

**Document de treball  
de la Fundació Rafael Campalans**

# **Per una reforma constitucional federal**

número 163

**PAPERS DE LA FUNDACIÓ**

# **Per una reforma constitucional federal**

DOCUMENT DE TREBALL  
DE LA FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS

Aquest document de treball ha estat elaborat en el marc d'un seminari reduït impulsat per la Fundació Rafael Campalans. En ell s'hi recullen les opinions i aportacions de: Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Iceta, Eduard Roig, Joaquín Tornos i Francesc Vallès.

Materials per al debat disponibles a:

**[www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**

*Maig de 2013*

© d'aquesta edició: *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)*

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

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

*Dipòsit legal:*

**ÍNDEX:**

0. Introducció.....	5
1. Les raons d'una reforma constitucional en sentit federal.....	9
2. El reconeixement d'Espanya com a Estat federal i de les nacions, nacionalitats i regions que l'integren.....	14
3. La conversió del Senat en un òrgan federal.....	18
4. La reforma de la distribució de competències .....	25
5. La diferent naturalesa de l'Estatut d'Autonomia.....	29
6. Les relacions de col·laboració entre Comunitats Autònomes i amb l'Estat.....	30
7. La descentralització del poder judicial .....	32
8. La regulació del finançament en la Constitució .....	34
9. La reforma del Tribunal Constitucional i d'altres institucions de l'Estat connectades amb les Comunitats Autònomes.....	39
10. El procediment de la reforma constitucional actual.....	40



*“Socialisme i federalisme, més que doctrines convergents, han de considerar-se com doctrines complementàries, com sigui que si la primera és normativa per a la vida individual de les nacionalitats dins dels Estats complexos, la segona ens mostra el camí formal per anar agermanant dins d’Estats units d’amplitud major cada dia, fins que s’arribi a assolir el magne ideal de reunir la humanitat sencera en una gran i única família”.*

Rafael Campalans, fragment de l’article “Socialisme i federalisme” publicat a “Justícia social”, 1 desembre 1923

La cita de Rafael Campalans, el dirigent socialista que dóna nom a la Fundació del PSC, demostra que l’ideal federal té entre nosaltres importants precedents. Però, per descomptat, el federalisme no és patrimoni dels socialistes, ni tan sols dels progressistes: és un ideal democràtic de convivència a través del pacte que pot ser compartit des de diverses posicions polítiques.

El federalisme és una forma d’organitzar la democràcia especialment adequada quan es tracta d’enfortir la convivència en societats integrades per pobles diferents que acorden construir institucions comunes, que uneixen la força de la unió i el respecte de la diversitat. Federalisme és autogovern i cogovern i, per això, és la millor manera d’organitzar l’Estat en un món d’interdependències creixents i sobiranes compartides.

El federalisme està especialment indicat per vertebrar Estats que contenen diferents nacions i per això resulta adequat per a Espanya, formada per comunitats amb consciència de si mateixes, amb història, llengua, cultura i tradicions que configuren una determinada manera de ser i una ferma voluntat d’autogovern .

La Constitució de 1978 inicia el camí de reconèixer alhora la nació espanyola i l’autonomia de les nacionalitats i regions que la integren, construint les institucions de 17 Comunitats Autònomes que els han permès un alt grau d’autogovern. Es va posar així en marxa el procés autonòmic, però no es va preveure ni el seu ple desenvolupament ni els problemes als quals s’enfrontaria. Per això, davant els actuals problemes de l’Estat de les Autonomies, sembla convenient procedir a una reforma de la Constitució que introdueixi tècniques federals per solucionar-los.

Així podrem també contribuir a superar els problemes del llarg i tortuós procés estatutari català que culminaria amb la Sentència del Tribunal Constitucional que va alterar una llei que havia estat ja sotmesa a la ratificació ciutadà.

Nosaltres no ens resignem a contemplar impassibles com s'engrandeix una bretxa entre els catalans i la resta dels espanyols, per l'aparició de problemes que no s'han resolt bé, i per tancar aquesta bretxa proposem una reforma federal que culmini la lògica evolució de l'Estat de les Autonomies, resolent els conflictes competencials amb regles clares, la representació política de les comunitats en els òrgans de l'Estat, la justa assignació de recursos i el reconeixement del caràcter plurinacional, pluricultural i plurilingüístic d'Espanya.

La Fundació Rafael Campalans, a invitació de Pere Navarro, primer secretari del PSC, ha afavorit la reflexió de polítics i experts per formular els continguts d'una proposta de reforma constitucional federal que es detallen en el document de treball que presentem i que oferim com a proposta oberta per al debat a quants vulguin participar-hi.

**Miquel Iceta i Llorens**

President de la Fundació Rafael Campalans

Les pàgines que segueixen són un primer esbós de les idees força que podrien constituir el nucli d'una reforma de la Constitució en sentit federal. Segurament ha d'anar acompanyada d'altres reformes que impulsin una regeneració democràtica (representació, participació, transparència, lluita contra la corrupció, etc.), o que resultin millores funcionals de l'ordenament (participació a la Unió Europea, successió de la Corona, etc. ) però aquí només es tracta la reforma constitucional en el seu aspecte territorial. D'altra banda, es renuncia a concretar l'articulat perquè es prima el debat de les idees sobre una fórmula jurídica que serà relativament senzilla si hi ha consens sobre els continguts de la reforma.

Aquest document de treball ha estat elaborat en el marc d'un seminari reduït impulsat per la Fundació Rafael Campalans. En ell s'hi recullen les opinions i aportacions de: Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Iceta, Eduard Roig, Joaquín Tornos i Francesc Vallès.

Materials per al debat disponibles a: **[www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**





## 1. LES RAONS D'UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIT FEDERAL

La Constitució espanyola de 1978 (CE) es va proposar acabar amb el centralisme del període franquista i respondre a les demandes d'autonomia íntimament vinculades amb el restabliment de la democràcia, creant un sistema de Comunitats Autònomes (CCAA) que s'establien voluntàriament complint certes condicions i procediments. Entre ells destaca el principi dispositiu que permet l'Estatut d'Autonomia de cada Comunitat Autònoma establir les seves institucions i competències i, fins i tot, determinar així indirectament les que restaven a l'Estat. Mitjançant alguns pactes polítics decisius entre els principals partits i amb l'ajuda de la jurisprudència del Tribunal Constitucional (TC) es va aconseguir establir en pocs anys una profunda descentralització política organitzada en 17 CCAA i 2 ciutats amb autonomia.

De fet, el sistema autonòmic va travessar diferents fases. En un primer moment es va discutir si l'autonomia política convenia a tot el territori, després es va diferenciar dos nivells de competències que corresponien a 7 i 10 CCAA, però a partir de 1992, responent a les necessitats de bon funcionament del sistema i a les demandes de les comunitats afectades, es va produir una ampliació de les competències de les CCAA que tenien inicialment menys i, per tant, una igualtat substancial entre totes, al marge dels fets diferencials que són propis només d'algunes CCAA. El sistema autonòmic va culminar cap al 2000 (últims traspassos en educació i sanitat), i ha suposat un reconeixement dels pobles que integren Espanya i una descentralització política superior a qualsevol altra època de la nostra història moderna i equiparable als països federals europeus.

Però aquest mateix desenvolupament va convertir en inútils bona part de les normes de la Constitució dirigides a la transformació de l'Estat centralista en autonòmic (143, 144, 148 ... que de fet resulta dret transitori que ja no s'aplica), alhora que del propi desenvolupament de l'Estat autonòmic es derivaven nous problemes i necessitats, cada vegada més grans en el nou segle, que no tenien solució a la Constitució.

D'altra banda, l'Estat autonòmic sempre va tenir una escassa legitimitat d'origen, perquè no va aparèixer com una forma d'Estat conscient i equiparable a d'altres conegudes, sinó com a fruit de pactes conjunturals. D'una banda, permet un grau d'autogovern equivalent a sistemes federals, però sense les seves tècniques de funcionament, i, per altra banda, conserva trets centralistes molt disfuncionals. També va tenir un grau d'adhesió desigual, perquè abans de l'aparició de la crisi econòmica gaudia d'una acceptació molt majoritària de la població, però ha tingut sempre la crítica dels partits nacionalistes, tant peri-

fèrics com espanyolistes. Efectivament l'Estat autonòmic comparteix trets propis del federalisme (institucions que només responen al propi electorat, potestat legislativa de les CCAA, drets i serveis diferenciats en cada comunitat en el seu àmbit de competències, etc.) amb altres caràcters que responien a l'Estat unitari (Senat de tipus provincial, manteniment unitari del poder judicial, etc.) i aquesta dualitat genera dinàmiques contradictòries, principalment perquè els impulsos de les CCAA no es reflecteixen a l'Estat, perquè no hi ha canals de comunicació entre les diferents CCAA i l'Estat, tasca que pot complir un Senat federal. D'altra banda, una pràctica estatal en ocasions poc coherent amb el model autonòmic i les demandes dels partits nacionalistes perifèrics han radicalitzat progressivament la reivindicació de competències i de finançament, i els nous problemes no han trobat solució a la reforma de la Constitució, que no s'ha realitzat, tot i la proclamació de la seva necessitat (el 1996, reforma del Senat, en 2004, Senat i altres plantejades en la investidura del president Rodríguez Zapatero). Resulta significativa la multiplicació dels conflictes de competències entre l'Estat i les CCAA plantejats davant el TC, que ha estat desbordat pel retard amb el que dicta les sentències (8 anys de mitjana) o pel rebuig majoritari a Catalunya a la Sentència sobre l'Estatut, que va alterar la voluntat ciutadana expressada mitjançant referèndum.

