

**Documento de trabajo  
de la Fundació Rafael Campalans**

# **Por una reforma constitucional federal**

número 164

**PAPERS DE LA FUNDACIÓ**

# **Por una reforma constitucional federal**

DOCUMENTO DE TRABAJO  
DE LA FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS

Este documento de trabajo ha sido elaborado en el marco de un seminario reducido impulsado por la Fundació Rafael Campalans. En él se recogen las opiniones y aportaciones de: Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Iceta, Eduard Roig, Joaquín Tornos y Francesc Vallès.

Materiales para el debate disponibles en  
**[www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**

*Mayo de 2013*

© de esta edición: *Fundació Rafael Campalans*  
*Nicaragua 75-77*  
*08029 Barcelona*  
*Tel. 93 319 54 12*  
*e-mail: [fundacio@fcampalans.cat](mailto:fundacio@fcampalans.cat)*  
*[www.fcampalans.cat](http://www.fcampalans.cat)*

*Impresión: Més Gran, Serveis Gràfics i Digitals - Tel. 93 645 07 34*

*ISBN: 978-84-615-8345-4*

*Depósito legal:*

**ÍNDICE:**

0. Introducción .....	5
1. Las razones de una reforma constitucional en sentido federal .....	9
2. El reconocimiento de España como Estado federal y de las naciones, nacionalidades y regiones que lo integran .....	14
3. La conversión del Senado en un órgano federal .....	18
4. La reforma de la distribución de competencias.....	25
5. La diferente naturaleza del Estatuto de Autonomía .....	29
6. Las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas y con el Estado.....	30
7. La descentralización del poder judicial.....	32
8. La regulación de la financiación en la Constitución .....	34
9. La reforma del Tribunal Constitucional y de otras instituciones del Estado conectadas con las Comunidades Autónomas .....	39
10. El procedimiento de la reforma constitucional actual .....	40



*“Socialismo y federalismo, más que doctrinas convergentes, tienen que considerarse como doctrinas complementarias, comoquiera que si la primera es normativa para la vida individual de las nacionalidades dentro de los Estados complejos, la segunda nos muestra el camino formal para ir las hermanando dentro de Estados unidos de amplitud mayor cada día, hasta que se llegue a lograr el magno ideal de reunir a la humanidad entera en una gran y única familia”.*

Rafael Campalans, fragmento del artículo “Socialisme i federalisme” publicado en “Justicia social”, 1 de diciembre de 1923

La cita de Rafael Campalans, el dirigente socialista que da nombre a la Fundación del PSC, demuestra que el ideal federal tiene entre nosotros importantes precedentes. Pero, desde luego, el federalismo no es patrimonio de los socialistas, ni siquiera de los progresistas: es un ideal democrático de convivencia a través del pacto que puede ser compartido desde diversas posiciones políticas. El federalismo es una forma de organizar la democracia especialmente adecuada cuando se trata de fortalecer la convivencia en sociedades integradas por pueblos distintos que acuerdan construir instituciones comunes, que aúnan la fuerza de la unión y el respeto de la diversidad. Federalismo es autogobierno y cogobierno y, por ello, es la mejor manera de organizar el Estado en un mundo de interdependencias crecientes y soberanías compartidas.

El federalismo está especialmente indicado para vertebrar Estados que contienen distintas naciones y por eso resulta adecuado para España, formada por comunidades con conciencia de sí mismas, con historia, lengua, cultura y tradiciones que configuran una determinada manera de ser y una firme voluntad de autogobierno.

La Constitución de 1978 inicia el camino de reconocer a la vez la nación española y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, construyendo las instituciones de 17 Comunidades Autónomas que les han permitido un alto grado de autogobierno. Se puso así en marcha el proceso autonómico, pero no se previó ni su pleno desarrollo ni los problemas a los que se enfrentaría. Por ello, ante los actuales problemas del Estado de las Autonomías parece conveniente proceder a una reforma de la Constitución que introduzca técnicas federales para solucionarlos.

Así podremos también contribuir a superar los problemas del largo y tortuoso proceso estatutario catalán que culminaría con la Sentencia del Tribunal Constitucional que alteró una ley que había sido ya sometida al referendo ciudadano.

Nosotros no nos resignamos a contemplar impasibles como se agranda una brecha entre los catalanes y el resto de los españoles, por la aparición de problemas que no se han resuelto bien, y para cerrar esa brecha proponemos una reforma federal que culmine la lógica evolución del Estado de las Autonomías, resolviendo los conflictos competenciales con reglas claras, la representación política de las Comunidades en los órganos del Estado, la justa asignación de recursos y el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico de España.

La Fundació Rafael Campalans, a invitación de Pere Navarro, primer secretario del PSC, ha auspiciado la reflexión de políticos y expertos para formular los contenidos de una propuesta de reforma constitucional federal que se detallan en el documento de trabajo que presentamos y que ofrecemos como propuesta abierta para el debate a cuantos quieran participar en él.

**Miquel Iceta i Llorens**

Presidente de la Fundació Rafael Campalans

Las páginas que siguen son un primer esbozo de las ideas fuerza que podrían constituir el núcleo de una reforma de la Constitución en sentido federal. Seguramente ha de ir acompañada de otras reformas que impulsen una regeneración democrática (representación, participación, transparencia, lucha contra la corrupción, etc.), o que resulten mejoras funcionales del ordenamiento (participación en la Unión Europea, sucesión de la Corona, etc.) pero aquí solo se trata la reforma constitucional en su aspecto territorial. Por otra parte se renuncia a concretar el articulado porque se prima el debate de las ideas sobre una fórmula jurídica que será relativamente sencilla si hay consenso sobre los contenidos de la reforma.

Este documento de trabajo ha sido elaborado en el marco de un seminario reducido impulsado por la Fundació Rafael Campalans. En él se recogen las opiniones y aportaciones de: Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Iceta, Eduard Roig, Joaquín Tornos y Francesc Vallès.

Materiales para el debate disponibles en **[www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**





## 1. LAS RAZONES DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL

La Constitución española de 1978 (CE) se propuso acabar con el centralismo del período franquista y responder a las demandas de autonomía íntimamente vinculadas con el restablecimiento de la democracia creando un sistema de Comunidades Autónomas (CCAA) que se establecían voluntariamente cumpliendo ciertas condiciones y procedimientos. Entre estos destaca el principio dispositivo que permite al Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma establecer sus instituciones y competencias, e incluso determinar así indirectamente las que restaban al Estado. Mediante algunos pactos políticos decisivos entre los principales partidos y con la ayuda de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) se logró establecer en pocos años una profunda descentralización política organizada en 17 CCAA y 2 ciudades con autonomía.

De hecho el sistema autonómico atravesó diferentes fases. En un primer momento se discutió si la autonomía política convenía a todo el territorio, después se diferenciaron dos niveles de competencias que correspondían a 7 y 10 CCAA, pero a partir de 1992, respondiendo a las necesidades de buen funcionamiento del sistema y a las demandas de las Comunidades afectadas, se produjo una ampliación de las competencias de las CCAA que tenían inicialmente menos y por tanto una igualdad sustancial entre todas, al margen de los hechos diferenciales que son propios solo de algunas CCAA. El sistema autonómico culminó hacia el 2000 (últimos traspasos en educación y sanidad), y ha supuesto un reconocimiento de los pueblos que integran España y una descentralización política superior a cualquier otra época de nuestra historia moderna y equiparable a los países federales europeos.

Pero ese mismo desarrollo convirtió en inútiles buena parte de las normas de la Constitución dirigidas a la transformación del Estado centralista en autonómico (143, 144, 148... que, de hecho, resulta derecho transitorio que ya no se aplica), al tiempo que del propio desarrollo del Estado autonómico se derivaban nuevos problemas y necesidades, cada vez mayores en el nuevo siglo, que carecían de solución en la Constitución.

Por otra parte, el Estado autonómico siempre tuvo una escasa legitimidad de origen, porque no apareció como una forma de Estado consciente y equiparable a otras conocidas, sino como fruto de pactos coyunturales. Por una parte, permite un grado de autogobierno equivalente a sistemas federales, pero sin sus técnicas de funcionamiento, y, por otra parte, conserva rasgos centralistas muy disfuncionales. También tuvo un grado de adhesión desigual, porque antes de la aparición de la crisis económica gozaba de una aceptación muy mayorita-

ria de la población, pero ha tenido siempre la crítica de los partidos nacionalistas, tanto periféricos como españoles. Efectivamente, el Estado autonómico comparte rasgos propios del federalismo (instituciones que solo responden al propio electorado, potestad legislativa de las CCAA, derechos y servicios diferenciados en cada Comunidad en su ámbito de competencias, etc.) con otros caracteres que respondían al Estado unitario (Senado de tipo provincial, mantenimiento unitario del poder judicial, etc.) y esta dualidad genera dinámicas contradictorias, principalmente porque los impulsos de las CCAA no se reflejan en el Estado, porque no existen canales de comunicación entre las distintas CCAA y el Estado, tarea que puede cumplir un Senado federal. Por otra parte, una práctica estatal en ocasiones poco coherente con el modelo autonómico y las demandas de los partidos nacionalistas periféricos han radicalizado progresivamente la reivindicación de competencias y de financiación, y los nuevos problemas no han encontrado solución en la reforma de la Constitución, que no se ha realizado, pese a la proclamación de su necesidad (en 1996, reforma del Senado; en 2004, Senado y otras planteadas en la investidura del Presidente Rodríguez Zapatero). Resulta significativa la multiplicación de los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA planteados ante el TC, que ha sido desbordado por el retraso con el que dicta las Sentencias (ocho años de media) o por el rechazo mayoritario en Cataluña a la Sentencia sobre el Estatuto, que alteró la voluntad ciudadana expresada mediante referéndum.

