



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **CINCO PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL**

Javier Tajadura (coord.)

Elviro Aranda

Josu de Miguel

José María Román

Noviembre 2012

## ÍNDICE

I.	Presentación.....	3
II.	Reseña de los autores.....	4
III.	Introducción.....	5
IV.	Propuestas	
	1. Propuesta de debate sobre la constitucionalización del número de miembros de la Federación. ....	10
	2. Propuesta de debate sobre la constitucionalización del reparto competencial entre los Estados miembros y la Federación.....	13
	3. Propuesta de debate sobre la constitucionalización del sistema de financiación de la Federación y de los Estados miembros.....	16
	4. Propuesta de debate sobre la constitucionalización de los órganos de cooperación e integración política.....	22
	5. Propuesta de debate sobre el establecimiento de un marco federal para las relaciones de España con la Unión Europea.....	25

## I. PRESENTACIÓN

España está viviendo un momento político de especial trascendencia. Inmersos en una crisis económica de dimensiones y alcance no vividos hasta ahora, se ha abierto también el debate que cuestiona la propia convivencia nacida de la Constitución que los españoles nos otorgamos en el año 1978. No hace mucho escribía en la propia web de FUNCIVA un [documento](#) que subraya el panorama incierto (así se titulaba) en el que nos encontramos: *“No cabe duda de que estamos en un tiempo de cambio. Es dudoso que la apelación a la Constitución en estos momentos sea suficiente: los problemas que afrontamos superan claramente el marco constitucional”. “...es urgente que surjan también políticos que se decidan a liderar este momento, que sepan no sólo gestionar la situación sino sentarse y plantear convocatorias para proponer un futuro nuevo, con las modificaciones necesarias de la Constitución para que sea capaz de dar respuesta a la realidad política, económica y social de la España de hoy y no limitarse a decir que esos problemas, por nuevos -aunque sus raíces sean viejas- no tienen “cabida” en el techo constitucional”.*

Funciva como think tank que promueve el debate, el diálogo y toma como idea principal la defensa del pluralismo, acoge una vez más una propuesta que aborda directamente la complicada situación política en la que nos encontramos y ante la que todos debemos sentirnos concernidos para aportar ideas en orden a encontrar soluciones o caminos que nos lleven a ellas. Acogiendo estas propuestas, coordinadas por el profesor Javier Tajadura, Funciva quiere presentar esta aportación al debate sobre el futuro político de nuestro país, que tiene repercusiones en todos los órdenes de la vida, desde el personal y profesional hasta la convivencia cívica. También queremos abrir el debate y no dejarlo reducido, por mor de la cortedad de la inmediata campaña política en Cataluña, a un solo tema –independencia sí, independencia no- al que podría quedar reducida la discusión. No pretende Funciva acogiendo este proyecto, del que los autores asumen su entera responsabilidad, asegurar que ésta sea la única solución, pero nos parece que la sociedad civil debe asumir también su responsabilidad y hacer propuestas que contribuyan a afrontar problemas que son de todos.

Deseamos que la serenidad presida una discusión rigurosa, abierta y respetuosa y que se pueda acoger esta propuesta en lo que tenga de positivo e integrador, sin que las posiciones que cada uno pueda sostener a priori impidan analizar debidamente el esfuerzo con que los autores han elaborado estas propuestas, que dibujan un marco nuevo, pero con ánimo constructivo y pensando en lo mejor de todos los españoles sea cual sea su condición y sentimientos.

José María Román Portas

Director general de la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA)

## II. RESEÑA DE LOS AUTORES

**Javier Tajadura Tejada (coordinador).** Catedrático habilitado de Derecho Constitucional. Profesor de la Universidad del País Vasco desde 1996. Ha sido también profesor de Derecho Internacional en el C.A. de la UNED en Navarra desde 1994 hasta 2005 y Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra desde 2000 hasta 2004.

Fue miembro del Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Constitución creado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Consejo de Estado durante la VIII Legislatura.

**Elviro Aranda Álvarez.** Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Ex-diputado nacional del PSOE. Especialista en Derecho parlamentario y Derechos Fundamentales.

**Josu de Miguel Bárcena.** Profesor de derecho constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es licenciado en derecho y ciencias políticas, y doctor por la Universidad del País Vasco. Está especializado en derecho público europeo, y ha publicado numerosos trabajos sobre la dimensión constitucional de la UE y los procesos de descentralización desde una perspectiva comparada. Ha sido investigador pre doctoral del Gobierno Vasco, y durante dos años fue investigador posdoctoral en el Center for Constitutional Studies and Democratic Development de la Universidad de Bolonia - Johns Hopkins University.