En aquest context cal que la Constitució assumeixi clarament, com a part del pacte constituent fonamental, l'opció per un model de caràcter federal amb les seves conseqüències de reconeixement i garantia de l'autonomia política de les comunitats i dels sistemes d'integració en les decisions estatals. Aquesta declaració constitucional de l'opció per un sistema federal, que podria incloure's en el mateix article 1 de la Constitució juntament amb la resta de principis estructurals del nostre sistema constitucional, expressaria clarament el consens social i polític i el mateix pacte constituent en aquest àmbit.

Constitucionalment l'Estat autonòmic ha vingut funcionant amb un doble fonament, en la Constitució i en cada un dels Estatuts d'Autonomia, i aquest binomi resulta insostenible almenys per a algunes CCAA, com Catalunya i el País Basc, perquè mentre la reforma de l'Estatut no permet canvis en determinades qüestions substancials (com ha revelat la STC 31/2010), la reforma de la Constitució ha estat fins avui una aposta irreal i, en qualsevol cas, fora de l'abast dels partits nacionalistes, que són majoritaris en les dues CCAA, però minoritaris a les Corts. Els trenta anys transcorreguts han servit per crear i rodar unes CCAA potents i un Estat fortament descentralitzat, però ara cal un nou consens constituent que legítimi, reforci i garanteixi una estructura creada amb la voluntat de tots, perquè en cas contrari algunes nacionalitats, allunyades de la interpretació més recent del marc constitucional, podrien desitjar iniciar un camí separat.

Els Estatuts d'Autonomia aprovats a partir de 2006, especialment el català, han permès visualitzar les causes que ara impulsen la reforma constitucional, perquè van intentar abordar aquests problemes, però van resultar impotents, tant per la forma en què es van plantejar les reformes com per la resposta de l'Estat, en últim extrem a través de la Sentència del Tribunal Constitucional abans esmentada. Per això, ara cal una reforma constitucional profunda que resolgui els problemes del sistema autonòmic, com a qüestió fonamental vinculada també a l'actual discussió al voltant de la crisi econòmica i les seves conseqüències socials.

L'absència pràcticament total de reformes de la Constitució ha estat en si mateixa un element negatiu, perquè tots els estats democràtics realitzen periòdicament revisions del text davant les insuficiències o l'aparició de nous problemes, de manera que convé incorporar també una proposta que faciliti per al futur les reformes constitucionals.

A continuació s'enumeren els principals problemes de l'Estat autonòmic i les facetes més destacades que es proposen per a la seva reforma constitucional.

a) **El reconeixement d'Espanya com a Estat federal** integrat per nacionalitats i regions, que adoptaran la denominació i institucions que prefereixin. El principi federal, a través de la mútua lleialtat de totes les parts, ha d'inspirar la solució als problemes existents i ha de resultar compatible amb la diversitat de nacionalitats i regions que integren Espanya i amb el reconeixement d'opcions polítiques i legislatives pròpies de cadascuna d'elles.

b) **La reforma del Senat per convertir-lo en un Consell Federal** integrat per representants dels governs autonòmics, amb un nombre mínim de tres membres, més un més per cada milió d'habitants. Les seves funcions principals consisteixen a aprovar necessàriament les lleis bàsiques de l'Estat, juntament amb el Congrés dels Diputats, i en dirigir les relacions entre les CCAA, amb l'Estat i amb la Unió Europea (UE). La decisió del Senat sobre les lleis que de fet vénen a delimitar les competències autonòmiques ha de reduir dràsticament els conflictes en la mesura que són les pròpies CCAA les que tenen la decisió al Senat.

c) **Una nova distribució de competències** fundada en l'experiència de tres dècades. A més del gran canvi que introdueix el nou Senat, es proposa que les competències derivin de la mateixa Constitució i no del bloc de constitucionalitat. En primer lloc, mitjançant una clàusula atributiva de competències a l'Estat que atorgui totes les altres a les CCAA. En segon lloc, tractant en diferents articles la naturalesa i els àmbits de les competències estatals compartides (ba-

ses-desenvolupament, pel territori i legislació-execució) i suprimint les clàusules de prevalença i supletòrietat que eren font de confusió, així com redefinint algunes competències amb l'objectiu de garantir l'àmbit de decisió propi de cada comunitat. Finalment, tractant les competències que corresponen a singularitats d'algunes nacionalitats i regions.

d) **Un nou caràcter de l'Estatut d'Autonomia.** La naturalesa jurídica dels estatuts d'Autonomia ha presentat gran ambigüitat pel seu doble caràcter d'Estatut i Llei Orgànica, especialment en la definició de les competències. Ara es proposa la substitució de l'última funció, a partir de la definició de competències de l'Estat enunciades directament per la Constitució i una clàusula residual general per a les CCAA, i la consideració de l'Estatut com a Constitució de la Comunitat Autònoma, canviant també el procediment per seva aprovació, que serà tasca exclusiva de la CA i la limitació del control del Tribunal Constitucional.

e) **Les relacions de col·laboració entre les CCAA i d'aquestes amb l'Estat.** La importància que tenen en tots els sistemes descentralitzats les relacions intergovernamentals no va ser recollida per la Constitució i es proposa posar remei a aquesta absència amb la incorporació de regles que en gran part han estat introduïdes per les últimes reformes dels Estatuts d'Autonomia, però adquiriran major efecte en ser contemplades per la Constitució.

f) **La descentralització del poder judicial.** El poder judicial tot just s'ha incorporat a l'Estat autonòmic i el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) és un òrgan de govern judicial que presenta molts problemes: tots dos aspectes s'aborden en la reforma del poder judicial. Pel que fa a la jurisdicció, el Tribunal Superior de Justícia de les CCAA (TSJ) esgotarà els recursos judicials excepte el d'unificació de doctrina que es reserva al Tribunal Suprem. Pel que fa a l'administració, a cada CA ha d'haver un òrgan de govern judicial, de composició semblant a les Sales de governs dels TSJ i amb més facultats que les actuals. Per a les decisions de caràcter general es proposa crear un òrgan reduït (5 membres, amb 3 magistrats i 2 juristes) que resolgui també els recursos plantejats contra les decisions de l'òrgan de les CCAA.

g) **La regulació del finançament en la Constitució.** El debat sobre el finançament autonòmic s'ha de desenvolupar en el marc d'algunes regles constitucionals fonamentals clares i acceptades per tots, fins ara inexistents, sense perjudici de mantenir la Llei Orgànica per al seu desenvolupament. L'expressió clara de les bases del sistema i la garantia d'un comportament transparent lleial de totes les instàncies són funcions que ha d'assumir la Constitució en un Estat compost.

h) La reforma que es proposa implica **un canvi en el funcionament de totes les institucions, tant estatals com autonòmiques, integrant en major mesura a les Comunitats Autònomes en les decisions estatals** i assumint, en conseqüència, la legitimitat d'aquestes decisions. Aquests canvis, canalitzats fonamentalment a través del Senat, afecten altres institucions estatals, assenyaladament al Tribunal Constitucional. El TC ha estat superat per la quantitat de conflictes de competències, recursos d'inconstitucionalitat i fins i tot qüestions d'inconstitucionalitat de base competencial, i convé corregir les causes d'aquesta situació. D'altra banda, la composició del TC hauria de tenir alguna connexió amb les CCAA, probablement a través del propi Senat federal.

i) **Abast i procediment de la reforma constitucional.** La proposta de reforma constitucional no és total, però afecta a l'art. 1 CE i per tant ha de seguir el procediment de l'art. 168 CE.

A més, seria convenient modificar els dos procediments de reforma existents, tant implícitament, amb el paper del nou Senat, com explícitament, per subratllar la presència autonòmica en aquest procediment, endurint més el procediment ordinari (l'experiència ens diu que el del 167 CE es pot realitzar en 15 dies, sense debat en l'opinió pública) i reconsiderant algunes qüestions del procediment agreujat, que fins avui ha resultat pràcticament inaplicable.

## 2. EL RECONeixEMENT D'ESPANYA COM ESTAT FEDERAL I DE LES NACIONS, NACIONALITATS I REGIONS QUE L'INTEGREN

### **A. Nacions, nacionalitats i regions a Espanya**

La Constitució de 1978 va considerar Espanya com una nació integrada al seu torn per nacionalitats i regions, definició que en aquell moment modificava clarament el concepte d'Espanya heretat de la dictadura, com a fonament de la nova estructura territorial basada en les Comunitats Autònomes. En proposar aquesta reforma constitucional s'incideix en les institucions i en l'ordenament jurídic, però també convé modificar de nou els conceptes que estan a la base, per explicar millor el sentit de la nova organització constitucional.

Nació i nacionalitat designen fenòmens socials equivalents, en l'essencial una mateixa forma de consciència col·lectiva d'una comunitat que és a la base i legitima l'organització de les institucions governants. Essent realitats equivalents, la diferenciació s'introdueix principalment per l'estructura política que suporten, perquè la nació se sol referir a la societat d'un Estat reconegut pel dret internacional i la nacionalitat a un Estat federat, un Land o una regió, però en tot cas es tracta d'una distinció convencional, que depèn del context en què s'utilitza. Examinat de manera separada, es pot afirmar que Catalunya o el País Basc són nacions, i contemplades en el conjunt d'Espanya es pot afirmar que aquesta és una nació i aquelles són nacionalitats, o fer un altre tipus d'especificació. En tot cas, es pot afirmar que Espanya és una nació de nacions o bé una nació integrada per nacionalitats i regions, si prenem en compte el grau divers de consciència col·lectiva que hi ha a les CCAA. L'important és que nació i nacionalitats o nació de nacions no són idees contradictòries, excepte si es pretén que cada nació o nacionalitat ha de tenir un Estat independent o que un Estat només pot contenir una nació.