En este contexto, es necesario que la Constitución asuma claramente, como parte del pacto constituyente fundamental, la opción por un modelo de carácter federal con sus consecuencias de reconocimiento y garantía de la autonomía política de las Comunidades y de los sistemas de integración en las decisiones estatales. Esta declaración constitucional de la opción por un sistema federal, que podría incluirse en el propio artículo 1 de la Constitución junto con el resto de principios estructurales de nuestro sistema constitucional, expresaría claramente el consenso social y político y el propio pacto constituyente en este ámbito.

Constitucionalmente el Estado autonómico ha venido funcionando con un doble fundamento, en la Constitución y en cada uno de los Estatutos de Autonomía, y este binomio resulta insostenible al menos para algunas CCAA, como Cataluña y el País Vasco, porque mientras la reforma del Estatuto no permite cambios en determinadas cuestiones sustanciales (como ha revelado la STC 31/2010), la reforma de la Constitución ha sido hasta hoy una apuesta irreal y, en cualquier caso, fuera del alcance de los partidos nacionalistas, que son mayoritarios en ambas CCAA, pero minoritarios en las Cortes. Los treinta años transcurridos han servido para crear y rodar unas CCAA potentes y un Estado fuertemente descentralizado, pero ahora se precisa un nuevo consenso constituyente que legitime, refuerce y garantice una estructura creada con la voluntad de todos, por-

que en caso contrario algunas nacionalidades, alejadas de la interpretación más reciente del marco constitucional, podrían desear iniciar un camino separado.

Los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006, especialmente el catalán, han permitido visualizar las causas que ahora impulsan la reforma constitucional, porque intentaron abordar estos problemas, pero resultaron impotentes, tanto por la forma en que se plantearon las reformas como por la respuesta del Estado, en último extremo a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada. Por eso, ahora es precisa una reforma constitucional profunda que resuelva los problemas del sistema autonómico, como cuestión fundamental vinculada también a la actual discusión en torno a la crisis económica y sus consecuencias sociales.

La ausencia prácticamente total de reformas de la Constitución ha sido en sí misma un elemento negativo, porque todos los Estados democráticos realizan periódicamente revisiones del texto ante sus insuficiencias o la aparición de nuevos problemas, de modo que conviene incorporar también una propuesta que facilite para el futuro las reformas constitucionales.

A continuación se enumeran los principales problemas del Estado autonómico y las facetas más destacadas que se proponen para su reforma constitucional.

a) **El reconocimiento de España como Estado federal** integrado por nacionalidades y regiones, que adoptarán la denominación e instituciones que prefieran. El principio federal, a través de la mutua lealtad de todas las partes, ha de inspirar la solución a los problemas existentes y ha de resultar compatible con la diversidad de nacionalidades y regiones que integran España y con el reconocimiento de opciones políticas y legislativas propias de cada una de ellas.

b) **La reforma del Senado para convertirlo en un Consejo Federal** integrado por representantes de los Gobiernos autonómicos, con un número mínimo de tres miembros, más uno más por cada millón de habitantes. Sus funciones principales consisten en aprobar necesariamente las leyes básicas del Estado, junto con el Congreso de los Diputados, y en dirigir las relaciones entre las CCAA, con el Estado y con la Unión Europea (UE). La decisión del Senado sobre las leyes que de hecho vienen a delimitar las competencias autonómicas debe reducir drásticamente los conflictos en la medida que son las propias CCAA las que tienen la decisión en el Senado.

c) **Una nueva distribución de competencias** fundada en la experiencia de tres décadas. Además del gran cambio que introduce el nuevo Senado, se propone que las competencias deriven de la misma Constitución y no del bloque de

constitucionalidad. En primer lugar mediante una cláusula atributiva de competencias al Estado que otorgue todas las demás a las CCAA. En segundo lugar, tratando en distintos artículos la naturaleza y los ámbitos de las competencias estatales compartidas (bases-desarrollo, por el territorio y legislación-ejecución) y suprimiendo las cláusulas de prevalencia y supletoriedad que eran fuente de confusión, así como redefiniendo algunas competencias con el objetivo de garantizar el ámbito de decisión propio de cada Comunidad. Finalmente tratando las competencias que corresponden a singularidades de algunas nacionalidades y regiones.

d) **Un nuevo carácter del Estatuto de Autonomía.** La naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía ha presentado gran ambigüedad por su doble carácter de Estatuto y Ley Orgánica, especialmente en la definición de las competencias. Ahora se propone la sustitución de la última función, a partir de la definición de competencias del Estado enunciadas directamente por la Constitución y una cláusula residual general para las CCAA, y la consideración del Estatuto como Constitución de la Comunidad Autónoma, cambiando también el procedimiento para su aprobación que será tarea exclusiva de la CA y la limitación del control del Tribunal Constitucional.

e) **Las relaciones de colaboración entre las CCAA y de éstas con el Estado.** La importancia que tienen en todos los sistemas descentralizados las relaciones intergubernamentales no fue recogida por la Constitución y se propone remediar esta ausencia con la incorporación de reglas que en gran parte han sido introducidas por las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía, pero adquirirán mayor efecto al ser contempladas por la Constitución.

f) **La descentralización del poder judicial.** El poder judicial apenas se ha incorporado al Estado autonómico y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es un órgano de gobierno judicial que presenta muchos problemas: ambos aspectos se abordan en la reforma del poder judicial. Respecto a la jurisdicción, el Tribunal Superior de Justicia de las CCAA (TSJ) agotará los recursos judiciales salvo el de unificación de doctrina que se reserva al Tribunal Supremo. En cuanto a la administración, en cada CA existirá un órgano de gobierno judicial, de composición parecida a las Salas de gobiernos de los TSJ y con más facultades que las actuales. Para las decisiones de carácter general se propone crear un órgano reducido (5 miembros, con 3 magistrados y 2 juristas) que resuelva también los recursos planteados contra las decisiones del órgano de las CCAA.

g) **La regulación de la financiación en la Constitución.** El debate sobre la financiación autonómica debe desarrollarse en el marco de algunas reglas constitucionales fundamentales claras y aceptadas por todos, hasta ahora inexisten-

tes, sin perjuicio de mantener la Ley Orgánica para su desarrollo. La expresión clara de las bases del sistema y la garantía de un comportamiento transparente leal de todas las instancias son funciones que debe asumir la Constitución en un Estado compuesto.

h) La reforma que se propone implica **un cambio en el funcionamiento de todas las instituciones, tanto estatales como autonómicas, integrando en mayor medida a las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales** y asumiendo, en consecuencia, la legitimidad de esas decisiones. Estos cambios, canalizados fundamentalmente a través del Senado, afectan a otras instituciones estatales, señaladamente al Tribunal Constitucional. El TC ha sido superado por la cantidad de conflictos de competencias, recursos de inconstitucionalidad e incluso cuestiones de inconstitucionalidad de base competencial, y conviene corregir las causas de esta situación. Por otro lado, la composición del TC debiera tener alguna conexión con las CCAA, probablemente a través del propio Senado federal.

i) **Alcance y procedimiento de la reforma constitucional.** La propuesta de reforma constitucional no es total, pero afecta al art. 1 CE y, por tanto, debe seguir el procedimiento del art. 168 CE.

Además sería conveniente modificar los dos procedimientos de reforma existentes, tanto implícitamente, con el papel del nuevo Senado, como explícitamente, para subrayar la presencia autonómica en ese procedimiento, endureciendo además el procedimiento ordinario (la experiencia nos dice que el del 167 CE se puede realizar en 15 días, sin debate en la opinión pública) y reconsiderando algunas cuestiones del procedimiento agravado, que hasta hoy ha resultado prácticamente inaplicable.

## 2. EL RECONOCIMIENTO DE ESPAÑA COMO ESTADO FEDERAL Y DE LAS NACIONES, NACIONALIDADES Y REGIONES QUE LO INTEGRAN

### **A. Naciones, nacionalidades y regiones en España**

La Constitución de 1978 consideró a España como una nación integrada a su vez por nacionalidades y regiones, definición que en aquel momento modificaba claramente el concepto de España heredado de la dictadura, como fundamento de la nueva estructura territorial basada en las Comunidades Autónomas. Al proponer esta reforma constitucional se incide en las instituciones y en el ordenamiento jurídico, pero también conviene modificar de nuevo los conceptos que están en su base, para explicar mejor el sentido de la nueva organización constitucional.

Nación y nacionalidad designan fenómenos sociales equivalentes, en lo esencial una misma forma de conciencia colectiva de una comunidad que subyace y legitima la organización de las instituciones gobernantes. Siendo realidades equivalentes, la diferenciación se introduce principalmente por la estructura política que soportan, porque la nación se suele referir a la sociedad de un Estado reconocido por el derecho internacional y la nacionalidad a un Estado federado, un Land o una región, pero en todo caso se trata de una distinción convencional, que depende del contexto en que se utiliza. Examinado de manera separada, puede afirmarse que Cataluña o el País Vasco son naciones, y contempladas en el conjunto de España puede afirmarse que esta es una nación y aquellas son nacionalidades, o realizar otro tipo de especificación. En todo caso, puede afirmarse que España es una nación de naciones o bien una nación integrada por nacionalidades y regiones, si tomamos en cuenta el grado diverso de conciencia colectiva que existe en las CCAA. Lo importante es que nación y nacionalidades o nación de naciones no son ideas contradictorias, salvo si se pretende que cada nación o nacionalidad debe tener un Estado independiente o que un Estado sólo puede contener una nación.