**José María Román Portas.** Abogado. Director general de la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA)

### III. INTRODUCCIÓN: Sobre la necesidad y finalidad de las reformas propuestas

Los últimos acontecimientos han colocado al Estado Autonómico español en una encrucijada. En abril del pasado año, esta Fundación ya elaboró una serie de propuestas para la racionalización del sistema autonómico, aunque advertimos expresamente que los problemas estructurales que presenta sólo podían ser resueltos con éxito activando el procedimiento de la reforma constitucional<sup>1</sup>.

El punto de partida de este documento es la consideración de que el Estado Autonómico previsto en el Título VIII de la Constitución –con sus luces y sus sombras- es un modelo que ha dado muestras sobradas de agotamiento y disfuncionalidad. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el sistema adoleció siempre de falta de estabilidad por estar basado en un principio dispositivo que dejaba abierto indefinidamente el proceso constituyente. Desde un punto de vista económico, la situación de quiebra financiera de varias Comunidades Autónomas que se han visto impelidas a solicitar su rescate por el Gobierno central ha puesto de manifiesto que el gasto estructural que exige su mantenimiento debe ser reducido. Pero, sobre todo, las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas, y la radicalización de determinados discursos ha confirmado que el Estado Autonómico tampoco ha resuelto un problema estructural e histórico de nuestro país, el encaje en el Estado Constitucional de aquellos territorios en los que las demandas de autogobierno son mayores y gozan de un amplio respaldo social.

En este contexto, este informe considera que los referidos problemas de índole jurídica, económica y política, que afectan al modelo de organización territorial de España, podrían canalizarse a través de una reforma de la Constitución en clave federal.

El federalismo es el mejor expediente para cumplir dos objetivos: por un lado, articular un Estado fuerte y eficaz capaz de dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo y de

---

<sup>1</sup> “Es evidente que la respuesta definitiva a la problemática de la organización territorial del poder en España exige, inexcusablemente, activar el procedimiento de reforma constitucional. Es preciso cerrar el proceso constituyente, y la única forma de hacerlo es cancelar el principio dispositivo mediante la oportuna reforma del Texto Constitucional, llevando al mismo el número de Comunidades Autónomas y el ámbito de sus competencias”. Diez propuestas para la racionalización del Estado Autonómico, Funciva, abril, 2011.

garantizar una alta calidad en la prestación de los servicios públicos, y por otro, garantizar el respeto a la diversidad y dar respuesta a las demandas de autogobierno de las entidades que lo componen. De lo que se trata es de lograr un Estado más eficaz, más democrático y más integrador.

La propuesta federal que aquí se defiende persigue en última instancia garantizar la unidad del Estado, ofreciendo también un proyecto ilusionante de Estado integrador a los ciudadanos del País Vasco y de Cataluña. Este informe entiende que el encaje de Cataluña en España es un problema estructural, de naturaleza constitucional, y como tal debe ser afrontado de manera racional, con voluntad política de alcanzar acuerdos por ambas partes, susceptibles de ser traducidos jurídicamente en una cada vez más imprescindible reforma de la Constitución de 1978.

La teoría y la práctica del federalismo como técnica de distribución del poder y de integración política resultan fundamentales. España, como Europa, será federal o no será. El principal problema que plantea la apertura de un debate sobre el federalismo es que no siempre se entiende de la misma manera. Baste recordar que si en el contexto revolucionario francés, federalismo era un término que se vinculaba a la disgregación y a la destrucción de la unidad nacional, al otro lado del océano, en los Estados Unidos, el federalismo se concebía como una técnica de integración y centralización frente a las tesis confederales. Lamentablemente, en nuestro último proceso constituyente prevaleció una visión negativa, similar a la francesa, del fenómeno federal y por ello se rechazó expresamente. Como alternativa se sentaron las bases de un Estado Autonómico, sin que en el texto constitucional se adoptaran las decisiones básicas relativas a qué entes conformarían ese Estado, y lo que es más importante, cuál sería el reparto de competencias entre ellos y los poderes centrales, ni tampoco, obviamente, cuál sería su sistema de financiación.