A la Constitució, l'art. 2 CE introdueix la complementarietat entre nació espanyola i nacionalitats i regions que la integren, i la solidaritat entre totes elles, de manera que obre la porta a un concepte nou d'Espanya com una unitat política composta, que probablement pot acabar de perfilar-se amb l'experiència d'aquests 30 anys.

En la perspectiva de la reforma constitucional es pot considerar el reconeixement de Catalunya i el País Basc com a nacions, amb un específic tractament simbòlic, institucional i competencial, a més del tractament específic dels fets diferencials, al costat de les altres CCAA que també els tenen. També poden correspondre'ls algunes competències institucionalment rellevants, com el rè-

gim local, la policia, la justícia i l'acció exterior, en relació amb les seves competències. En aquest sentit, no hi ha dubte que Galícia, Navarra i Andalusia requereixen també d'un tractament singular.

## **B. El principi de reconeixement mutu i de lleialtat federal**

Per establir un Estat democràtic, les diferents nacionalitats i regions no només han d'organitzar-se en comú, sinó també reconèixer les altres parts com a interlocutors vàlids, amb tanta legitimitat com la pròpia. La història ensenya que la forma ideal per mantenir la unitat de nacions i regions diverses és la federació, i el principi de lleialtat federal tradueix les relacions que han de mantenir totes les parts de l'Estat democràtic entre si. Però a més del disseny institucional, la federació requereix certa actitud de totes les institucions, i fins i tot dels partits polítics i l'opinió pública, de renúncia al conflicte com estratègia, i de respecte en la formulació de les crítiques, sense excloure la legitimitat de cap de les parts: Catalunya i Euskadi són una nació per a molts catalans i bascos, però també Espanya ho és per a molts catalans i bascos, a més de la resta dels espanyols.

Aquesta idea de reconeixement mutu del caràcter nacional i la identitat pròpia tant de Catalunya i Euskadi, almenys, com de la pròpia Espanya, ha estat present en la tradició constitucional i democràtica espanyola, com ho testifiquen des de l'esquerra els textos de Anselmo Carretero: *"Si Espanya és una nació de nacions, l'estructura d'Estat a ella adequat és naturalment la federal, que permeti i garanteixi el desenvolupament de cadascun dels seus pobles dins del conjunt, i l'enfortiment d'aquest amb el de les seves diverses parts. (...) El concepte de nació de nacions no és un disbarat com solen creure la majoria dels juristes. El realment insensat és obstinar-se a imposar als pobles d'Espanya una estructura constitucional contrària a la seva pròpia naturalesa"*. Les cites corresponen a la seva obra "Los pueblos de España".

Jordi Solé Tura, assumint aquesta tradició de reconeixement democràtic de la identitat nacional, ho va plantejar com la necessitat de promoure un *"acord substancial sobre el concepte d'Espanya, és a dir, sobre el concepte de nació espanyola i de les nacionalitats i regions que la componen"*, acord que resulta necessari per a un desenvolupament en sentit federal de l'autonomia (Nacionalitats i nacionalismes a Espanya), i afegeix:

*"Qualsevol interpretació unilateral que posi en qüestió de manera substancial i sistemàtica el concepte d'una nació espanyola o l'existència i legitimitat de diverses nacionalitats en el seu si, és a dir, d'una autèntica nació de nacions (subrayado suyo)... fa impossible el desenvolupament democràtic del títol VIII*



(de la Constitució) en sentit progressista i federal. Aquest és el fons del problema que plantegen negativament els nacionalismes, d'una banda, i els "jacobins", de dreta i d'esquerra, per una altra" (ibídem).

Aquesta unitat complexa requereix que les unitats nacionals que la integren, així com els respectius partits polítics i institucions, no resultin excloents (almenys, no majoritàriament) i siguin capaços de concórrer, des de la diversitat, a la formació d'una expressió comuna superior, que inclogui a tots. És, en el fons el vell lema dels Estats Units: "*e pluribus, unum*".

Aquests principis es concreten en moltes dimensions, i adquireixen particular relleu en els aspectes simbòlics (banderes, himnes, celebracions...), on significa que tots han d'acceptar els símbols de cadascuna de les nacions, nacionalitats i regions i també que tots han de respectar els símbols del conjunt tant com els propis.

### **C. Caràcter del federalisme a Espanya en el segle XXI**

El federalisme modern va néixer per unir Estats independents mitjançant institucions comunes sense perdre les institucions pròpies. Els Estats Units (EUA), a finals del segle XVIII, després Alemanya, Suïssa i el Canadà, al segle XIX, i Austràlia i altres moltíssims països al segle XX, han adoptat la forma d'Estat federal, tant per unir Estats independents com per descentralitzar Estats prèviament unitaris (Àustria, Austràlia). La federació ha demostrat ser una estructura d'Estat vàlida tant quan hi ha homogeneïtat politico-cultural com quan conviuen al seu si diferents nacionalitats (Canadà, Sud-àfrica i d'altres).

Aquesta adaptació s'explica perquè la federació és una forma o estructura d'Estat organitzada sobre la divisió vertical del poder i, per tant, implica un doble nivell d'institucions polítiques, de la Federació i dels Estats, o Länder o països, perquè la terminologia és secundària; en tot cas, hi ha dos sistemes d'institucions, com ja ho són en l'actualitat les de l'Estat i de les CCAA, amb part del poder comú i el poder propi de cada entitat territorial. En plantejar una reforma constitucional en sentit federal s'indica que els múltiples problemes existents en l'actual Estat autonòmic, ja citats, s'abordaran amb les tècniques del federalisme modern. No hi ha dos sistemes federals iguals, i les formes i tècniques federals han variat en les últimes dècades, però probablement les experiències europees ens resultaran més útils. En tot cas, el federalisme no és propi d'una ideologia específica, de manera que pot ser acceptat tant per socialistes com per conservadors, liberals o partidaris de qualsevol altra ideologia democràtica. També poden assumir aquesta fórmula els partits nacionalistes, a condició que

no siguin excloents i no plantegin la independència, perquè en aquest cas la federació no té sentit.

Dins de l'existència consubstancial d'un doble nivell de poders, s'observen diferències notables entre els federalismes, depenent de la situació econòmico-social, la cultura i la història de cada país. El factor comú és l'avantatge que aporta el manteniment dels Estats dins de la unitat federal superior. Aquesta és l'experiència de Baviera a Alemanya o de Califòrnia als EUA, que no es plantegen la separació, encara que tripliquen la població i la riquesa de Catalunya, perquè consideren que la independència els debilitaria i la unió els enforteix. En el federalisme es tracta d'aconseguir la màxima descentralització dins d'una orientació política comuna en els grans temes.

En plantejar una reforma federal per a Espanya s'indica que els problemes sorgits a l'Estat autonòmic poden resoldre's reforçant els elements federals presents en el nostre model i aplicant tècniques d'integració, repartiment competencial o sistema de finançament que estan experimentades en països com Alemanya, Suïssa, EUA i altres. No es tracta de copiar aquests models, que a més presenten diferències notables entre si, sinó d'inspirar-se en ells per trobar solucions vàlides als problemes actuals de Catalunya i Espanya.

### 3. LA CONVERSIÓ DEL SENAT EN UN ÒRGAN FEDERAL

La composició i funcions del Senat a la Constitució han estat estudiades amb amplitud durant aquests anys i han rebut nombroses i fundades crítiques, que van conduir a una reforma reglamentària molt important el 1994 i, després del seu fracàs, a la convicció general que resultava necessària la reforma constitucional. Aquest plantejament va ser majoritari a la reunió del Senat amb tots els presidents de CCAA el 1996 i de nou va ser reprès pel govern Zapatero, el 2004, però les dues iniciatives es van quedar pel camí.

#### **A. Valoració del Senat actual**

El Senat actual, per la seva composició i les seves funcions, és una dúplica del Congrés dels Diputats sense aportar cap element de millora democràtica ni autònoma al Congrés. Els 208 senadors triats (quatre per província) representen als partits majoritaris en les respectives províncies i en la funció legislativa es troba en una posició molt subordinada al Congrés, resultant una Cambra inútil. Ni tan sols la representació parcial dels Parlaments autonòmics, en virtut de l'art. 69.5 CE, aporta cap novetat perquè els aproximadament 50 senadors designats per aquesta via no actuen com a senadors autonòmics sinó que s'integren en els grups parlamentaris dels partits respectius.

Però la raó principal per a la reforma del Senat no és tant la seva escassa utilitat sinó la necessitat de comptar amb una institució central de l'Estat, al costat del Congrés, on participin les Comunitats Autònomes, es digui Senat o Consell de les CCAA, o un altre nom semblant. Aquest òrgan ha de canalitzar la participació de les CCAA en l'aprovació de les lleis que els afecten decisivament, en cas contrari, com ara succeeix, es multipliquen els conflictes entre l'Estat i les CCAA.

La reforma constitucional del Senat per convertir-lo en cambra o Consell de les CCAA podria seguir a grans trets l'experiència federal alemanya, que és la forma més eficaç que existeix en el dret comparat de participació dels Estats en la legislació federal. Però això requereix modificar a fons la composició i les funcions.

Quant a la composició, el Consell de les CCAA estaria integrat per representants dels Governos de les CCAA, de manera que cada CA tingués tres representants/vots com a mínim i un més per cada milió d'habitants. Aquesta configuració recull el principi d'igualtat bàsica de representació -que és tradicional a les Cambres federades (EUA, per exemple, dos senadors per Estat)- i alhora pondera el pes de la població de cada territori, com fan els federalismes més moderns (Alemanya i Àustria).