En la Constitución, el art. 2 CE introduce la complementariedad entre nación española y nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre todas ellas, de forma que abre la puerta a un concepto nuevo de España como una unidad política compuesta, que probablemente puede acabar de perfilarse con la experiencia de estos 30 años.

En la perspectiva de la reforma constitucional se puede considerar el reconocimiento de Cataluña y el País Vasco como naciones, con un específico tratamiento simbólico, institucional y competencial, además del tratamiento específico de los hechos diferenciales, junto a las demás CCAA que también los poseen.

También pueden corresponderles algunas competencias institucionalmente relevantes, como régimen local, policía, justicia y acción exterior en relación con sus competencias. En este sentido, no cabe duda alguna que Galicia, Navarra y Andalucía requieren también de un tratamiento singular.

## **B. El principio de reconocimiento mutuo y de lealtad federal**

Para establecer un Estado democrático, las diferentes nacionalidades y regiones no solo han de organizarse en común, sino también reconocer a las otras partes como interlocutores válidos, con tanta legitimidad como la propia. La historia enseña que la forma ideal para mantener la unidad de naciones y regiones diversas es la federación y el principio de lealtad federal traduce las relaciones que deben mantener todas las partes del Estado democrático entre sí. Pero además del diseño institucional, la federación requiere cierta actitud de todas las instituciones, e incluso de los partidos políticos y la opinión pública, de renuncia al conflicto como estrategia, y de respeto en la formulación de las críticas, sin excluir la legitimidad de ninguna de las partes: Cataluña y Euskadi son una nación para muchos catalanes y vascos, pero también España lo es para muchos catalanes y vascos, además del resto de los españoles.

Esta idea de reconocimiento mutuo del carácter nacional y la identidad propia tanto de Cataluña y Euskadi, al menos, como de la propia España, ha estado presente en la tradición constitucional y democrática española, como lo atestiguan desde la izquierda los textos de Anselmo Carretero: “Si España es una nación de naciones, la estructura de Estado a ella adecuado es naturalmente la federal, que permita y garantice el desarrollo de cada uno de sus pueblos dentro del conjunto, y el fortalecimiento de éste con el de sus diversas partes. (...) El concepto de nación de naciones no es un dislate como suelen creer la mayoría de los juristas. Lo realmente insensato es empeñarse en imponer a los pueblos de España una estructura constitucional contraria a su propia naturaleza”. Las citas corresponden a su obra “Los pueblos de España”.

Jordi Solé Tura, asumiendo esa tradición de reconocimiento democrático de la identidad nacional, lo planteó como la necesidad de promover un “acuerdo substancial sobre el concepto de España, es decir, sobre el concepto de nación española y de las nacionalidades y regiones que la componen”, acuerdo que resulta necesario para un desarrollo en sentido federal de la autonomía (Nacionalidades y nacionalismos en España), y añade:

“Cualquier interpretación unilateral que ponga en cuestión de manera substancial y sistemática el concepto de una nación española o la existencia y legitimidad de diversas nacionalidades en su seno, es decir, de una auténtica nación



de naciones (subrayado suyo)... hace imposible el desarrollo democrático del título VIII (de la Constitución) en sentido progresista y federal. Éste es el fondo del problema que plantean negativamente los nacionalismos, por una parte, y los "jacobinos", de derecha y de izquierda, por otra" (ibídem).

Esta unidad compleja requiere que las unidades nacionales que la integran, así como los respectivos partidos políticos e instituciones, no resulten excluyentes (al menos, no mayoritariamente) y sean capaces de concurrir, desde la diversidad, a la formación de un expresión común superior, que incluya a todos. Es, en el fondo el viejo lema de los Estados Unidos: "e pluribus, unum".

Estos principios se concretan en muchas dimensiones, y adquieren particular relieve en los aspectos simbólicos (banderas, himnos, celebraciones...), donde significa que todos deben aceptar los símbolos de cada una de las naciones, nacionalidades y regiones y también que todos han de respetar los símbolos del conjunto tanto como los propios.

### **C. Carácter del federalismo en España en el siglo XXI**

El federalismo moderno nació para unir Estados independientes mediante instituciones comunes sin perder las instituciones propias. EEUU, a finales del siglo XVIII, después Alemania, Suiza y Canadá, en el siglo XIX, y Australia y otros muchísimos países en el siglo XX, han adoptado la forma de Estado federal, tanto para unir Estados independientes como para descentralizar Estados previamente unitarios (Austria, Australia). La federación ha demostrado ser una estructura de Estado válida tanto cuando existe homogeneidad político-cultural como cuando conviven en su seno diferentes nacionalidades (Canadá, Sudáfrica y otros).

Esta adaptación se explica porque la federación es una forma o estructura de Estado organizada sobre la división vertical del poder, y por tanto implica un doble nivel de instituciones políticas, de la Federación y de los Estados, o Länder o países, porque la terminología es secundaria; en todo caso, hay dos sistemas de instituciones, como ya lo son en la actualidad las del Estado y de las CCAA, con parte del poder común y el poder propio de cada entidad territorial. Al plantearse una reforma constitucional en sentido federal se indica que los múltiples problemas existentes en el actual Estado autonómico, ya citados, se abordarán con las técnicas del federalismo moderno. No existen dos sistemas federales iguales, y las formas y técnicas federales han variado en las últimas décadas, pero probablemente las experiencias europeas nos resultarán más útiles. En todo caso, el federalismo no es propio de una ideología específica, de forma que puede ser aceptado tanto por socialistas como por conservadores, liberales o

partidarios de cualquier otra ideología democrática. También pueden asumir esta fórmula los partidos nacionalistas, a condición de que no sean excluyentes y no planteen la independencia, porque en tal caso la federación carece de sentido.

Dentro de la existencia consustancial de un doble nivel de poderes, se observan diferencias notables entre los federalismos, dependiendo de la situación económico-social, la cultura y la historia de cada país. El factor común es la ventaja que aporta el mantenimiento de los Estados dentro de la unidad federal superior. Ésta es la experiencia de Baviera en Alemania o de California en los EEUU, que no se plantean la separación, aunque triplican la población y la riqueza de Cataluña, porque consideran que la independencia les debilitaría y la unión les fortalece. En el federalismo se trata de conseguir la máxima descentralización dentro de una orientación política común en los grandes temas.

Al plantear una reforma federal para España se indica que los problemas surgidos en el Estado autonómico pueden resolverse reforzando los elementos federales presentes en nuestro modelo y aplicando técnicas de integración, reparto competencial o sistema de financiación que están experimentadas en países como Alemania, Suiza, EEUU y otros. No se trata de copiar estos modelos, que además presentan diferencias notables entre sí, sino de inspirarse en ellos para encontrar soluciones válidas a los problemas actuales de Cataluña y España.

### 3. LA CONVERSIÓN DEL SENADO EN UN ÓRGANO FEDERAL

La composición y funciones del Senado en la Constitución han sido estudiadas con amplitud durante estos años y han recibido numerosas y fundadas críticas, que condujeron a una reforma reglamentaria muy importante en 1994 y, tras su fracaso, a la convicción general de que resultaba necesaria la reforma constitucional. Este planteamiento fue mayoritario en la reunión del Senado con todos los Presidentes de CCAA en 1996 y de nuevo fue retomado por el gobierno Zapatero, en 2004, pero ambas iniciativas se quedaron por el camino.

#### **A. Valoración del Senado actual**

El Senado actual, por su composición y sus funciones, es una réplica del Congreso de los Diputados sin aportar ningún elemento de mejora democrática ni autonómica al Congreso. Los 208 senadores elegidos (cuatro por provincia) representan a los partidos mayoritarios en las respectivas provincias, y en la función legislativa se encuentra en una posición muy subordinada al Congreso, resultando una Cámara inútil. Ni siquiera la representación parcial de los Parlamentos autonómicos, en virtud del art. 69.5 CE, aporta novedad alguna porque los aproximadamente 50 senadores designados por esta vía no actúan como senadores autonómicos sino que se integran en los grupos parlamentarios de los partidos respectivos.

Pero la razón principal para la reforma del Senado no es tanto su escasa utilidad sino la necesidad de contar con una institución central del Estado, junto al Congreso, donde participen las Comunidades Autónomas, se llame Senado o Consejo de las CCAA, u otro nombre parecido. Este órgano ha de canalizar la participación de las CCAA en la aprobación de las leyes que les afectan decisivamente si no, como ahora sucede, se multiplican los conflictos entre el Estado y las CCAA.

La reforma constitucional del Senado para convertirlo en Cámara o Consejo de las CCAA podría seguir a grandes rasgos la experiencia federal alemana, que es la forma más eficaz que existe en el derecho comparado de participación de los Estados en la legislación federal. Pero ello requiere modificar a fondo su composición y sus funciones.

En cuanto a la composición, el Consejo de las CCAA estaría integrado por representantes de los Gobiernos de las CCAA, de modo que cada CA tuviera tres representantes/votos como mínimo y uno más por cada millón de habitantes. Esta configuración recoge el principio de igualdad básica de representación – que es tradicional en las Cámaras federadas (EEUU, por ejemplo, dos senado-

res por Estado)–, y a la vez pondera el peso de la población de cada territorio, como hacen los federalismos más modernos (Alemania y Austria).