La confusión aumenta cuando desde ciertos sectores políticos se apela al federalismo para defender el confederalismo. Confederalismo es el llamado pacto fiscal (como lo es el sistema fiscal de Navarra y el País Vasco) o cualquier tipo de bilateralismo como forma de articulación del Estado.

Este informe considera que ha llegado la hora de reemplazar el modelo autonómico por uno auténticamente federal. Y aunque es cierto que existen diversas modalidades de federalismo, no lo es menos que todas tienen unos elementos comunes. Todo Estado Federal se sustenta

en una determinada cultura política, la del pacto y el entendimiento que da lugar a la lealtad federal, y en una Constitución federal. La Constitución federal establece quiénes son los Estados miembros de la Federación y qué competencias tienen; atribuye a un órgano independiente la facultad de resolver, conforme a criterios jurídicos y no de oportunidad, las controversias entre los Estados miembros y la Federación; y define también con claridad el sistema de financiación de los Estados miembros y de la Federación.

La apertura de un debate político sobre la reforma de la Constitución española en clave federal debiera dejar de lado sentimientos y agravios, y centrarse en buscar las mejores respuestas a los interrogantes mencionados. Y ello teniendo siempre presente los dos objetivos básicos que el federalismo persigue: lograr un funcionamiento más eficaz del Estado y, en consecuencia, una mejor prestación de los servicios al ciudadano; y fortalecer la integración política al garantizar la diversidad y el autogobierno de los Estados miembros.

En coherencia con todo lo anterior, este documento contiene cinco propuestas para el debate:

1. La primera, la relativa a la necesidad de determinar cuántos Estados miembros deberían componer el Estado Federal español partiendo de que 17 son demasiados. Somos conscientes de la dificultad de abrir este debate, pero por honestidad intelectual, no podíamos obviar la cuestión.
2. La segunda y crucial, la referida al necesario debate sobre el reparto de competencias y a su fijación en el texto constitucional. Se trata de examinar con rigor y sin prejuicios de ningún tipo qué competencias debe ejercer el poder central y cuáles los Estados miembros, con objeto de atribuir la competencia a quien pueda ejercerla de forma más eficaz y a menor coste. Y ello sin olvidar que muchas competencias han sido cedidas, y otras deberán serlo en el futuro, a las instituciones europeas. Y sin olvidar tampoco que la Federación debe ostentar, en todo caso, las necesarias para garantizar la unidad política y económica del estado y la cohesión social. Este replanteamiento del reparto de competencias implicará en algunos casos una recentralización, pero en otros casos un resultado contrario. Su virtualidad consistirá en fijarlo en el texto constitucional y articular así un modelo cerrado (frente a la indefinida apertura que caracteriza al Estado Autonómico). Se propone eliminar la categoría de competencias compartidas (legislación básica-legislación de desarrollo) fuente de innumerables problemas.

3. La tercera –que está en el origen del problema catalán- se refiere a la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre el mecanismo de financiación que basado siempre en el inexcusable principio de solidaridad podría incluir el principio de ordinalidad tal y como lo entiende el Tribunal Constitucional alemán para evitar que tras las transferencias de nivelación, los Estados de mayores ingresos pierdan posiciones en lo que se refiere a capacidad de gasto. Modelo cuyas directrices deben ser fijadas también a nivel constitucional y que obliga a replantearse no tanto el sistema foral en sí, como el cálculo de las aportaciones de Navarra y el País Vasco a la Hacienda común.

4. Por otro lado, y partiendo de que todo Estado federal se basa en la cultura política del pacto y del diálogo y que, por ello, no puede subsistir sin lealtad federal, la cuarta propuesta se refiere a las instituciones y procedimientos de cooperación política entre las entidades federativas y la Federación. En este sentido, se opta por transformar radicalmente el Senado actual y convertirlo en un Senado federal como el existente en Alemania (único país del mundo que tiene este tipo de cámaras), con una composición muy reducida de delegados de los gobiernos de las entidades federativas que actúan conforme a un mandato imperativo. Pero sobre todo, habida cuenta de que el federalismo comparado confirma que la integración se logra hoy en día de forma más efectiva a través de órganos de cooperación intergubernamental como las Conferencias de Presidentes y de Ministros, se propone constitucionalizar estas instituciones (El funcionamiento de todas ellas sería más sencillo cuanto menor fuera el número de entidades federativas, de ahí la necesidad de la primera propuesta).