Les seves funcions consistirien en l'aprovació de les lleis que afecten a les CCAA, en paritat amb el Congrés, en canalitzar la comunicació de les CCAA amb l'Estat respecte a les decisions de les institucions comunitàries i en facilitar la participació de les CCAA en les institucions i organismes de l'Estat que resulten decisius per al conjunt.

## **B. Les funcions del futur Senat federal**

*1) Participar en l'aprovació de la legislació estatal que afecta les CCAA, especialment en les lleis bàsiques de l'Estat.*

En l'actualitat les CCAA no participen en l'elaboració de les lleis, encara que moltes lleis estatals són desenvolupades i aplicades per elles. Tant políticament com tècnica els governs autonòmics poden fer aportacions positives, però a més la participació del Senat autonòmic en l'elaboració i aprovació de les lleis de l'Estat que afecten a les CCAA, especialment les lleis bàsiques, contribuiria a la delimitació mateixa d'aquest tipus de lleis bàsiques, que és un dels principals problemes de la distribució de competències entre l'Estat i les CCAA (afecta l'educació, l'economia, la sanitat, el medi ambient, etc.), de manera que serien bàsiques les lleis que les CCAA -a través del Senat- consideressin com a tals.

Una solució semblant significaria que el contingut de les lleis bàsiques vindria determinat pel projecte del govern, per l'aprovació del Congrés dels Diputats i per la posterior aprovació del Senat autonòmic, integrat pels governs de les CCAA. El recurs al TC persistiria per als casos extrems però la major part dels conflictes desapareixerien perquè seria bàsic allò que conjuntament al Congrés i la Cambra autonòmica consideren com a tal.

Per aquesta mateixa raó, i davant la impossibilitat d'excloure per complet l'existència de reglaments i decisions governamentals de caràcter bàsic en determinades matèries, el Senat hauria igualment de donar la seva aprovació a aquestes decisions governamentals que excepcionalment, per ser bàsiques, resultin obligatòries per a les comunitats autònomes.

Hi ha altres lleis que per mandat de la Constitució tenen una repercussió directa en les CCAA, amb diferent raó i intensitat, i que per tant mereixerien que la seva aprovació comptés amb el vot d'un Senat autonòmic, com succeeix molt clarament amb les normes que regulen el sistema de finançament autonòmic o l'equilibri pressupostari. En tot cas, per evitar inseguretat, convindria que la mateixa Constitució determinés les lleis ordinàries (que només requereixen l'aprovació del Congrés dels Diputats) i les lleis de participació autonòmica (que

necessiten també l'aprovació del Senat), que han d'incloure en tot cas a les normes amb caràcter bàsic i que podrien incloure nominalment altres normes rellevants per a les Comunitats. La tècnica més coherent amb la línia exposada seria limitar la intervenció de la Cambra o Senat autonòmic a les lleis que requereixen la participació de les CCAA (les altres serien aprovades només pel Congrés), però en aquelles "lleis de l'Estat de participació autonòmica" la posició del Senat seria igual que la del Congrés. En aquestes lleis, les diferències entre totes dues Cambres es podrien resoldre per una comissió mixta paritària, Congrés-Senat, semblant a la que preveu l'actual art. 74.2 CE, i si tampoc s'arribés a un acord, podria decidir el Congrés per majoria qualificada. Aquesta sortida sembla convenient per evitar una situació de col·lapse legislatiu, quan la nova llei de l'Estat de participació autonòmica resulta realment necessària en opinió de la majoria. En les lleis de participació autonòmica, el Senat manté el dret de veto en cas de desacord.

**2) *Impulsar i dirigir les relacions intergovernamentals i la participació de les CCAA en les institucions de l'Estat i de la Unió Europea.***

Les relacions entre els governs de la Federació i dels Estats revesteixen una importància extraordinària en tots els federalismes actuals, perquè la col·laboració entre els executius resulta necessària per a l'eficàcia de les competències respectives. Els Estatuts d'Autonomia reformats en els últims anys han donat gran relleu a aquestes relacions i a la participació de les CCAA en les instàncies de l'Estat.

En l'actualitat la Conferència de Presidents no té perspectiva constitucional i resulta un ens precari de funcionament desigual i, amb caràcter general, deficient. Especialment el Senat pot convertir-se en la instància de diàleg entre les CCAA i amb l'Estat en competències estatals que afecten decisivament a les CCAA, encara que aquestes no tinguin una competència formal en la matèria, com passa gairebé sempre que es construeixen obres públiques d'interès general (AVE, autopistes ...) i en altres supòsits en què l'actuació de l'Estat afecta les polítiques públiques autonòmiques, com ha mostrat en els darrers anys la polèmica sobre el Pla Hidrològic Nacional.

**3) *Facilitar la participació de les CCAA en les decisions comunitàries en què intervé l'Estat espanyol.***

La presència dels governs autonòmics en la delegació espanyola de diversos Consells de Ministres de la Unió Europea s'ha anat desenvolupant, especialment des del 2004, a través de la Conferència per a Afers Europeus, fins al punt

de poder considerar que ja existeixen uns canals normalitzats per a la participació en els procediments ordinaris, però sovint es plantegen situacions més difícils que requereixen l'acord de les CCAA i del Govern, i el nou Consell de les CCAA podria ser una instància ideal per a la discussió amb l'Estat.

### **C. La composició del futur Senat federal**

El dret comparat ofereix dues grans línies d'òrgan federal, una Cambra o Senat de caràcter parlamentari i un Consell format a partir dels governs autonòmics.

La diferència principal és que el Senat tradicional de tipus parlamentari, tant si és elegit pels ciutadans com si és designat pels Parlaments autonòmics, reprodueix els partits polítics que ja estan representats al Congrés i s'integra per candidats proposats per la direcció d'aquests partits, sense mediació de les institucions autonòmiques i sense preparació tècnica especial en les qüestions autonòmiques. En canvi, un Consell integrat per membres dels governs autonòmics, a l'estil alemany, també seguirà les grans orientacions dels partits (que igualment sostenen als executius autonòmics), però matisades per les necessitats i els interessos de les CCAA que governen i, a més, seran experts en les diferents matèries que hagin d'aprovar perquè són les pròpies dels departaments que dirigeixen a les CCAA. El Bundesrat o Consell federal alemany té tanta autoritat, no tant per la seva tradició com per la representativitat dels governs i per la seva eficàcia.

Les funcions d'una futura Cambra o Consell de les CCAA, examinades en l'apartat anterior, poden ser assumides amb la major eficàcia pels governs autonòmics, i en alguns casos només per ells. Així succeiria en les relacions intergovernamentals que s'estableixen entre executius, però fins i tot quan es tracta de participar en funcions legislatives els membres dels governs resulten generalment més adequats que els parlamentaris elegits pels ciutadans o proposats pels mateixos Parlaments, per la seva preparació sectorial i per l'aparell administratiu que els dóna suport.

Aquest model de Cambra o Consell integrat pels membres dels governs autonòmics presenta molts avantatges i en realitat té el seu inconvenient en la nostra dificultat per imaginar el seu funcionament. Seria un òrgan molt polític (integrat pels consellers de les CCAA i en ocasions importants pels mateixos presidents), però al mateix temps molt més tècnic que un Parlament, perquè el conseller Autonòmic sense dubte és un bon coneixedor de l'àmbit de la seva administració. Aquesta faceta de preparació tècnica i de capacitat executiva distingeix clarament la dinàmica general d'aquest òrgan respecte d'una Cambra

Parlamentària i el situa en condicions no només de participar en l'aprovació de normes estatals sinó també de negociar amb altres CCAA i amb el govern central. La legitimitat del Senat no residiria, per tant, en l'elecció popular sinó en el seu caràcter de representació dels governs autonòmics i en la seva capacitat tècnica per abordar els problemes de les CCAA.

Ha de quedar clar que, a diferència del Senat actual, el nou Consell autonòmic tindria uns caràcters molt diferents als del Congrés (mancaria del control sobre el govern, seria de composició més reduïda i variable segons les sessions, etc.), perquè justament la seva funció no és duplicar a la Cambra baixa sinó resoldre els problemes polítics en un Estat que necessita coordinar el Parlament i el Govern de l'Estat amb 17 Parlaments i 17 governs autonòmics.

Inicialment és possible que un problema important consisteixi en acordar el nombre de representants/vots per cada CA, però a llarg termini es veurà que resulta molt més important l'equilibri del conjunt respecte a les funcions que ha d'abordar el Consell autonòmic. També cal recordar que els Senats federals van començar representant per igual a tots els Estats (Estats Units d'Amèrica i Suïssa, per exemple), però progressivament s'ha buscat una fórmula ponderada o intermèdia respecte a la població (Alemanya i Àustria, per exemple).

En virtut de tots aquests criteris, una fórmula podria ser l'atribució a totes les CCAA de tres membres, més un més per cada milió d'habitants, seguint una idea inspirada en l'art. 69.5 de la Constitució actual. Amb el mínim de tres es pot fer front a les tasques de la Cambra, encara que és cert que un nombre major possibilita una major influència, però això deriva en realitat del major pes de la CA per la seva població i "massa crítica".

El repartiment de representants/vots per CCAA tindria la següent explicació, segons la població de les mateixes CCAA:

- menys d'1 milió d'habitants, 3 vots: Cantàbria, La Rioja i Navarra
- més d'1 milió d'habitants, 4 vots: Aragó, Astúries, Extremadura, Illes Balears i Múrcia
- més de 2 milions, 5 vots: Canàries, Castella La Manxa, Castella i Lleó, Galícia i País Basc
- més de 5 milions, 8 vots: Comunitat Valenciana
- més de 6 milions, 9 vots: Madrid
- més de 7 milions, 10 vots: Catalunya
- més de 8 milions, 11 vots: Andalusia.