Sus funciones consistirían en la aprobación de las leyes que afectan a las CCAA, en paridad con el Congreso, en canalizar la comunicación de las CCAA con el Estado respecto a las decisiones de las instituciones comunitarias y en facilitar la participación de las CCAA en las instituciones y organismos del Estado, que resultan decisivos para el conjunto.

## **B. Las funciones del futuro Senado federal**

**1)** Participar en la aprobación de la legislación estatal que afecta a las CCAA, en especial en las leyes básicas del Estado.

En la actualidad las CCAA no participan en la elaboración de las leyes, aunque muchas leyes estatales son desarrolladas y aplicadas por ellas. Tanto política como técnicamente los gobiernos autonómicos pueden realizar aportaciones positivas, pero además la participación del Senado autonómico en la elaboración y aprobación de las leyes del Estado que afectan a las CCAA, especialmente las leyes básicas, contribuiría a la delimitación misma de este tipo de leyes básicas, que es uno de los principales problemas de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA (afecta a la educación, la economía, la sanidad, el medio ambiente, etc.), de modo que serían básicas las leyes que las CCAA –a través del Senado– consideraran como tales.

Una solución semejante significaría que el contenido de las leyes básicas vendría determinado por el proyecto del gobierno, por la aprobación del Congreso de los Diputados y por la posterior aprobación del Senado autonómico, integrado por los gobiernos de las CCAA. El recurso al TC persistiría para los casos extremos pero la mayor parte de los conflictos desaparecerían porque sería básico aquello que conjuntamente el Congreso y la Cámara autonómica consideran como tal.

Por esta misma razón, y ante la imposibilidad de excluir por completo la existencia de reglamentos y decisiones gubernamentales de carácter básico en determinadas materias, el Senado debería igualmente dar su aprobación a tales decisiones gubernamentales que excepcionalmente, por ser básicas, resulten obligatorias para las Comunidades Autónomas.

Existen otras leyes que por mandato de la Constitución tienen una repercusión directa en las CCAA, con diferente razón e intensidad, y que por tanto merecerían que su aprobación contara con el voto de un Senado autonómico, como sucede muy claramente con las normas que regulan el sistema de financiación autonómica o el equilibrio presupuestario. En todo caso, para evitar inseguro-

ridad, convendría que la propia Constitución determinara las leyes ordinarias (que solo requieren la aprobación del Congreso de los Diputados) y las leyes de participación autonómica (que precisan también la aprobación del Senado), que deben incluir en todo caso a las normas con carácter básico y que podrían incluir nominalmente otras normas relevantes para las Comunidades. La técnica más coherente con la línea expuesta sería limitar la intervención de la Cámara o Senado autonómico a las leyes que requieren la participación de las CCAA (las demás serían aprobadas solamente por el Congreso), pero en aquellas “leyes del Estado de participación autonómica” la posición del Senado sería igual que la del Congreso. En estas leyes, las diferencias entre ambas Cámaras podrían resolverse por una Comisión Mixta paritaria, Congreso-Senado, semejante a la prevista en el actual art. 74.2 CE, y si tampoco se alcanzara un acuerdo, podría decidir el Congreso por mayoría cualificada. Esta salida parece conveniente para evitar una situación de colapso legislativo, cuando la nueva ley del Estado de participación autonómica resulta realmente necesaria en opinión de la mayoría. En las leyes de participación autonómica, el Senado mantiene el derecho de veto en caso de desacuerdo.

**2)** Impulsar y dirigir las relaciones intergubernamentales y la participación de las CCAA en las instituciones del Estado y de la Unión Europea.

Las relaciones entre los gobiernos de la Federación y de los Estados revisten una importancia extraordinaria en todos los federalismos actuales, porque la colaboración entre los ejecutivos resulta necesaria para la eficacia de las competencias respectivas. Los propios Estatutos de Autonomía reformados en los últimos años han dado gran relieve a estas relaciones y a la participación de las CCAA en las instancias del Estado.

En la actualidad, la Conferencia de Presidentes carece de perspectiva constitucional y resulta un ente precario de funcionamiento desigual y, con carácter general, deficiente. Especialmente el Senado puede convertirse en la instancia de diálogo entre las CCAA y con el Estado en competencias estatales que afectan decisivamente a las CCAA, aunque éstas carezcan de una competencia formal en la materia, como sucede casi siempre que se construyen obras públicas de interés general (AVE, autopistas...) y en otros supuestos en que la actuación del Estado afecta a las políticas públicas autonómicas, como ha mostrado en los últimos años la polémica sobre el Plan Hidrológico Nacional.

**3)** Facilitar la participación de las CCAA en las decisiones comunitarias en las que interviene el Estado español.

La presencia de los gobiernos autonómicos en la delegación española de varios Consejos de Ministros de la Unión Europea se ha ido desarrollando, en espe-

cial desde el 2004, a través de la Conferencia para Asuntos Europeos, hasta el punto de poder considerar que ya existen unos canales normalizados para la participación en los procedimientos ordinarios, pero a menudo se plantean situaciones más difíciles que requieren el acuerdo de las CCAA y del Gobierno, y el nuevo Consejo de las CCAA podría ser una instancia ideal para la discusión con el Estado.

### **C. La composición del futuro Senado federal**

El derecho comparado ofrece dos grandes líneas de órgano federal, una Cámara o Senado de carácter parlamentario y un Consejo formado a partir de los gobiernos autonómicos.

La diferencia principal consiste en que el Senado tradicional de tipo parlamentario, tanto si es elegido por los ciudadanos como si es designado por los Parlamentos autonómicos, reproduce a los partidos políticos que ya están representados en el Congreso y se integra por candidatos propuestos por la dirección de esos partidos, sin mediación de las instituciones autonómicas y sin preparación técnica especial en las cuestiones autonómicas. En cambio, un Consejo integrado por miembros de los gobiernos autonómicos, al estilo alemán, también seguirá las grandes orientaciones de los partidos (que igualmente sostienen a los ejecutivos autonómicos), pero matizadas por las necesidades y los intereses de las CCAA que gobiernan y, además, serán expertos en las diferentes materias que deban aprobar porque son las propias de los departamentos que dirigen en las CCAA. El Bundesrat o Consejo federal alemán tiene tanta autoridad no tanto por su tradición como por la representatividad de los gobiernos y por su eficacia.

Las funciones de una futura Cámara o Consejo de las CCAA, examinadas en el apartado anterior, pueden ser asumidas con la mayor eficacia por los gobiernos autonómicos, y en algunos casos sólo por ellos. Así sucedería en las relaciones intergubernamentales, que se establecen entre ejecutivos, pero incluso cuando se trata de participar en funciones legislativas los miembros de los gobiernos resultan generalmente más adecuados que los parlamentarios elegidos por los ciudadanos o propuestos por los propios Parlamentos, por su preparación sectorial y por el aparato administrativo que les apoya.

Este modelo de Cámara o Consejo integrado por los miembros de los gobiernos autonómicos presenta muchas ventajas y en realidad tiene su mayor inconveniente en nuestra dificultad para imaginar su funcionamiento. Sería un órgano muy político (integrado por los consejeros de las CCAA y en ocasiones importantes por los propios presidentes), pero al mismo tiempo mucho más técnico

que un Parlamento, porque el consejero autonómico sin duda es un buen conocedor del ámbito de su administración. Esta faceta de preparación técnica y de capacidad ejecutiva distingue claramente la dinámica general de este órgano respecto de una Cámara parlamentaria y le sitúa en condiciones no sólo de participar en la aprobación de normas estatales sino también de negociar con otras CCAA y con el gobierno central. La legitimidad del Senado no residiría por tanto en la elección popular sino en su carácter de representación de los Gobiernos autonómicos y en su capacidad técnica para abordar los problemas de las CCAA.

Debe quedar claro que, a diferencia del Senado actual, el nuevo Consejo autonómico tendría unos caracteres muy distintos a los del Congreso (carecería del control sobre el gobierno, sería de composición más reducida y variable según las sesiones, etc.), porque justamente su función no es duplicar a la Cámara baja sino resolver los problemas políticos en un Estado que necesita coordinar el Parlamento y el Gobierno del Estado con otros 17 Parlamentos y 17 gobiernos autonómicos.

Inicialmente es posible que un problema importante consista en acordar el número de representantes/votos por cada CA, pero a largo plazo se verá que resulta mucho más importante el equilibrio del conjunto respecto a las funciones que debe abordar el Consejo autonómico. También hay que recordar que los Senados federales comenzaron representando por igual a todos los Estados (Estados Unidos de América y Suiza, por ejemplo), pero progresivamente se ha buscado una fórmula ponderada o intermedia respecto a la población (Alemania y Austria, por ejemplo).

En virtud de todos estos criterios, una fórmula podría ser la atribución a todas las CCAA de tres miembros, más uno más por cada millón de habitantes, siguiendo una idea inspirada en el art. 69.5 de la Constitución actual. Con el mínimo de tres se puede hacer frente a las tareas de la Cámara, aunque es cierto que un número mayor posibilita una mayor influencia, pero ello deriva en realidad del mayor peso de la CA por su población y “masa crítica”.