5. Finalmente, se incluye una propuesta relativa al encaje del modelo federal que se propone en la Unión Europea.

Es evidente que las propuestas son muy ambiciosas. Y somos conscientes de que esta reforma constitucional –como cualquier otra- sólo puede fundamentarse en un gran acuerdo entre todas las fuerzas políticas. Sin esa voluntad política, la reforma es inviable. Desde esta óptica, las propuestas contenidas en este documento señalan los cinco puntos sobre los que sería necesario alcanzar un gran consenso nacional.

En principio, tanto el PP como el PSOE (también IU, y muy especialmente UPyD) han reconocido que el modelo actual tiene problemas de duplicidades, costes excesivos, reparto competencial complejo y disfuncional (baste como ejemplo el caso de las Cajas de Ahorro) y



manifestado su voluntad de afrontarlos. Y no pueden negar que a la vista de los últimos acontecimientos de Cataluña, a lo anterior se añaden problemas que afectan a la existencia misma del Estado. Las propuestas aquí defendidas podrían servir como punto de partida para un debate sereno y riguroso sobre nuestros problemas de articulación territorial del poder. Un debate en el que las fuerzas políticas nacionalistas moderadas tienen un lugar destacado. En última instancia, y en relación a las demandas catalanas, el modelo que aquí se defiende dotaría a Cataluña, como entidad federativa, de estructuras de Estado y mejoraría también su financiación. Ahora bien, el pacto federal supondría el abandono de los objetivos independentistas.

De lo que se trata, ante todo, es de recuperar el espíritu y los valores de la Transición y con voluntad de diálogo, pacto y entendimiento alumbrar un gran consenso político nacional para sustituir el Estado Autonómico por un Estado Federal que permita a los españoles superar la crisis y no echar por la borda los progresos alcanzados durante tres décadas.

Ese consenso político (aunque no debiera confundirse la defensa del consenso con la atribución de derechos de veto a ninguna minoría) debería traducirse jurídicamente en la reforma de la Constitución en clave federal, lo que llevaría a suprimir el actual Título VIII y reemplazarlo por otro de nueva planta, así como a modificar el artículo 2 del Texto Constitucional.

El pacto federal, que necesariamente tendría que ser refrendado por el pueblo español en el referéndum preceptivo que el artículo 168 exige para la reforma constitucional, contribuiría además a insuflar savia viva en la Constitución. La reforma de la constitución española en clave federal debería aprovecharse también para adaptarla al estadio actual de la integración europea cuyo horizonte último es igualmente federal.

En definitiva, la reforma constitucional que en este documento se expone y defiende no debe plantearse como la reforma de un gobierno o de un partido, sino como una reforma fruto de un consenso nacional similar al que en 1978 sirvió para resolver los grandes problemas del constitucionalismo histórico: forma de Estado, social, militar, religioso, etc. y sentar las bases de las tres mejores décadas de nuestra historia.

## IV. PROPUESTAS

**PROPUESTA NÚMERO 1: Propuesta de debate sobre la constitucionalización del número de entidades federativas. Necesidad de reducir el número de Comunidades Autónomas actualmente existentes.**

### *Justificación*

Cualquier debate sobre la federalización del Estado debe comenzar, inexcusablemente, por determinar el número de entidades federativas que van a integrar el Estado Federal<sup>2</sup>.

Aunque la lógica de los intereses creados en torno a las diferentes estructuras político-administrativas de las 17 Comunidades Autónomas actualmente existentes pudiera llevarnos a obviar esta reflexión y a configurar un Estado Federal tomando como base el actual mapa autonómico, creemos que eso sería un error.

El federalismo comparado nos muestra que la heterogeneidad de las entidades federativas (en territorio, población y recursos) es un rasgo común a todos los Estados Federales. En cuanto al número de entidades federativas podemos utilizar un índice objetivo dividiendo la población del Estado federal entre aquel. Así -y dejando a un lado a la India (que daría de media 35 millones de habitantes por entidad)- tenemos un importante grupo de Estados federales que oscilan entre cinco y diez millones: Brasil, 7,3 millones; Estados Unidos, 6, 2 millones; Sudáfrica, 5, 6 millones; Alemania, 5, 1 millones. Otro grupo, resenta una ratio menor, entre dos y cinco millones de habitantes por entidad federativa de media: México, 3,5; Canadá, 2,6; y Australia, 2,4. Esa menor ratio se explica por la extensión de los referidos Estados. Finalmente, Argentina, Austria y Suiza presentan una ratio aun menor.