El criteri podria ser un altre, però si cada CA tingués 3 vots com a mínim, més un

més per cada milió d'habitants, el Consell tindria un total de 92 representants/vots, repartits de la manera exposada. En cada assumpte, com per exemple la discussió d'un projecte de Llei educatiu, cada CA envia els consellers i alts funcionaris que considera més adequats i aquests intervenen en els debats i voten en el nombre que els hi correspon. En el següent assumpte de l'ordre del dia, per exemple, un projecte de Llei mediambiental, cada CA està representada pels consellers i alts funcionaris que considera més idonis, que probablement no són els mateixos que en el punt anterior, per intervenir en els debats i votar en el nombre que els hi correspon.

Lògicament tots els vots de cada CA tindrien el mateix sentit, perquè reflectirien la posició del mateix govern, però convindria regular (per evitar problemes) la possibilitat o no que s'expressés una posició diferent quan hi hagi governs de coalició, perquè es tracta d'un supòsit relativament freqüent en CCAA com Navarra, el País Basc, Catalunya, Aragó, Canàries i d'altres. Si s'admetés el vot diferent dels partits minoritaris en els governs de coalició, prenent com a referència les últimes legislatures podrien produir-se un canvi de vots en una desena de casos.

L'element polític que pot resultar més important per a l'adopció d'aquest model consisteix en l'equilibri que s'assoleixi entre la funcionalitat que representa la incorporació dels governs autonòmics a l'elaboració de la legislació i el desenvolupament de les relacions intergovernamentals del sistema autonòmic (amb notable efecte positiu) i el perill d'una composició política diferent de la majoria d'aquest Consell en relació al Congrés dels Diputats.

#### **D. El debat sobre la reforma del Senat i les seves crítiques**

La reforma afectaria principalment els articles 69 CE (composició del Senat) i 90 CE (funció legislativa), així com diversos aspectes relacionats amb les dues cambres de les Corts, sense més transcendència per al nostre objecte (estatus dels seus membres i funcionament, control parlamentari del Govern), excepte potser l'art. 66 CE, que inicia el Títol III i diu en el primer número: "Les Corts Generals representen el poble espanyol i són formades pel Congrés dels Diputats i el Senat". Per tant, com la reforma no afecta les matèries que exigeixen el procediment de reforma agreujat (168.1 CE), hauria de seguir el procediment ordinari establert en l'art. 167 (tres cinques parts de cada cambra, o dos terços del Congrés i majoria absoluta del Senat i referèndum només si ho demana una desena part de qualsevol de les dues Cambres). Però la transcendència que tindria una reforma del Senat com la proposada, i la possible connexió del 66 CE amb l'art. 1.2 CE pot aconsellar utilitzar el procediment agreujat.



La discussió dels últims anys permet abordar algunes crítiques dirigides a la reforma inspirada en el Consell federal alemany, tal com s'acaba d'exposar.

L'experiència alemanya de Bundesrat ha demostrat ser la millor manera de combinar la personalitat i els interessos dels diferents Länder (països) amb el conjunt del sistema. Però la forma alemanya és bastant complicada i en la proposta no només se simplifica sinó que s'introdueixen alguns canvis per pal·liar inconvenients del sistema alemany. En canvi, no té sentit criticar la proposta dient que el sistema alemany és molt singular, perquè si bé el seu origen es remunta a la formació de la unitat alemanya (es va reservar el Bundesrat als monarques i prínceps dels diferents estats que van integrar Alemanya en 1871), la raó actual de la seva funcionalitat és la força decisiva dels governs en les democràcies actuals, el que explica que en tots els sistemes federals les relacions intergovernamentals corresponen als executius.

L'avantatge d'Alemanya és que ha reconvertit una institució basada inicialment en el principi monàrquic en un Consell o Cambra moderna que segueix integrant als executius però amb un sentit totalment diferent a l'inicial. En altres casos els inicials "Senats federals" d'origen parlamentari han anat desapareixent (als Estats Units per la reforma de 1913, a Suïssa per reformes dels cantons en els anys cinquanta ...) o han perdut importància, perquè els partits converteixen al Senat en duplicats de la Cambra baixa (Àustria).

Una altra crítica a la reforma del Senat exposada es refereix a la pèrdua de democràcia que suposaria la substitució de l'actual elecció dels senadors per la designació pels governs. La fal·làcia que tanca aquesta crítica es veu clarament substituint la reforma del Senat per la seva supressió. Si es suprimeix el Senat i es deixa només el Congrés dels Diputats com a Cambra elegida pel poble, disminuiria la democràcia? Gairebé ningú raonaria així, perquè la inutilitat del Senat actual fa que la seva desaparició no minvi la democràcia. La legitimitat democràtica ja està al Congrés dels Diputats i el fet que el Senat actual sigui electiu no proporciona al sistema polític ni un gram més de democràcia. La seva substitució per un Consell de les CCAA pot en canvi disminuir els conflictes i millorar el funcionament de l'Estat.

#### 4. LA REFORMA DE LA DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES

**A. El model actual de distribució de competències** s'articula en base a una llista de competències estatals (article 149.1 CE) i una doble clàusula residual. D'aquesta manera són els Estatuts d'Autonomia els quals, en exercici del principi dispositiu, assumeixen per a cada Comunitat Autònoma les competències que no s'inclouen en l'article 149.1, recuperant l'Estat les no assumides expressament en els Estatuts. El contingut de les respectives competències s'estableix formalment mitjançant la seva definició funcional i material, per exemple, l'art. 149.1.23a CE atorga a l'Estat la legislació bàsica en protecció del medi ambient, després els Estatuts poden assumir la legislació de desplegament i l'execució en la matèria de protecció del medi ambient.

El desenvolupament d'aquest model constitucional ha donat lloc a un procés d'igualació substancial dels nivells competencials de les diferents Comunitats Autònomes, caracteritzat per la seva notable complexitat i l'aplicació pràctica ha generat una nombrosa conflictitat resolta en última instància pel Tribunal Constitucional mitjançant sentències que arriben amb una demora mitjana de vuit anys.

En el moment actual ens trobem amb un model complex, que en alguns temes és disfuncional per a un correcte funcionament del sistema, i que també és criticat des d'una altra perspectiva per no satisfer les reivindicacions de més autogovern d'algunes Comunitats Autònomes: juntament amb extralimitacions competencials estatals més o menys conjunturals, el sistema no ha aconseguit garantir suficientment un àmbit clar de desenvolupament de polítiques legislatives pròpies de les Comunitats Autònomes, element estretament associat al propi concepte d'autogovern.

L'experiència d'aquests anys ha posat de manifest la dificultat que comporta tractar de distribuir els respectius àmbits de poder polític i administratiu entre l'Estat i les Comunitats Autònomes mitjançant preceptes normatius que utilitzen criteris materials i funcionals. Quan aquests preceptes competencials es concreten a través de les normes o actes d'execució pels quals es fa ús de la competència es posa de relleu la dificultat a separar nítidament els respectius àmbits d'actuació. Per això en la reforma es proposa donar un protagonisme essencial al Senat en la concreció del repartiment constitucional de les competències, reduint en la mesura del possible la conflictitat posterior i el protagonisme que fins ara ha tingut el Tribunal Constitucional en la configuració real del model de distribució de competències.

I, per altra banda, la reforma ha d'orientar-se també a la clara expressió i assignació general d'un àmbit d'actuació legislativa pròpia de les Comunitats Au-

tònomes, en què els Parlaments autonòmics puguin respondre a les opcions polítiques pròpies dels seus ciutadans mitjançant la configuració de normes, i per tant de drets i obligacions, propis i diferenciats de cada Comunitat.

## **B. El nou model de distribució competencial s'ha d'articular en base als següents principis:**

- Les competències de l'Estat i les Comunitats Autònomes s'estableixen en el text constitucional. Aquesta definició de les respectives competències, en la mesura que suposa distribuir poder, forma part essencial del nou pacte federal. D'aquesta manera es posa fi al principi dispositiu, que deixava a l'atzar dels Estatuts de les CCAA les competències que volguessin assumir, i indirectament, les que quedaven a l'Estat; aquest canvi incideix òbviament en la naturalesa dels Estatuts d'Autonomia, qüestió a la qual ens referirem més endavant.
- La determinació de les competències s'estableix en una llista única en què s'enumeren les competències de l'Estat. Tota la resta de matèries i funcions correspon a les Comunitats Autònomes. Aquesta és la clàusula tradicional d'atribució de competències a la Federació, que permet que totes les altres siguin dels Estats o dels territoris.
- La llista única constitucional diferenciarà les competències exclusives de l'Estat i les compartides. Dins de les compartides s'inclouran tant les configurades com bases de l'Estat i desenvolupament de les CA, com aquelles en què es comparteixi la matèria en raó del seu àmbit territorial, per exemple, transports terrestres que circulin per més d'una Comunitat Autònoma.
- La Constitució definirà l'abast funcional de les competències exclusives i compartides. De forma particular es definirà l'abast de la competència estatal per establir les bases, limitant el poder estatal a l'establiment de principis o d'un mínim comú denominador en normes amb rang de llei (de participació autonòmica mitjançant el nou Senat) que permetin un desenvolupament posterior autonòmic a través de lleis diferenciades. La possibilitat que el bàsic es concreti en normes reglamentàries o actes d'execució ha de ser excepcional i, en tot cas, sotmesa a l'aprovació per part del Senat d'aquestes decisions governamentals.