El reparto de representantes/votos por CCAA tendría la siguiente explicación, según la población de las mismas CCAA:

- menos de 1 millón de habitantes, 3 votos: Cantabria, La Rioja y Navarra
- más de 1 millón de habitantes, 4 votos: Aragón, Asturias, Extremadura, Islas Baleares y Murcia
- más de 2 millones, 5 votos: Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia i País Vasco
- más de 5 millones, 8 votos: Comunidad Valenciana

- más de 6 millones, 9 votos: Madrid
- más de 7 millones, 10 votos: Cataluña
- más de 8 millones, 11 votos: Andalucía.

El criterio podría ser otro, pero si cada CA tuviera 3 votos como mínimo, más uno más por cada millón de habitantes, el Consejo tendría un total de 92 representantes/votos, repartidos de la manera expuesta. En cada asunto, por ejemplo la discusión de un proyecto de ley educativo, cada CA envía a los consejeros y altos funcionarios que considera más adecuados y éstos intervienen en los debates y votan en el número que les corresponde. En el siguiente asunto del orden del día, por ejemplo, un proyecto de ley medioambiental, cada CA está representada por los consejeros y altos funcionarios que considera más idóneos, que probablemente no son los mismos que en el punto anterior, para intervenir en los debates y votar en el número que corresponde.

Lógicamente todos los votos de cada CA tendrían el mismo sentido, porque reflejarían la posición del mismo gobierno, pero convendría regular (para evitar problemas) la posibilidad o no de que se expresara una posición diferente cuando existan gobiernos de coalición, porque se trata de un supuesto relativamente frecuente en CCAA como Navarra, el País Vasco, Cataluña, Aragón, Canarias y otras. Si se admitiera el voto diferente de los partidos minoritarios en los gobiernos de coalición, tomando como referencia las últimas legislaturas, podrían producirse un cambio de votos en una decena de casos.

El elemento político que puede resultar más importante para la adopción de este modelo consiste en el equilibrio que se alcance entre la funcionalidad que representa la incorporación de los gobiernos autonómicos a la elaboración de la legislación y el desarrollo de las relaciones intergubernamentales del sistema autonómico (con notable efecto positivo) y el peligro de una composición política diferente de la mayoría de este Consejo en relación al Congreso de los Diputados.

#### **D. El debate sobre la reforma del Senado y sus críticas**

La reforma afectaría principalmente a los artículos 69 CE (composición del Senado) y 90 CE (función legislativa), así como a diversos aspectos relacionados con las dos Cámaras de las Cortes, sin mayor trascendencia para nuestro objeto (estatus de sus miembros y funcionamiento, control parlamentario del Gobierno), salvo quizás el art. 66 CE, que inicia el Título III y dice en su primer número: “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. Por tanto, como la reforma no afecta a las materias que exigen el procedimiento de reforma agravado (168.1



CE), debería seguirse el procedimiento ordinario establecido en el art. 167 (tres quintos de cada Cámara, o dos tercios del Congreso y mayoría absoluta del Senado y referéndum sólo si lo pide una décima parte de cualquiera de las dos Cámaras). Pero la trascendencia que tendría una reforma del Senado como la propuesta, y la posible conexión del 66 CE con el art. 1.2 CE puede aconsejar utilizar el procedimiento agravado.

La discusión realizada durante los últimos años, permite abordar algunas críticas dirigidas a la reforma inspirada en el Consejo federal alemán, tal como se acaba de exponer.

La experiencia alemana de Bundesrat ha demostrado ser la forma mejor de combinar la personalidad y los intereses de los distintos Länder (países) con el conjunto del sistema. Pero la forma alemana es bastante complicada y en la propuesta no sólo se simplifica, sino que se introducen algunos cambios para paliar inconvenientes del sistema alemán. En cambio, carece de sentido criticar la propuesta diciendo que el sistema alemán es muy singular, porque si bien su origen se remonta a la formación de la unidad alemana (se reservó el Bundesrat a los monarcas y príncipes de los diferentes Estados que integraron Alemania en 1871), la razón actual de su funcionalidad es la fuerza decisiva de los gobiernos en las democracias actuales, lo que explica que en todos los sistemas federales las relaciones intergubernamentales corresponden a los ejecutivos.

La ventaja de Alemania es que ha reconvertido una institución basada inicialmente en el principio monárquico en un Consejo o Cámara moderna que sigue integrando a los ejecutivos, pero con un sentido totalmente diferente al inicial. En otros casos, los iniciales "Senados federales" de origen parlamentario han ido desapareciendo (en los Estados Unidos por la reforma de 1913, en Suiza por reformas de los cantones en los años cincuenta...) o han perdido importancia, porque los partidos convierten al Senado en duplicado de la Cámara baja (Austria).

Otra crítica a la reforma del Senado expuesta se refiere a la pérdida de democracia que supondría la sustitución de la actual elección de los Senadores por la designación por los gobiernos. La falacia que encierra esta crítica se ve claramente sustituyendo la reforma del Senado por su supresión. Si se suprime el Senado y se deja sólo al Congreso de los Diputados como Cámara elegida por el pueblo, ¿disminuiría la democracia? Casi nadie razonaría así, porque la inutilidad del Senado actual conduce a que su desaparición no merme la democracia. La legitimidad democrática ya está en el Congreso de los Diputados, y el hecho de que el Senado actual sea electivo no proporciona al sistema político ni un gramo más de democracia. Su sustitución por un Consejo de las CCAA puede en cambio disminuir los conflictos y mejorar el funcionamiento del Estado.

#### 4. LA REFORMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

**A. El modelo actual de distribución de competencias** se articula en base a una lista de competencias estatales (artículo 149.1 CE) y una doble cláusula residual.

De este modo son los Estatutos de Autonomía los que, en ejercicio del principio dispositivo, asumen para cada Comunidad Autónoma las competencias que no se incluyen en el artículo 149.1, recuperando el Estado las no asumidas expresamente en los Estatutos. El contenido de las respectivas competencias se establece formalmente mediante su definición funcional y material, por ejemplo, el art. 149.1.23ª CE otorga al Estado la legislación básica en protección del medio ambiente, luego los Estatutos pueden asumir la legislación de desarrollo y la ejecución en la materia de protección del medio ambiente.

El desarrollo de este modelo constitucional ha dado lugar a un proceso de igualación sustancial de los niveles competenciales de las diferentes Comunidades Autónomas, caracterizado por su notable complejidad y cuya aplicación práctica, ha generado una numerosa conflictividad resuelta en última instancia por el Tribunal Constitucional mediante sentencias que llegan con una demora media de ocho años.

En el momento actual nos encontramos con un modelo complejo, que en algunos temas es disfuncional para un correcto funcionamiento del sistema, y que también es criticado desde otra perspectiva por no satisfacer las reivindicaciones de más autogobierno de algunas Comunidades Autónomas: junto con extralimitaciones competenciales estatales, más o menos coyunturales, el sistema no ha conseguido garantizar suficientemente un ámbito claro de desarrollo de políticas legislativas propias de las Comunidades Autónomas, elemento estrechamente asociado al propio concepto de autogobierno.

La experiencia de estos años ha puesto de manifiesto la dificultad que comporta tratar de distribuir los respectivos ámbitos de poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas mediante preceptos normativos que utilizan criterios materiales y funcionales. Cuando estos preceptos competenciales se concretan a través de las normas o actos de ejecución por los que se hace uso de la competencia se pone de relieve la dificultad en separar nitidamente los respectivos ámbitos de actuación. Por ello, en la reforma se propone dar un protagonismo esencial al Senado en la concreción del reparto constitucional de las competencias, reduciendo en la medida de lo posible la conflictividad posterior y el protagonismo que hasta ahora ha tenido el Tribunal Constitucional en la configuración real del modelo de distribución de competencias.

Y, por otro lado, la reforma debe orientarse también a la clara expresión y asun-

ción general de un ámbito de actuación legislativa propia de las Comunidades Autónomas, en el que los Parlamentos autonómicos puedan responder a las opciones políticas propias de sus ciudadanos mediante la configuración de normas, y por tanto de derechos y obligaciones, propios y diferenciados de cada Comunidad.

## **B. El nuevo modelo de distribución competencial debe articularse en base a los siguientes principios:**

- Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas se establecen en el texto constitucional. Esta definición de las respectivas competencias, en la medida en que supone distribuir poder, forma parte esencial del nuevo pacto federal. De esta forma se pone fin al principio dispositivo, que dejaba al albur de los Estatutos de las CCAA las competencias que quisieran asumir, e indirectamente, las que quedaban al Estado; este cambio incide obviamente en la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, cuestión a la que nos referiremos más adelante.
- La determinación de las competencias se establece en una lista única en la que se enumeran las competencias del Estado. Todo el resto de materias y funciones corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta es la cláusula tradicional de atribución de competencias a la Federación, que permite que todas las demás sean de los Estados o los territorios.
- La lista única constitucional diferenciará las competencias exclusivas del Estado y las compartidas. Dentro de las compartidas se incluirán tanto las configuradas como bases del Estado y desarrollo de las CCAA, como aquellas en que se comparta la materia en razón de su ámbito territorial; por ejemplo, transportes terrestres que circulen por más de una Comunidad Autónoma.
- La Constitución definirá el alcance funcional de las competencias exclusivas y compartidas. De forma particular se definirá el alcance de la competencia estatal para establecer las bases, limitando el poder estatal al establecimiento de principios o de un mínimo común denominador en normas con rango de ley (de participación autonómica mediante el nuevo Senado) que permitan un desarrollo posterior autonómico a través de leyes diferenciadas. La posibilidad de que lo básico se concrete en normas reglamentarias o actos de ejecución debe ser excepcional y, en todo caso, sometida a la aprobación por parte del Senado de dichas decisiones gubernamentales.