El índice actual de España, con 17 CC.AA y dos ciudades autónomas es de 2,4. A juicio de los autores de este informe, deberíamos aproximarnos a la ratio de Alemania. Alemania con una población que dobla a la española cuenta tan sólo con 16 entidades federativas

---

<sup>2</sup> En este documento se emplean indistintamente los términos Estados miembros o entidades federativas, para hacer referencia a los componentes del Estado Federal.

En el caso de España, la reconfiguración del mapa debería conducir a un Estado federal integrado por un número de entidades federativas no superior a diez. Ello exigiría replantearse la viabilidad de las comunidades uniprovinciales y reducir su número al mínimo. En concreto aquellas justificadas por razones objetivas (insularidad) o histórico-políticas (Navarra).

Esta reducción tendría tres efectos positivos:

- La supresión de un tercio de las CC. AA existentes supondría una reducción del coste económico del mantenimiento y funcionamiento de las estructuras federativas del nuevo Estado Federal. El gasto estructural del Estado disminuiría.
- La supresión de un tercio de las CC. AA existentes supondría una notable simplificación del funcionamiento del Estado, en general, y de los órganos e instituciones de cooperación e integración (véase propuesta núm. 4).
- La supresión de aquellas comunidades que no se fundamentaron sobre una auténtica demanda social de autogobierno, reforzaría la identidad de las entidades federativas del nuevo Estado Federal.

### ***Materialización***

Se trata de una medida de alto coste político cuya adopción exigiría un pacto de Estado entre las principales fuerzas políticas. En la medida en que el PP y el PSOE son las fuerzas políticas mayoritarias –y en ocasiones las únicas con representación- en algunas de las CC. AA que desaparecerían, son ellas las que deben lograr un consenso inicial sobre el mapa federal. A ese consenso deberían sumarse IU y UPyD, cuyos principios ideológicos resultan plenamente compatibles con esta propuesta. Y, finalmente, las fuerzas políticas nacionalistas del País Vasco, Cataluña y Galicia se sumarían –sin dificultad- al acuerdo habida cuenta que han denunciado muchas veces el carácter artificial (aunque artificiales en sentido estricto son todas) de algunas de las Comunidades Autónomas existentes.

El Pacto de Estado sobre la supresión de determinadas Comunidades Autónomas y la consiguiente reconfiguración del mapa autonómico como base para la refundación del Estado Autonómico como un Estado Federal implicaría reformar el artículo 2 de la Constitución para incluir en él la definición constitucional del Estado como Federal, y la enunciación de todas y cada una de las entidades federativas que lo componen.

Finalmente, para garantizar la estabilidad política del Estado –y en coherencia con la finalidad que persigue este documento- el mapa federal previsto en el nuevo artículo 2 de la Constitución sólo podría ser alterado mediante la reforma constitucional expresa del mencionado artículo. Esto afectaría necesariamente a la Disposición Transitoria Cuarta sobre la Comunidad Foral de Navarra.

### ***Complemento***

Las entidades federativas contempladas en el nuevo artículo 2 de la Constitución, procederían a elaborar y aprobar sus propias “constituciones” estatales, subordinadas jurídicamente a la Constitución federal. Se trataría de unos textos breves en los que se recogería el sistema institucional propio dentro de los márgenes establecidos por la Constitución federal.

## PROPUESTA NÚMERO 2: Propuesta de debate sobre la constitucionalización del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Federación

### ***Justificación***

De todas las propuestas contenidas en este documento esta es la que reviste, indudablemente, una mayor trascendencia.

Esta propuesta tendría la virtualidad de eliminar el principio dispositivo (de efectos perniciosos e incompatible con la estabilidad que requiere el Estado Constitucional) y llevar al Texto Constitucional, de la misma forma que ocurre en todos los Estados Federales, el reparto competencial. Este quedaría así fijado en la propia Constitución, y gozaría de las máximas garantías. Sólo mediante el procedimiento de reforma constitucional podría ser alterado. Con ello se cerraría el proceso constituyente, que el principio dispositivo mantiene indefinidamente abierto.

Se resolvería así la principal anomalía que presenta el Estado Autonómico y que es la fuente de gran parte de sus problemas.