En relació amb la normativa bàsica estatal, el més rellevant és assegurar que les lleis bàsiques s'aprovin al Senat de nova configuració, de manera que l'abast d'allò bàsic sigui fruit de l'acord polític que s'arribi a la Cambra Territorial. Un altre precepte definirà les competències en què correspon a l'Estat la legislació i a les CCAA l'execució, i enumerarà els àmbits materials, que poden ser semblants als actuals. Com proposava el projecte d'Estatut de Catalunya, la potestat de les CCAA pot desenvolupar reglaments executius sempre que

respectin els reglaments de l'Estat.

- Desapareixen els principis de supletorietat i prevalença a favor de la legislació estatal.
- Desapareixen les figures de la legislació marc i d'harmonització.

**C. Les competències que s'hagin d'atribuir a l'Estat** seran, en termes generals, les que ja consten en l'actualitat en l'article 149.1.

Si bé es diferenciarien en quatre articles diversos, un relatiu a les exclusives, un altre a les compartides pel joc bases-desenvolupament, un tercer per a les compartides per raó del territori i, l'últim, per les de legislació de l'Estat i execució de les CCAA.

El llistat actual s'hauria de modificar en alguns dels seus apartats. Així:

- La redacció de l'article 149.1.1r CE ha de ser més precisa o fins i tot ha d'examinar si els seus objectius es compleixen a través de la distribució competencial i resulta innecessari.
- Nova redacció de l'article 149.1.5è CE d'acord amb la proposta de reforma del poder judicial que es realitza.
- Nova redacció de l'article 149.1.8è "Legislació civil, sens perjudici de la competència exclusiva de les Comunitats Autònomes per al desenvolupament dels seus drets civils, forals o especials, llevat pel que fa a les regles sobre l'aplicació i eficàcia de les normes jurídiques, relacions jurídicocivils en quant a les formes de matrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per a resoldre conflictes de lleis i determinació de les fonts del Dret, d'acord, en aquest darrer cas, a les normes del dret foral o especial".
- Nova redacció de l'article 149.1.13è CE "Bases per a l'ordenació general de l'economia i garantia de la unitat del mercat", en el sentit desenvolupat per la millor jurisprudència constitucional que només admet la intervenció estatal quan la dimensió de les seves decisions supera clarament la possible actuació de les CCAA.
- Nova redacció de l'article 149.1.29è "Seguretat pública, sens perjudici de la creació de policies per les Comunitats Autònomes en la forma que s'estableixi en una llei orgànica".
- Modificació d'altres preceptes vinculats amb la distribució competencial en alguns aspectes concrets: des de les normes referides a l'administració de justícia fins a les corresponents als aspectes financers, als quals ens referim més endavant. Mereix una menció especial, en l'actual context, l'aclariment de les competències autonòmiques en matèria de referèndum i consultes,

que hauria, mantenint l'actual configuració de l'art. 149.1.32<sup>a</sup> CE, d' assumir clarament la possibilitat de consultes de caràcter territorialitzat, modificant en aquest sentit l'actual art. 92 CE.

#### **D. La Constitució ha de reconèixer les singularitats d'algunes Comunitats Autònomes en procedir al repartiment de competències.**

La conveniència d'introduir alguns aspectes de diferenciació, o asimetria, en el repartiment competencial és un dels problemes més complexos que haurà d'afrontar la nova Constitució. És cert que la diversitat que deriva de la diferent realitat de les Comunitats Autònomes per raó de la seva població, geografia, riquesa o cultura política, pot tenir el seu reflex en el diferent ús que es faci d'unes mateixes competències. Un mateix marc constitucional no suposa homogeneïtat en el desenvolupament, si el marc és prou ampli per permetre diverses opcions polítiques.

Però també hi ha realitats polítiques, culturals, històriques o geogràfiques, així com col·lectivitats amb un ampli sentit de formar part d'una nació històrica i cultural pròpia (que els constituents van denominar nacionalitats), que justifiquen un tractament constitucional específic, sense que això s'hagi de veure com una concessió de privilegis, com no ho són els drets forals o els drets històrics reconeguts en els Estatuts d'Autonomia vigents. Aquestes singularitats o asimetries no permeten una distinció clara en dos grups, sinó que formen més aviat una escala de caràcters que s'haurien d'incorporar al text constitucional.

- Reconèixer en un article diferenciat la competència exclusiva de les Comunitats Autònomes en la regulació del seu règim lingüístic, dins del corresponent marc constitucional i estatutari.
- Reconèixer unes competències diferenciades a Catalunya i País Basc en matèria d'organització territorial, seguretat, trànsit i circulació, educació -vinculades a la llengua pròpia-, justícia i acció exterior, en allò referit a les seves pròpies competències. L'abast d'aquestes competències pot remetre's també a un acord en Comissió bilateral i posterior formalització com a llei orgànica.
- Reconèixer la singularitat insular de Balears i Canàries en relació a determinades competències.
- Reconèixer la singularitat del Concert per al País Basc i Navarra, sense perjudici del que es digui en l'article corresponent de la part de finançament sobre la quota.
- Reconèixer la singularitat de les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla quines competències es fixaran en sengles lleis orgàniques.
- Els preceptes que reconeguin aquestes singularitats poden ubicar-se al títol corresponent a l'organització territorial de l'Estat, o bé en diverses disposicions addicionals.

## 5. LA DIFERENT NATURALES A DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA

En virtut de la desaparició del principi dispositiu, els Estatuts deixen de tenir com a missió principal l'assumpció de les competències autonòmiques. Aquest fet altera la naturalesa d'aquestes normes, que poden passar a configurar-se com la "Constitució" de la Comunitat Autònoma.

Els nous Estatuts tindran com a funció primordial dissenyar l'organització de la Comunitat Autònoma, que pot condicionar-se només de manera molt general en el text constitucional (en la línia de l'actual article 152 CE).

La Constitució pot reconèixer als Estatuts la possibilitat d'incloure el reconeixement de "drets estatutaris", sobre el model dels Estatuts existents, definint el valor i abast dels mateixos. Es pot establir igualment que en els casos en què l'Estatut inclogui una relació de drets estatutaris es podrà atribuir al màxim òrgan consultiu de la Comunitat Autònoma la competència per emetre un dictamen vinculant sobre l'adequació del projecte de llei que desenvolupi o afecti al dret estatutari a l'Estatut d'Autonomia i a la Constitució.

Els nous Estatuts s'aprovaran per majoria reforçada de la Comunitat Autònoma i podrien ser objecte d'un recurs previ d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional que s'hauria d'interposar en un termini màxim de tres mesos des de la seva aprovació i resoldre pel TC també en un termini màxim de tres mesos des de la interposició. Transcorregut el termini per impugnar, si aquesta impugnació no s'hagués produït, o un cop dictada la sentència del TC si es va interposar recurs, i corregits si escau per la Comunitat Autònoma els elements d'inconstitucionalitat apreciats pel Tribunal, l'Estatut se sotmetrà a referèndum. Si el text és aprovat, l'Estatut es publicarà com a llei autonòmica, sent ja inatacable.

## 6. LES RELACIONS DE COL·LABORACIÓ ENTRE COMUNITATS AUTÒNOMES I AMB L'ESTAT

Tant la jurisprudència constitucional com la doctrina han subratllat les deficiències de la col·laboració, tant en el pla polític com en el jurídic, i el mateix en el pla vertical com horitzontal, tot i que les possibles solucions difereixen.

La relació horitzontal entre CCAA necessita un impuls polític, i jurídicament es redueix a que la Constitució no posi obstacles, com ho és ara l'art. 145.2 CE que, en conseqüència, hauria d'eliminar-se, igual que la prohibició de federació autonòmica si s'interpreta com un obstacle per al desenvolupament de la cooperació entre comunitats. La Constitució es limitarà a assenyalar la llibertat i conveniència de la col·laboració entre les CCAA.

La col·laboració vertical, entre l'Estat i les CCAA, ha estat la més desenvolupada i compta amb diverses tècniques en la legislació ordinària que en bona part s'han traslladat als Estatuts reformats en els últims anys. La Constitució es limitarà a esmentar les tècniques i fixar alguns principis generals.

El més general seria el principi de col·laboració, que entroncaria directament amb el principi de lleialtat federal, i consistiria en l'establiment del dret i del deure de comunicar la informació que necessiten altres CCAA o l'Estat, i de realitzar-lo amb la tecnologia adequada perquè la comunicació flueixi de forma automàtica, sense que això suposi en cap cas una cessió de competència.

Caldria garantir la responsabilitat dels Governos, tant de l'Estat com de les CCAA, que participin en òrgans o processos mixtos de decisió davant el Parlament per la seva actuació, la distinció entre les relacions de col·laboració i coordinació obligatòries (i el seu abast fonamentalment procedimental) i voluntàries, així com l'expressió clara que cada comunitat no resulta afectada per la decisió d'òrgans "multilaterals" de col·laboració voluntària sinó en l'abast del seu compromís.

Pel que fa als instruments de les relacions de col·laboració, la reforma podria significar una clarificació quant a la seva existència i règim, encara que el seu funcionament és fonamentalment una qüestió de dinàmica política que, no obstant això, s'hauria de veure millorada per l'existència del Senat federal.

En aquest sentit, la reforma constitucional hauria de considerar l'existència de la Conferència de Presidents, amb la funció de dialogar sobre els principals problemes generals de l'Estat i aconseguir la coordinació adequada

entre les diferents institucions, així com ordenar les formes de col·laboració, del sistema de conferències sectorials, amb els efectes de les seves decisions anteriorment esmentats i de les comissions bilaterals entre l'Estat i cada Comunitat, de composició paritària i presidència rotatòria, com a "marc general i permanent de relació" entre els seus respectius governs a efectes d'informació i cooperació en assumptes d'interès comú. Igualment, s'ha de valorar una menció constitucional al règim de convenis, plans i programes conjunts entre Estat i Comunitats Autònomes.