En relación con la normativa básica estatal lo más relevante es asegurar que las leyes básicas se aprueben en el Senado de nueva configuración, de modo que el alcance de lo básico sea fruto del acuerdo político que se alcance en la Cámara Territorial. Otro precepto definirá las competencias en que corresponde al Estado la legislación y a las CCAA la ejecución, y enumerará los ámbitos materiales, que pueden ser semejantes a los actuales. Como proponía el proyecto de Estatuto de Cataluña, la potestad de las CCAA puede desarrollar reglamentos ejecutivos siempre que respeten los reglamentos del Estado.

- Desaparecen los principios de supletoriedad y prevalencia a favor de la legislación estatal.
- Desaparecen las figuras de la legislación marco y de armonización.

**C. Las competencias que deban atribuirse al Estado** serán, en términos generales, las que ya constan en la actualidad en el artículo 149.1, si bien se diferenciarán en cuatro artículos diversos, uno relativo a las exclusivas, otro a las compartidas por el juego bases-desarrollo, un tercero para las compartidas por razón del territorio y, el último, para las de legislación del Estado y ejecución de las CCAA.

El listado actual debería modificarse en algunos de sus apartados. Así:

- La redacción del artículo 149.1.1ª CE debe ser más precisa o incluso debe examinarse si sus objetivos se cumplen a través de la distribución competencial y resulta innecesario.
- Nueva redacción del artículo 149.1.5ª CE de acuerdo con la propuesta de reforma del poder judicial que se realiza.
- Nueva redacción del artículo 149.1.8ª “Legislación civil, sin perjuicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus derechos civiles, forales o especiales, salvo en lo relativo a las reglas sobre la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles en cuanto a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.
- Nueva redacción del artículo 149.1.13ª CE “Bases para la ordenación general de la economía y garantía de la unidad del mercado”, en el sentido desarrollado por la mejor jurisprudencia constitucional que solo admite la intervención estatal cuando la dimensión de sus decisiones supera claramente la posible actuación de las CCAA.
- Nueva redacción del artículo 149.1.29ª “Seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en una ley orgánica”.
- Modificación de otros preceptos vinculados con la distribución competencial en algunos aspectos concretos: desde las normas referidas a la administración de justicia hasta las correspondientes a los aspectos financieros, a los que nos referimos más adelante. Merece una mención especial, en el actual contexto, la clarificación de las competencias autonómicas en materia de referéndum y consultas, que debería, manteniendo la actual configuración del art. 149.1.32ª CE, asumir claramente la posibilidad de consultas de carácter territorializado, modificando a ese respecto el actual art. 92 CE.

**D. La Constitución debe reconocer las singularidades de algunas Comunidades Autónomas** al proceder al reparto de competencias.

La conveniencia de introducir algunos aspectos de diferenciación, o asimetría, en el reparto competencial es uno de los problemas más complejos que deberá afrontar la nueva Constitución. Es cierto que la diversidad que deriva de la diferente realidad de las Comunidades Autónomas por razón de su población, geografía, riqueza o cultura política, puede tener su reflejo en el diferente uso que se haga de unas mismas competencias. Un mismo marco constitucional no supone homogeneidad en el desarrollo, si el marco es lo suficientemente amplio para permitir diversas opciones políticas.

Pero también hay realidades políticas, culturales, históricas o geográficas, así como colectividades con un amplio sentido de formar parte de una nación histórica y cultural propia (que los constituyentes denominaron nacionalidades), que justifican un tratamiento constitucional específico, sin que ello deba verse como una concesión de privilegios, como no lo son los derechos forales o los derechos históricos reconocidos en los Estatutos de Autonomía vigentes. Estas singularidades o asimetrías no permiten una distinción clara en dos grupos, sino que forman más bien una escala de caracteres que deberían incorporarse al texto constitucional.

- Reconocer en un artículo diferenciado la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la regulación de su régimen lingüístico, dentro del correspondiente marco constitucional y estatutario.
- Reconocer unas competencias diferenciadas a Cataluña y País Vasco en materia de organización territorial, seguridad, tráfico y circulación, educación-vinculadas a la lengua propia-, justicia y acción exterior, en aquello referido a sus propias competencias. El alcance de estas competencias puede remitirse también a un acuerdo en Comisión bilateral y posterior formalización como ley orgánica.
- Reconocer la singularidad insular de Baleares y Canarias en relación a determinadas competencias.
- Reconocer la singularidad del Concierto para País Vasco y Navarra, sin perjuicio de lo que se diga en el artículo correspondiente de la parte de financiación sobre el cupo.
- Reconocer la singularidad de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla cuyas competencias se fijaran en sendas leyes orgánicas.
- Los preceptos que reconozcan estas singularidades pueden ubicarse en el título correspondiente a la organización territorial del Estado, o bien en varias disposiciones adicionales.

## 5. LA DIFERENTE NATURALEZA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En virtud de la desaparición del principio dispositivo los Estatutos dejan de tener como misión principal la asunción de las competencias autonómicas. Este hecho altera la naturaleza de estas normas, que pueden pasar a configurarse como la “Constitución” de la Comunidad Autónoma.

Los nuevos Estatutos tendrán como función primordial diseñar la organización de la Comunidad Autónoma, que puede condicionarse solo de modo muy general en el texto constitucional (en la línea del actual artículo 152 CE).

La Constitución puede reconocer a los Estatutos la posibilidad de incluir el reconocimiento de “derechos estatutarios”, sobre el modelo de los Estatutos existentes, definiendo el valor y alcance de los mismos. Se puede establecer igualmente que en los casos en los que el Estatuto incluya una relación de derechos estatutarios se podrá atribuir al máximo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma la competencia para emitir un dictamen vinculante sobre la adecuación del proyecto de ley que desarrolle o afecte al derecho estatutario al Estatuto de Autonomía y a la Constitución.

Los nuevos Estatutos se aprobarán por mayoría reforzada de la Comunidad Autónoma y podrían ser objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que debería interponerse en un plazo máximo de tres meses desde su aprobación y resolverse por el TC, también en un plazo máximo de tres meses desde su interposición. Transcurrido el plazo para su impugnación, si ésta no se hubiese producido, o una vez dictada la sentencia del TC si se interpuso recurso, y corregidos en su caso por la Comunidad Autónoma los elementos de inconstitucionalidad apreciados por el Tribunal, el Estatuto se someterá a referéndum. Si el texto es aprobado, el Estatuto se publicará como ley autonómica, siendo ya inatacable.

## 6. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CON EL ESTADO

Tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina han subrayado las deficiencias de la colaboración, tanto en el plano político como en el jurídico, y lo mismo en el plano vertical como horizontal, aunque las posibles soluciones difieren.

La relación horizontal entre CCAA precisa de un impulso político, y jurídicamente se reduce a que la Constitución no ponga obstáculos, como lo es ahora el art. 145.2 CE que, en consecuencia, debería eliminarse, al igual que la prohibición de federación autonómica si ésta se interpreta como un obstáculo para el desarrollo de la cooperación entre Comunidades. La Constitución se limitará a señalar la libertad y conveniencia de la colaboración entre las CCAA.

La colaboración vertical, entre el Estado y las CCAA, ha sido la más desarrollada y cuenta con diversas técnicas en la legislación ordinaria que en buena parte se han trasladado a los Estatutos reformados en los últimos años. La Constitución se limitará a mencionar las técnicas y fijar algunos principios generales.

El más general sería el principio de colaboración, que entroncaría directamente con el principio de lealtad federal, y consistiría en el establecimiento del derecho y del deber de comunicar la información que necesitan otras CCAA o el Estado, y de realizarlo con la tecnología adecuada para que la comunicación fluya de forma automática, sin que ello suponga en ningún caso una cesión de competencia.

Debería garantizarse la responsabilidad de los Gobiernos, tanto del Estado como de las CCAA, que participen en órganos o procesos mixtos de decisión ante el Parlamento por su actuación, la distinción entre las relaciones de colaboración y coordinación obligatorias (y su alcance fundamentalmente procedimental) y voluntarias, así como la expresión clara de que cada Comunidad no resulta afectada por la decisión de órganos "multilaterales" de colaboración voluntaria, sino en el alcance de su compromiso.

En cuanto a los instrumentos de las relaciones de colaboración, la reforma podría significar una clarificación en cuanto a su existencia y régimen, aunque su funcionamiento es fundamentalmente una cuestión de dinámica política que, sin embargo, debería verse mejorada por la existencia del Senado federal.

En este sentido, la reforma constitucional debería considerar la existencia de la Conferencia de Presidentes, con la función de dialogar sobre los principales problemas generales del Estado y alcanzar la coordinación adecuada entre las

distintas instituciones, así como ordenar las formas de colaboración, del sistema de conferencias sectoriales, con los efectos de sus decisiones anteriormente mencionados y de las comisiones bilaterales entre el Estado y cada Comunidad, de composición paritaria y presidencia rotatoria, como “marco general y permanente de relación” entre sus respectivos gobiernos a efectos de información y cooperación en asuntos de interés común. Igualmente, debe valorarse una mención constitucional al régimen de convenios, planes y programas conjuntos entre Estado y Comunidades Autónomas.