### ***Materialización***

A diferencia de las anteriores propuestas, esta no sólo requiere un gran pacto político entre todas las fuerzas políticas, incluidas las nacionalistas, sino un estudio técnico y riguroso de la cuestión.

En el plano técnico, el debate sobre el reparto competencial debe prescindir de cualquier prejuicio centralista o autonomista. De lo que se trata es de ver, a la vista de la experiencia del funcionamiento del Estado Autonómico durante tres décadas, y del federalismo comparado, en qué casos la entidad federativa puede ejercer una competencia de forma más eficaz y a un menor coste, y en qué otros casos, es la Federación quién puede hacerlo.

Junto a este criterio de coste y eficacia, la lista de competencias de la Federación deberá incluir necesariamente –y esto es fundamental- todas aquellas necesarias para garantizar la unidad política del Estado (acción exterior, defensa...etc.), la unidad económica (unidad de mercado) y la cohesión social (igualdad de condiciones de vida, igualdad en materia educativa, sanitaria...etc.)

A la vista de las anteriores consideraciones el reparto de competencias en el seno del nuevo Estado Federal mejorarán las disfunciones observadas en el Estado Autonómico. Habrá competencias que hoy ejercen las Comunidades Autónomas y que pasarán a ser de titularidad de la Federación, pero habrá otras que son hoy competencia exclusiva del poder central y pasarán a la órbita de las entidades federativas. Desde esta óptica, esta propuesta no consiste ni en la recentralización que algunos defienden, ni en el vaciamiento de las competencias del poder central –al que conduce inexorablemente la dinámica actual- sino en una racionalización con criterios de eficacia para lograr una mejor prestación de los servicios y un mejor funcionamiento del Estado.

El acuerdo político se traduciría en la inclusión en el nuevo Título VIII de la Constitución de una lista de competencias que corresponden a la Federación, que debe ejercer necesariamente y no puede delegar ni transferir. Las competencias no incluidas en esa lista se entiende que corresponden a las entidades federativas como consecuencia de la aplicación de la cláusula residual.

Esta reforma implica la desaparición de las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación, y de las Leyes Marco, previstas en el actual art. 150 CE.

Ello es así porque el nuevo Título VIII tendría que contar con un nuevo artículo dedicado a la legislación concurrente, tal y como ocurre con los arts. 72 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn o el art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En dicho ámbito, los Estados miembros podrán legislar de manera completa en aquellas materias (previamente definidas como concurrentes) donde la Federación no lo haya hecho previamente.

En las competencias concurrentes, se podría establecer alguna exigencia constitucional para que en materias especialmente delicadas para la autonomía de los Estados, la Federación justificase motivadamente el uso de dicha competencia (algo que no sería necesario en el resto de las materias). En Alemania se utiliza la cláusula de imprescindibilidad<sup>3</sup> y en la Unión Europea el principio de subsidiariedad, fórmula ésta última que cabría descartar como consecuencia de su difícil articulación institucional y escasa relevancia funcional.

---

<sup>3</sup> El art. 77. 2 de la Ley Fundamental de Bonn hace referencia a “la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la preservación de la unidad jurídica o económica en interés general del Estado” para justificar la imprescindibilidad de la legislación federal en algunas materias específicas.

La búsqueda de transparencia competencial obligaría a eliminar la existencia de títulos competenciales donde tanto la Federación y los Estados miembros compartan la función legislativa, como hasta ahora ha ocurrido con la legislación básica y el art. 149.1 CE. La Federación contará con competencias exclusivas en las materias así denominadas por la Constitución y en los ámbitos concurrentes donde haya decidido actuar, mientras que los Estados tendrán competencia exclusiva en todas aquellas materias derivadas de la aplicación de la cláusula residual.

En términos generales las competencias de ejecución deberían de corresponder a los Estados miembros, siempre que la propia ley federal así lo disponga. Cuando la ejecución se desarrolle en el ámbito de normas dictadas como consecuencia de competencias exclusivas o concurrentes de la Federación, ésta podrá disponer de los mecanismos de control, vigilancia y ejecución federal necesarios para hacerla cumplir.

