiales una proliferación de órganos competentes (Estado central, Comunidad Autónoma, Consejo General del Poder Judicial, los propios tribunales en su competencia de gobierno) que se queda muy lejana a los criterios de racionalidad y eficacia.

En estas circunstancias urge una revisión del Poder Judicial en clave federal que logre su adecuación como servicio público a las necesidades contemporáneas y una acomodación a la organización territorial del resto de los poderes. Solo de esta manera será factible, entendemos, la perseguida modernización de la Justicia en nuestro país.

Es preciso, en relación con esta reforma, partir de un principio fundamental: que el modelo federal exige el reconocimiento de unos principios constitucionales comunes en todo el territorio tanto para la definición del estatus del juez, como en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Siguiendo este criterio, proponemos:

- a) La reserva a la legislación federal de la regulación de la función jurisdiccional y la organización del poder judicial en ambos ámbitos, estatal y autonómico.
- b) La posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen poderes judiciales autónomos que integrarían a los órganos judiciales con competencia territorial en el territorio de aquellas.
- c) El Consejo General del Poder Judicial conservaría sus funciones fundamentales de garantía del estatus constitucional de los miembros del poder judicial, pero podrían crearse Consejos de Justicia con funciones relativas al gobierno del poder judicial de cada territorio.
- d) Las Comunidades Autónomas se responsabilizarían íntegramente de la gestión de su poder judicial, incluido todo lo referente a los jueces, salvo lo atinente a su estatus constitucional.
- e) Cuestión fundamental sería la preservación de la unidad en la aplicación del Derecho, que se garantizaría atribuyendo al Tribunal Supremo la correspondiente potestad en la unificación de doctrina. Cada Tribunal Superior de Justicia sería el superior en todos los órdenes, culminando la organización judicial en cada Comunidad Autónoma, salvo en la unificación de doctrina (Tribunal Supremo) y, obviamente, en lo relativo a garantías constitucionales (Tribunal Constitucional).

Estas serían las líneas generales de reforma, obviamente necesitadas de concreción y detalle, que consideramos necesarias para la reforma en sentido federal del Estado autonómico. El problema fundamental con el que hoy nos tropezamos es que en España hemos vivido, y seguimos viviendo, en la paradoja de evolucionar intensa e indefinidamente en el terreno político y jurisprudencial, pero no hemos tenido capacidad para emprender en cada momento necesario de esa evolución las reformas constitucionales que la realidad demandaba, contrariamente a lo que sucede en otros sistemas, como Alemania, donde la LFB ha alcanzado ya 58 reformas. Desde luego, tampoco parece que hayamos aprendido la lección. En este sentido un giro político se impone. Entendemos que cuando la realidad demanda imperiosamente reformas constitucionales no hay que rehuirlas, sino emprenderlas con altura de miras, generosidad política y sensatez, so riesgo en caso contrario de que la realidad desborde la normatividad constitucional y la integración y estabilidad políticas.

Muchas gracias por su atención.