Asimismo, y siguiendo las experiencias desarrolladas en otros Estados europeos, la reforma constitucional sería la sede adecuada para fijar los elementos fundamentales de la participación autonómica en asuntos europeos, mediante el Senado y la correspondiente conferencia para asuntos de la UE, fijando especialmente las reglas de presencia y actuación autonómica en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas.



## 7. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL

La creación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se hizo siguiendo la inspiración del equivalente italiano, creado a su vez tras la Segunda Guerra Mundial para reforzar la independencia de los jueces. Ésta se había conquistado un siglo antes mediante la inamovilidad, pero ahora avanzaba más al librarlos de la influencia indirecta del Gobierno, ejercida a través de los nombramientos y la promoción. Por distintas razones el CGPJ no ha desempeñado bien sus funciones, pero en lo esencial existe una crítica común sobre su politización, tanto por el sistema de nombramientos (cambios en 1985 y 2001) como por el papel de las asociaciones de jueces, que han resultado muy partidistas. Conviene por tanto sustituirlo por un órgano más técnico y neutral, teniendo en cuenta que la mayoría de sus tareas son de naturaleza administrativa.

Además, la Constitución apenas previó la participación de las CCAA en el poder judicial, sin que haya razones para que la descentralización se detenga en el legislativo y el ejecutivo. Hasta ahora el único campo que corresponde a las CCAA es la llamada “administración de la administración de justicia”, es decir, el personal administrativo (no los Secretarios judiciales porque se considera un cuerpo nacional). La reforma debe trasladar el principio federal también al poder judicial, como sucede en la mayoría de Estados federales, aunque las fórmulas existentes son muy variadas.

Los aspectos principales de la reforma podrían ser cuatro:

En primer lugar, **modificar el sistema de recursos judiciales**, de manera que el Tribunal Supremo solo conozca los recursos de unificación de doctrina, garantizando una misma interpretación de la ley estatal, lo que potenciaría su función y le descargaría de trabajo que pueden realizar los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, que serían la última instancia de todos los recursos, al margen de esa unificación de doctrina.

En segundo lugar, **configurar como órgano de gobierno del poder judicial en las CCAA las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia** (Presidentes de Sala más igual número de magistrados elegidos), con poderes superiores a los actuales por traslado de algunas tareas que ahora realiza el CGPJ. Además nombraría de entre sus miembros al Presidente del propio TSJ. El Tribunal Supremo (TS) y la Audiencia Nacional (AN) seguirían con sus actuales Salas de gobierno. La administración propiamente dicha de todos los jueces y tribunales, salvo el TS y la AN, dependerá de los Gobiernos de las respectivas CCAA. La Administración del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional dependerán del gobierno del Estado. Éste y los Gobiernos de las

CCAA ejecutarán las decisiones administrativas de las Salas de Gobierno de los TSJ y del CGPJ en los ámbitos respectivos.

En tercer lugar, **el CGPJ será un órgano de composición reducida** (en torno a 5 miembros) con una composición mixta (3 jueces y 2 juristas de prestigio). Los jueces serían elegidos entre y por todos los miembros de las Salas de Gobierno de las CCAA), mientras que los dos juristas serían elegidos 1 por el Congreso y 1 por el Senado. Entre sus principales funciones estaría la promoción de magistrados al TS y de jueces y magistrados a la AN; la potestad disciplinaria directa de los jueces y magistrados del TS y de la AN, la resolución de los recursos interpuestos contra las decisiones de las Salas de Gobierno de los TSJ de las CCAA, así como el control del trabajo y de la gestión en la misma proporción (TS y AN) y la resolución de recursos contra decisiones de las Salas de Gobierno de las CCAA.

Por último, resulta en consecuencia necesario crear un órgano de coordinación general, la **Comisión Consultiva del Poder Judicial**, que estaría integrada por dos miembros por cada CA (el Presidente del TSJ y el Consejero de Justicia de cada Gobierno autonómico), tres por el Estado (1 magistrado del TS, 1 de la AN y el Ministro del Gobierno de España), y los miembros del CGPJ. El Presidente de éste, nombrado por la propia Comisión Consultiva cada 4 años, convocará a la Comisión y establecerá el orden del día, para tratar los asuntos generales que el Presidente proponga.

## 8. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

### **A. La necesidad de reforma**

La Constitución no incluye prácticamente ningún precepto significativo sobre la financiación autonómica, más allá del reconocimiento de los principios de autonomía financiera y de solidaridad y algunos elementos de ordenación de las haciendas públicas. Este silencio, que resultaba inevitable en el momento constituyente ante las incógnitas existentes sobre el desarrollo del Estado autonómico, ha permitido una amplia flexibilidad de la estructuración del sistema de financiación durante los últimos treinta años, desde la primera redacción de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) a raíz de los contenidos del Estatuto de Sau.

En conjunto, el sistema ha pasado de un modelo inicial vinculado exclusivamente a los costes efectivos de los servicios traspasados, con un grado de autonomía reducido, a un modelo actual en el que los ingresos autonómicos provienen fundamentalmente de sus recursos tributarios, complementados en cada caso por recursos adicionales derivados de los fondos complementarios de solidaridad y suficiencia.

Esta evolución ha tenido lugar a través de reformas frecuentes del sistema en sus rasgos fundamentales, concretadas especialmente en las reformas de la LOFCA de los años 1996 y 2009. La flexibilidad del sistema, enormemente positiva para su evolución, también ha significado una constante tensión política y territorial, así como una transparencia muy reducida de los flujos financieros existentes, especialmente respecto de los instrumentos de nivelación, canalizados mediante transferencias estatales.

El acuerdo en cada caso, mediante un sistema de negociación entre Estado y Comunidades Autónomas profundamente matizado por las dinámicas de partido, se ha producido esencialmente combinando el avance en la corresponsabilidad fiscal, y por lo tanto el estímulo a las Comunidades más dinámicas, con la garantía de un incremento mínimo de ingresos para todas las Comunidades, a través de la aportación estatal. Por lo tanto, la capacidad estatal de aportar nuevos recursos al sistema a partir de su sobrefinanciación inicial ha sido fundamental para alcanzar los correspondientes acuerdos, junto con la voluntad de construcción de un sistema conjunto dinámico y solidario por parte de todos los participantes. En cualquier caso, esa existencia de recursos adicionales y la cláusula de garantía del “status quo” son los elementos clave que han permitido la evolución del sistema, pero sin plantearse de modo global la adecuación de los recursos destinados al conjunto de las Comunidades Autónomas ni la

suficiencia de los medios propios de las mismas para financiar sus recursos y competencias.

El sistema de financiación acordado el año 2009 es la culminación de esta evolución, asumiendo los principios fijados por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC) y significa el máximo del crecimiento de los ingresos (y capacidades de gasto) autonómicos a lo largo de la vigencia de la Constitución. La dinámica de los acuerdos preexistentes, en los que todas las Comunidades Autónomas veían siempre incrementados sus recursos, en grado diverso en función de su dinamismo económico, parece difícil de mantener por mucho más tiempo.

Pero fundamentalmente el acuerdo de 2009 marca la madurez de la evolución de un sistema, que en los últimos veinte años ha consolidado conceptos como los de solidaridad interterritorial, corresponsabilidad fiscal, así como ha permitido ligeros incrementos en la autonomía de los ingresos y en la formalización y la transparencia de los flujos de solidaridad. Esta madurez permite llevar estos criterios a la Constitución para acabar de completarlos y consolidarlos y superar la dinámica de reformas que suponen la reapertura global de las discusiones y una tensión política y territorial negativa para la globalidad del sistema, sin perjuicio de su necesaria y flexible revisión y puesta al día.

Por otra parte, la crisis económica de los últimos años ha provocado una transformación de la financiación de las administraciones públicas que no parece provisional. La creciente dificultad del recurso a la deuda pública y el agotamiento casi total de algunas fuentes tributarias son elementos que parecen estructurales para el futuro del sistema de financiación pública y, en consecuencia, exigen un replanteamiento general de la financiación de las entidades públicas en España, más allá de la muy limitada perspectiva de la reforma constitucional de 2011, e incluyendo naturalmente el reparto de los ingresos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los entes locales.

En este contexto, además, es necesario plantear los resultados discriminatorios que se han derivado de los sistemas de concierto y de convenio, manteniendo su singularidad, pero corrigiendo las disfunciones observadas en su aplicación y la gran disparidad de resultados con respecto a los obtenidos por el sistema común.

## **B. Objetivos de la reforma**

Si bien una Constitución tiene que determinar los elementos fundamentales del sistema de financiación, no es posible ni conveniente incluir aspectos menores que resultarían petrificados y se debe prever un desarrollo posterior, mediante

leyes de diferente alcance. La reforma, en consecuencia, no significa establecer un nuevo sistema de financiación cerrado y definitivo, que toca de nuevo reformar para que entre en vigor en 2014, sino constitucionalizar aquellos elementos que tienen que vincular a todos los poderes, quedando fuera de la discusión coyuntural, y garantizar la protección necesaria de la autonomía.