Així mateix, i seguint les experiències desenvolupades en altres estats europeus, la reforma constitucional seria la seu adequada per fixar els elements fonamentals de la participació autonòmica en assumptes europeus, mitjançant el Senat i la corresponent conferència per a assumptes de la UE, fixant especialment les regles de presència i actuació autonòmica en les delegacions espanyoles davant les institucions europees.



## 7. LA DESCENTRALITZACIÓ DEL PODER JUDICIAL

La creació del Consell General del Poder Judicial (CGPJ) es va fer seguint la inspiració de l'equivalent italià, creat al seu torn després de la Segona Guerra Mundial per reforçar la independència dels jutges, que s'havia conquerit un segle abans mitjançant la inamovibilitat, però ara avançava més al lliurar-los de la influència indirecta del Govern, exercida a través dels nomenaments i la promoció. Per diferents raons el CGPJ no ha exercit bé les seves funcions, però en l'essencial hi ha una crítica comuna sobre la seva politització, tant pel sistema de nomenaments (canvis en 1985 i 2001) com pel paper de les associacions de jutges, que han resultat molt partidistes. Convé, per tant, substituir-lo per un òrgan més tècnic i neutral, tenint en compte que la majoria de les seves tasques són de naturalesa administrativa.

A més, la Constitució amb prou feines va preveure la participació de les CCAA en el poder judicial, sense que hi hagi raons per a que la descentralització s'aturi en el legislatiu i l'executiu. Fins ara l'únic camp que correspon a les CCAA és l'anomenada "administració de l'Administració de justícia", és a dir, el personal administratiu (no els Secretaris judicials perquè es considera un cos nacional). La reforma ha de traslladar el principi federal també al poder judicial, com succeeix en la majoria d'estats federals, tot i que les fórmules existents són molt variades.

Els aspectes principals de la reforma podrien ser quatre:

En primer lloc, **modificar el sistema de recursos judicials**, de manera que el Tribunal Suprem només conegui els recursos d'unificació de doctrina, garantint una mateixa interpretació de la llei estatal, el que potenciarà la seva funció i li descarregarà de treball que poden realitzar els Tribunals Superiors de Justícia de les CCAA, que serien l'última instància de tots els recursos, al marge d'aquesta unificació de doctrina.

En segon lloc, **configurar com a òrgan de govern del poder judicial a les CCAA les sales de govern dels Tribunals Superiors de Justícia** (Presidents de Sala més igual nombre de magistrats elegits), amb poders superiors als actuals per trasllat d'algunes tasques que ara realitza el CGPJ. A més, nomenaria d'entre els seus membres el president del propi TSJ. El Tribunal Suprem (TS) i l'Audiència Nacional (AN) seguirien amb les seves actuals sales de govern. L'administració pròpiament dita de tots els jutges i tribunals, excepte el TS i l'AN, dependrà dels governs de les respectives CCAA. L'Administració del Tribunal Suprem i de l'Audiència Nacional dependran del govern de l'Estat.

Aquest i els Governes de les CCAA executaran les decisions administratives de les sales de govern dels TSJ i del CGPJ en els àmbits respectius.

En tercer lloc, **el CGPJ serà un òrgan de composició reduïda** (al voltant de 5 membres) amb una composició mixta (3 jutges i 2 juristes de prestigi). Els jutges serien elegits entre i per tots els membres de les sales de govern de les CCAA, mentre que els dos juristes serien triats 1 pel Congrés i 1 pel Senat. Entre les seves principals funcions estaria la promoció de magistrats al TS i de jutges i magistrats a l'AN, la potestat disciplinària directa dels jutges i magistrats del TS i de l'AN, la resolució dels recursos interposats contra les decisions de les sales de govern dels TSJ de les CCAA, així com el control del treball i de la gestió en la mateixa proporció (TS i AN) i la resolució de recursos contra decisions de les sales de govern de les CCAA.

Finalment, resulta en conseqüència necessari crear un òrgan de coordinació general, la **Comissió Consultiva del Poder Judicial**, que estaria integrada per dos membres per cada CA (el President del TSJ i el conseller de Justícia de cada Govern autonòmic), tres per l'Estat (1 magistrat del TS, 1 de l'AN i el Ministre del Govern d'Espanya), i els membres del CGPJ. El seu president, nomenat per la mateixa Comissió Consultiva cada quatre anys, convocarà la Comissió i establirà l'ordre del dia, per tractar els assumptes generals que el President proposi.

## 8. LA REGULACIÓ DEL FINANÇAMENT A LA CONSTITUCIÓ

### **A. La necessitat de reforma**

La Constitució no inclou pràcticament cap precepte significatiu sobre el finançament autonòmic, més enllà del reconeixement dels principis d'autonomia financera i de solidaritat i alguns elements d'ordenació de les hisendes públiques. Aquest silenci, que resultava inevitable en el moment constituent davant les incògnites existents sobre el desenvolupament de l'Estat autonòmic, ha permès una àmplia flexibilitat de l'estructuració del sistema de finançament durant els últims trenta anys, des de la primera redacció de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) arran dels continguts de l'Estatut de Sau.

En conjunt, el sistema ha passat d'un model inicial vinculat exclusivament als costos efectius dels serveis traspassats, amb un grau d'autonomia reduït, a un model actual en què els ingressos autonòmics provenen fonamentalment dels seus recursos tributaris, complementats en cada cas per recursos addicionals derivats dels fons complementaris de solidaritat i suficiència.

Aquesta evolució ha tingut lloc a través de reformes freqüents del sistema en els seus trets fonamentals, concretades especialment en les reformes de la LOFCA dels anys 1996 i 2009. La flexibilitat del sistema, enormement positiva per la seva evolució, també ha significat una constant tensió política i territorial, així com una transparència molt reduïda dels fluxos financers existents, especialment respecte dels instruments d'anivellament, canalitzats mitjançant transferències estatals.

L'acord en cada cas, mitjançant un sistema de negociació entre Estat i Comunitats Autònomes profundament matisat per les dinàmiques de partit, s'ha produït essencialment combinant l'avenç en la corresponsabilitat fiscal i, per tant, l'estímul a les Comunitats més dinàmiques, amb la garantia d'un increment mínim d'ingressos per a totes les Comunitats, a través de l'aportació estatal. Per tant, la capacitat estatal d'aportar nous recursos al sistema a partir del seu sobrefinançament inicial ha estat fonamental per assolir els corresponents acords, juntament amb la voluntat de construcció d'un sistema conjunt dinàmic i solidari per part de tots els participants. En qualsevol cas, aquesta existència de recursos addicionals i la clàusula de garantia del "status quo" són els elements clau que han permès l'evolució del sistema, però sense plantejar-se de manera global l'adequació dels recursos destinats al conjunt de les Comunitats Autònomes ni la suficiència dels mitjans propis de les mateixes per finançar els seus

recursos i competències.

El sistema de finançament acordat l'any 2009 és la culminació d'aquesta evolució, assumint els principis fixats per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (EAC) i significa el màxim del creixement dels ingressos (i capacitats de despesa) autonòmics al llarg de la vigència de la Constitució. La dinàmica dels acords preexistents, en els quals totes les Comunitats Autònomes veien sempre incrementats els seus recursos, en grau divers en funció del seu dinamisme econòmic, sembla difícil de mantenir per molt més temps.

Però fonamentalment l'acord de 2009 marca la maduresa de l'evolució d'un sistema, que en els darrers vint anys ha consolidat conceptes com els de solidaritat interterritorial, coresponsabilitat fiscal, així com ha permès lleugers increments en l'autonomia dels ingressos i en la formalització i la transparència dels fluxos de solidaritat. Aquesta maduresa permet portar aquests criteris a la Constitució per acabar de completar-los i consolidar-los i superar la dinàmica de reformes que suposen la reobertura global de les discussions i una tensió política i territorial negativa per a la globalitat del sistema, sense perjudici de la necessària i flexible revisió i posada al dia.

D'altra banda, la crisi econòmica dels últims anys ha provocat una transformació del finançament de les administracions públiques que no sembla provisional. La creixent dificultat del recurs al deute públic i l'esgotament gairebé total d'algunes fonts tributàries són elements que semblen estructurals per al futur del sistema de finançament públic i, en conseqüència, exigeixen un replantejament general del finançament de les entitats públiques a Espanya, més enllà de la molt limitada perspectiva de la reforma constitucional de 2011, i incloent naturalment el repartiment dels ingressos entre l'Estat i les Comunitats Autònomes i els ens locals.

En aquest context, a més, cal plantejar els resultats discriminatoris que s'han derivat dels sistemes de concert i de conveni, mantenint la seva singularitat, però corregint les disfuncions observades en la seva aplicació i la gran disparitat de resultats respecte als obtinguts pel sistema comú.

## **B. Objectius de la reforma**

Si bé una Constitució ha de determinar els elements fonamentals del sistema de finançament, no és possible ni convenient incloure aspectes menors que resultarien petrificats i s'ha de preveure un desenvolupament posterior, mitjançant lleis de diferent abast. La reforma, en conseqüència, no vol dir establir un nou

sistema de finançament tancat i definitiu, que toca de nou reformar perquè entri en vigor el 2014, sinó constitucionalitzar aquells elements que han de vincular tots els poders, quedant fora de la discussió conjuntural, i garantir la protecció necessària de l'autonomia.