En este sentido, la reforma tiene que orientarse por los siguientes criterios:

a) **Suficiencia de recursos.** Es preciso determinar una distribución inicial de los recursos resultantes de las figuras tributarias fundamentales. La definición del sistema no puede partir únicamente, como ha sucedido hasta ahora, de las necesidades de gasto a partir de un “status quo” inicial y sin consideración de la capacidad de generación de ingresos, sino que tiene que partir de los recursos financieros existentes, distribuyéndolos entre Estado y Comunidades Autónomas de acuerdo con una adecuada valoración de las competencias asumidas por cada nivel territorial, evitando subfinanciaciones y sobrefinanciaciones disfuncionales para el conjunto del sistema.

b) **Solidaridad y ordinalidad.** Expresar y garantizar la existencia de transferencias en función de elementos de solidaridad y suficiencia, diseñando un sistema transparente y generalmente aceptado, que determine el criterio de equidad aplicable y los medios para lograrlo tanto en referencia a la nivelación de servicios como a las políticas de reequilibrio territorial. Garantizar la justicia en la distribución de los recursos añadiendo a la nueva formulación transparente del principio de solidaridad, la del principio de ordinalidad, para impedir que las Comunidades Autónomas más dinámicas pierdan incentivos a seguir creciendo y aportando al conjunto, a través de su dinamismo.

c) **Bilateralidad y multilateralidad.** Regular efectivamente los instrumentos de discusión y acuerdo entre Estado y Comunidades Autónomas en este ámbito, reduciendo la posición tan prevalente del Estado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y pasando la aprobación de las reformas por el Senado federal.

d) **Autonomía en la recaudación.** Fijar unos elementos de gestión tributaria que garanticen la actuación compartida entre Estado y Comunidades Autónomas en la gestión y recaudación de los impuestos que pagan los ciudadanos y en la lucha contra el fraude fiscal, y la atribución ágil, automática e inmediata de los fondos recaudados, elemento esencial de una aplicación efectiva del principio de lealtad institucional.

e) **Corregir las disfuncionalidades** resultantes de los sistemas de convenio y concierto.

f) **Valorar la inclusión de la financiación de los entes locales como tercer nivel de la distribución constitucional tributaria** o, en caso contrario, incluyendo su financiación en las necesidades autonómicas de gasto y garantizando constitucionalmente un mínimo en respeto a su autonomía.

### C. Propuestas de reforma

A partir de los objetivos definidos en el apartado anterior, se proponen las siguientes modificaciones en el texto de la Constitución:

1ª. Adoptar una horquilla de distribución de los porcentajes de recaudación de los grandes tributos estatales (IRPF, IVA, Sociedades, impuestos especiales) entre el Estado y cada Comunidad Autónoma (en función de los puntos de conexión fijados por la ley, considerando adecuadamente el lugar de generación de los rendimientos gravados). Esta distribución tendría que hacerse teniendo en cuenta la dinámica de gasto autonómica y estatal y valorando especialmente el gasto social y la capacidad inversora de las administraciones autonómicas. En consecuencia tendría que significar un crecimiento relevante del porcentaje actual de ingresos autonómicos, asumiendo que este incremento sustituye de una sola vez la dinámica de constantes incrementos más o menos reducidos en la negociación de cada nuevo modelo de financiación.

2ª. Prever constitucionalmente las potestades tributarias autonómicas propias y sobre los tributos cedidos, con capacidad normativa, en la línea del actual art. 203 EAC.

3ª. Lealtad institucional. Introducir límites a la capacidad estatal de generar nuevos tributos en ámbitos gravados por las Comunidades Autónomas o los entes locales (esencialmente mediante la intervención del Senado, con mayoría reforzada), incorporar la obligación de compensación en estos casos y limitar también la capacidad de la Administración central de generar unilateralmente nuevos gastos a cargo de los recursos de las Administraciones autonómicas y locales.

4ª. Prever constitucionalmente los criterios del sistema, orientados esencialmente a la solidaridad y a la suficiencia de recursos, en torno a los conceptos de nivelación y de equilibrio territorial. La regulación de los fondos tendría que incluir los límites correspondientes a sus resultados, esencialmente en torno al principio de ordinalidad, según el cual la ordenación de recursos de los gobiernos autonómicos después de la aplicación del mecanismo de nivelación debe ser la misma ordenación existente antes de la nivelación. En este contexto, y ante la situación actual de crisis financiera y riesgos para el desarrollo de la cláusula

social del Estado, concretada en las competencias autonómicas de sanidad, educación y servicios sociales, sería conveniente introducir algunos elementos adicionales en el sistema de financiación, centrados en los siguientes aspectos:

- Garantía constitucional de mantenimiento de las prestaciones sociales de los ciudadanos (sanidad, educación y servicios sociales) en los supuestos de actuación de los instrumentos de la legislación de estabilidad presupuestaria derivados del art. 135 CE (planes de corrección de desequilibrios,...).
- Previsión de un fondo adicional del sistema, estrictamente condicionado, de lucha contra la pobreza, financiado conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, y gestionado por las propias Comunidades.
- Exigencia de valoración expresa y cuantificada de las consecuencias de las reducciones de partidas presupuestarias (estatales y autonómicas) sobre los servicios y prestaciones correspondientes.
- Vinculación de la cláusula de “sostenibilidad social” prevista en el art. 135 CE a las competencias autonómicas y, coherentemente, a la decisión del Senado.

5ª. Remitir el desarrollo constitucional a leyes y decisiones que tienen que contar en todo caso con la aprobación del Senado, valorando la posibilidad de establecer una mayoría reforzada.

6ª. Prever expresamente la existencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera, estableciendo que sus acuerdos (que resultarían menos relevantes dada la existencia del Senado) se adoptan por una mayoría cualificada que incorpore al menos a tres quintas partes de las Comunidades Autónomas y al Estado.

7ª. Determinar la LOFCA, sus leyes de desarrollo y la legislación de equilibrio presupuestario como leyes de necesaria aprobación por el Senado.

8ª. Prever la existencia de Agencias Tributarias consorciadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas que lo soliciten, encargadas de la gestión tributaria de todos los tributos y de las actuaciones de lucha contra el fraude.

9ª. Determinar que los ingresos de las Agencias se distribuyen de forma inmediata y según los porcentajes constitucionalmente establecidos entre las administraciones participantes, sin perjuicio de los posteriores ajustes técnicos y contables.

10ª. Establecer expresamente la inclusión de una aportación a la solidaridad interterritorial como nueva carga del Estado en los sistemas de convenio y concierto y prever un sistema de garantía constitucional de una aproximación gradual de resultados respecto del sistema común.

### 9. LA REFORMA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO CONECTADAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El TC ha sido superado por la cantidad de conflictos de competencias, recursos de inconstitucionalidad e incluso cuestiones de inconstitucionalidad de base competencial, y conviene corregir las causas de esta situación. Por otro lado, la composición del TC debiera tener alguna conexión con las CCAA, lo que es fácilmente articulable a través del propio Senado federal, de forma que la mitad de los magistrados fueran nombrados por el Congreso y la mitad por el Senado. También sería conveniente establecer algún criterio para elegir a buenos juristas desautorizando el sistema de cuota de los grupos parlamentarios, aunque es ésta una cuestión que va más allá de la reforma federal del sistema.

Por otra parte, la propia función del Senado en la aprobación de la legislación básica y de relevancia autonómica debe contribuir de forma destacada a la reducción de la conflictividad en este ámbito, permitiendo al Tribunal Constitucional un enfoque más general y centrado en las cuestiones de especial relevancia para el funcionamiento del sistema.

Con carácter general, la reforma del Senado permite canalizar la participación autonómica en la composición de la mayor parte de instituciones estatales, coherentemente con lo previsto en diversos Estatutos de Autonomía en la actualidad, de un modo funcional y dando sentido a las actuales previsiones de nombramiento senatorial de diversos cargos institucionales, que podrían mantenerse o incrementarse tanto a nivel constitucional como legislativo.



## 10. EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ACTUAL

Deben contemplarse al menos tres cuestiones distintas.

Cómo preparar la iniciativa de reforma. La Constitución establece los órganos y las mayorías necesarias para la aprobación de las reformas constitucionales, pero no establece su forma de elaboración, y en los países europeos se está imponiendo que la iniciativa no surja solo del Gobierno o de ponencias parlamentarias, sino que se realice en un órgano mixto formado por juristas expertos y políticos destacados, denominada generalmente comisión para la reforma constitucional. En nuestro caso, sería muy conveniente incluir a personalidades representativas de las CCAA, expertos y políticos, sin que sea necesaria una cuota sino más bien una presencia cualitativa.

Carácter y procedimiento: la reforma agravada del art. 168 CE. No se trataría de proponer una reforma general de la Constitución sino del conjunto de preceptos constitucionales relacionados con el sistema de autonomía que presentan problemas. Sustituir el art. 1 ó 2 y los correspondientes que se mencionan en cada apartado, y seguir la vía del 168 CE porque se afecta al Título Preliminar. La reforma del propio procedimiento. El sistema contemplado por la Constitución no ha funcionado, y convendría pensar una reforma que introduzca al menos un procedimiento efectivo de modificación ordinaria con las necesarias garantías de discusión pública, más allá de lo previsto en el actual art. 167 CE, y que, en todo caso, debe prever la participación de las Comunidades Autónomas a través de sus órganos. Asimismo, el procedimiento agravado del art. 168 CE, al margen ahora de una reflexión sobre su viabilidad efectiva, podría verse modificado para garantizar igualmente una efectiva consideración autonómica, no solo mediante el Senado, sino también en el correspondiente referéndum popular en el que habría que ponderar también las mayorías en un número determinado de Comunidades Autónomas.

**Materiales para el debate disponibles en [www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**



Fundació  
**Rafael Campalans**

[www.fcampalans.cat](http://www.fcampalans.cat)