En aquest sentit, la reforma ha d'orientar-se pels següents criteris:

a) **Suficiència de recursos.** Cal determinar una distribució inicial dels recursos resultants de les figures tributàries fonamentals. La definició del sistema no pot partir únicament, com ha passat fins ara, de les necessitats de despesa a partir d'un "status quo" inicial i sense consideració de la capacitat de generació d'ingressos, sinó que ha de partir dels recursos financers existents, distribuint-los entre Estat i Comunitats Autònomes d'acord amb una adequada valoració de les competències assumides per cada nivell territorial, evitant subfinançaments i sobrefinançaments disfuncionals per al conjunt del sistema.

b) **Solidaritat i ordinalitat.** Expressar i garantir l'existència de transferències en funció d'elements de solidaritat i suficiència, dissenyant un sistema transparent i generalment acceptat, que determini el criteri d'equitat aplicable i els mitjans per aconseguir-ho tant en referència a l'anivellament de serveis com a les polítiques de reequilibri territorial. Garantir la justícia en la distribució dels recursos afegint a la nova formulació transparent del principi de solidaritat la del principi d'ordinalitat, per impedir que les Comunitats Autònomes més dinàmiques perdin incentius a seguir creixent i aportant al conjunt, a través del seu dinamisme.

c) **Bilateralitat i multilateralitat.** Regular efectivament els instruments de discussió i acord entre Estat i Comunitats Autònomes en aquest àmbit, reduint la posició tan prevalent de l'Estat en el Consell de Política Fiscal i Financera, i passant l'aprovació de les reformes pel Senat federal.

d) **Autonomia en la recaptació.** Fixar uns elements de gestió tributària que garanteixin l'actuació compartida entre Estat i Comunitats Autònomes en la gestió i recaptació dels impostos que paguen els ciutadans i en la lluita contra el frau fiscal, i l'atribució àgil, automàtica i immediata dels fons recaptats, element essencial d'una aplicació efectiva del principi de lleialtat institucional.

e) **Corregir les disfuncionalitats** resultants dels sistemes de conveni i concert.

f) **Valorar la inclusió del finançament dels ens locals com a tercer nivell de la distribució constitucional tributària** o, en cas contrari, incloent el seu finançament en les necessitats autonòmiques de despesa i garantint constitucionalment un mínim en respecte a la seva autonomia.

### C. Propostes de reforma

A partir dels objectius definits en l'apartat anterior, es proposen les següents modificacions en el text de la Constitució:

1a. Adoptar una forquilla de distribució dels percentatges de recaptació dels grans tributs estatals (IRPF, IVA, Societats, impostos especials) entre l'Estat i cada Comunitat Autònoma (en funció dels punts de connexió fixats per la llei, considerant adequadament el lloc de generació dels rendiments gravats). Aquesta distribució s'hauria de fer tenint en compte la dinàmica de despesa autonòmica i estatal i valorant especialment la despesa social i la capacitat inversora de les administracions autonòmiques. En conseqüència hauria de significar un creixement rellevant del percentatge actual d'ingressos autonòmics, assumint que aquest increment substitueix d'una sola vegada la dinàmica de constants increments més o menys reduïts en la negociació de cada nou model de finançament.

2a. Preveure constitucionalment les potestats tributàries autonòmiques pròpies i sobre els tributs cedits, amb capacitat normativa, en la línia de l'actual art. 203 EAC.

3a. Lleialtat institucional. Introduir límits a la capacitat estatal de generar nous tributs en àmbits gravats per les Comunitats Autònomes o els ens locals (essencialment mitjançant la intervenció del Senat, amb majoria reforçada), incorporar l'obligació de compensació en aquests casos i limitar també la capacitat de l'Administració central de generar unilateralment noves despeses a càrrec dels recursos de les administracions autonòmiques i locals.

4a. Preveure constitucionalment els criteris del sistema, orientats essencialment a la solidaritat i a la suficiència de recursos, al voltant dels conceptes d'anivellament i d'equilibri territorial. La regulació dels fons hauria d'incloure els límits corresponents als seus resultats, essencialment al voltant del principi d'ordinalitat, segons el qual l'ordenació de recursos dels governs autonòmics després de l'aplicació del mecanisme d'anivellament ha de ser la mateixa ordenació existent abans de l'anivellament. En aquest context, i davant la situació actual de crisi financera i riscos per al desenvolupament de la clàusula social de l'Estat, concretada en les competències autonòmiques de sanitat, educació i serveis socials, seria convenient introduir alguns elements addicionals en el sistema de finançament, centrats en els següents aspectes:

- Garantia constitucional de manteniment de les prestacions socials dels ciutadans (sanitat, educació i serveis socials) en els supòsits d'actuació dels ins-

truments de la legislació d'estabilitat pressupostària derivats de l'art. 135 CE (plans de correcció de desequilibris, ...).

- Previsió d'un fons addicional del sistema, estrictament condicionat, de lluita contra la pobresa, finançat conjuntament per l'Estat i les Comunitats Autònomes, i gestionat per les pròpies comunitats.
- Exigència de valoració expressa i quantificada de les conseqüències de les reduccions de partides pressupostàries (estatals i autonòmiques) sobre els serveis i prestacions corresponents.
- Vinculació de la clàusula de "sostenibilitat social" prevista en l'art. 135 CE a les competències autonòmiques i, coherentment, a la decisió del Senat.

5a. Remetre el desenvolupament constitucional a lleis i decisions que han de comptar en tot cas amb l'aprovació del Senat, valorant la possibilitat d'establir una majoria reforçada.

6a. Preveure expressament l'existència del Consell de Política Fiscal i Financera, establint que els seus acords (que resultarien menys rellevants donada l'existència del Senat) s'adoptin per una majoria qualificada que incorpori almenys a tres cinquenes parts de les Comunitats Autònomes i l'Estat.

7a. Determinar la LOFCA, les seves lleis de desenvolupament i la legislació d'equilibri pressupostari com a lleis de necessària aprovació pel Senat.

8a. Preveure l'existència d'agències tributàries consorciades entre l'Estat i les comunitats autònomes que ho sol·licitin, encarregades de la gestió tributària de tots els tributs i de les actuacions de lluita contra el frau.

9a. Determinar que els ingressos de les agències es distribueixin de forma immediata i segons els percentatges constitucionalment establerts entre les administracions participants, sense perjudici dels posteriors ajustos tècnics i comptables.

10a. Establir expressament la inclusió d'una aportació a la solidaritat interterritorial com a nova càrrega de l'Estat en els sistemes de conveni i concert i preveure un sistema de garantia constitucional d'una aproximació gradual de resultats respecte del sistema comú.

## 9. LA REFORMA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL I D'ALTRES INSTITUCIONS DE L'ESTAT CONNECTADES AMB LES COMUNITATS AUTÒNOMES

El TC ha estat superat per la quantitat de conflictes de competències, recursos d'inconstitucionalitat i fins i tot qüestions d'inconstitucionalitat de base competencial, i convé corregir les causes d'aquesta situació. D'altra banda, la composició del TC hauria de tenir alguna connexió amb les CCAA, el que és fàcilment articulable a través del propi Senat federal, de manera que la meitat dels magistrats fossin nomenats pel Congrés i la meitat pel Senat. També seria convenient establir algun criteri per elegir bons juristes desautoritzant el sistema de quota dels grups parlamentaris, tot i que és aquesta una qüestió que va més enllà de la reforma federal del sistema.

D'altra banda, la pròpia funció del Senat en l'aprovació de la legislació bàsica i de rellevància autonòmica ha de contribuir de manera destacada a la reducció de la conflictivitat en aquest àmbit, permetent al Tribunal Constitucional un enfocament més general i centrat en les qüestions d'especial rellevància per al funcionament del sistema.

Amb caràcter general, la reforma del Senat permet canalitzar la participació autonòmica en la composició de la major part d'institucions estatals, coherentment amb el que preveuen diversos Estatuts d'Autonomia en l'actualitat, d'una manera funcional i donant sentit a les actuals previsions de nomenament senatorial de diversos càrrecs institucionals, que podrien mantenir-se o incrementar-se tant a nivell constitucional com legislatiu.



## 10. EL PROCEDIMENT DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ACTUAL

Ha de contemplar almenys tres qüestions diferents.

**Com preparar la iniciativa de reforma.** La Constitució estableix els òrgans i les majories necessàries per a l'aprovació de les reformes constitucionals, però no estableix la forma d'elaboració, i als països europeus s'està imposant que la iniciativa no sorgeixi només del Govern o de ponències parlamentàries, sinó que es realitzi en un òrgan mixt format per juristes experts i polítics destacats, anomenada generalment comissió per a la reforma constitucional. En el nostre cas, seria molt convenient incloure a personalitats representatives de les CCAA, experts i polítics, sense que sigui necessària una quota sinó més aviat una presència qualitativa.

**Caràcter i procediment.** La reforma agreujada de l'art. 168 CE. No es tractaria de proposar una reforma general de la Constitució sinó del conjunt de preceptes constitucionals relacionats amb el sistema d'autonomia que presenten problemes. Substituir l'art. 1 o 2 i els corresponents que s'esmenten en cada apartat, i seguir la via del 168 CE perquè s'afecta al títol preliminar.

**La reforma del mateix procediment.** El sistema contemplat per la Constitució no ha funcionat, i vindria pensar una reforma que introdueixi almenys un procediment efectiu de modificació ordinària amb les necessàries garanties de discussió pública, més enllà del que preveu l'actual art. 167 CE, i que, en tot cas, ha de preveure la participació de les Comunitats Autònomes a través dels seus òrgans. Així mateix, el procediment agreujat de l'art. 168 CE, al marge ara d'una reflexió sobre la seva viabilitat efectiva, es podria veure modificat per garantir igualment una efectiva consideració autonòmica, no només mitjançant el Senat, sinó també en el corresponent referèndum popular en què caldria ponderar també les majories en un nombre determinat de Comunitats Autònomes.

Materials per al debat disponibles a: **[www.reformafederal.info](http://www.reformafederal.info)**



Fundació  
**Rafael Campalans**

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