### ***Complemento***

Tal y como hemos señalado, el ámbito del reparto competencial será posiblemente el más complicado de consensuar, porque al fin y al cabo alude a la distribución de poder político y económico entre los distintos territorios, instituciones y fuerzas políticas. Por ello, el proceso de reforma debiera realizar un especial esfuerzo por desideologizar la cuestión, poniendo el interés general por encima de las dinámicas partidistas y corporativas. Habría que dar cabida en el seno del órgano encargado de discutir la reforma, al mayor número de especialistas que desde distintos puntos de vista dieran su opinión cualificada sobre el equilibrio de poder entre la Federación y los Estados cuando se aborden materias especialmente relevantes para el desarrollo y competitividad del país: educación, sanidad, energía, infraestructuras, desarrollo urbanístico o medio ambiente.

### PROPUESTA NÚMERO 3: Propuesta de debate sobre la constitucionalización del sistema de financiación de la Federación y de los Estados miembros

#### ***Justificación***

El sistema de financiación en España es dual, en el sentido de que mientras que dos territorios forales cuentan con una mayor capacidad fiscal por habitante, como consecuencia del cálculo desfasado de las aportaciones que el País Vasco y Navarra deben hacer al Estado, el resto de las Comunidades se sujeta a un régimen común que se construye en el marco constitucional que ofrecen las relaciones intergubernamentales y el proceso político parlamentario.

La actual Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) fue modificada en el año 2009. No es posible realizar una valoración sobre sus bondades o defectos, porque la grave crisis económica ha impedido un normal discurrir de la política tributaria, lo que ha situado a todas las administraciones en situación de emergencia para cumplir con las exigencias de cumplimiento de déficit derivadas de la Unión Europea (en adelante UE) y la reciente reforma del art. 135 CE. No obstante, la doctrina y los especialistas en el tema señalan que sobre el papel el nuevo sistema de financiación cuenta con una serie de aspectos positivos que debieran ser tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo la reforma constitucional:

- a) La distribución financiera se somete a criterios de asignación más objetivos, donde la población concretamente caracterizada adquiere una mayor importancia que en anteriores sistemas, incorporándose de forma relativa otros índices como la dispersión o superficie territorial.
- b) En términos generales, los análisis prospectivos, ajustados al año tributario del 2007, dan como resultado una mayor equidad del reparto de recursos entre autonomías, pues con excepciones muy concretas, logra acercarse a la media general el gasto por habitante de los distintos territorios teniendo en cuenta una serie de competencias homogéneas.
- c) La incorporación del nuevo sistema de fondos (garantía, cooperación y sobre todo competitividad) logra resolver sobre el papel las tensiones derivadas del posible déficit fiscal de las Comunidades que aportan más recursos a la redistribución sistémica, como es el caso de Cataluña y Madrid, al aumentar el nivel medio de recursos que recibe cada uno de sus habitantes después del reparto total.



Es importante destacar que pese a las insuficiencias generadas por la situación económica desfavorable antes reseñada, el sistema de financiación territorial español cuenta con una serie de problemas seculares que pueden haber estimulado las dinámicas perversas producidas por la crisis que impiden alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tales problemas pueden agruparse de la siguiente manera:

- Falta de transparencia. La ausencia de criterios competenciales claros impide que los sistemas de financiación sean estables y que los ingresos de las administraciones territoriales estén excesivamente sujetos al comportamiento del ciclo económico.
- Escasa responsabilidad. Las Comunidades Autónomas tienen un insuficiente peso en la legislación tributaria si tenemos en cuenta la cantidad de servicios que ofrecen, lo que las hace dependientes de las participaciones en impuestos sin capacidad normativa y de las transferencias directas realizadas por el Estado a través de los distintos fondos. Esto es una anomalía democrática que no justifica los sistemas representativos contruidos alrededor de la autonomía política y que produce una desconexión entre los intereses de los ciudadanos y los de la clase política.
- Financiación y macroeconomía. El sistema actual de financiación territorial permite una excesiva dispersión de recursos, impidiendo que la administración central pueda llevar a cabo tareas de estabilización económica y fiscal, lo que compromete al conjunto del Estado con respecto al cumplimiento de las exigencias normativas derivadas de su integración en la UE y de la reproducción del sistema económico en su conjunto.

Una reforma constitucional en sentido federal puede ayudar a consolidar las bondades del actual sistema y a corregir los problemas detectados en la última década.

### ***Materialización***

España se ha desarrollado materialmente en las últimas tres décadas como un Estado federal, asimilable a otras experiencias internacionales; sin embargo, carece de algunos elementos sistémicos cruciales para ser considerado un auténtico Estado federal. En el caso de la financiación territorial, la futura reforma constitucional debiera de innovar un nuevo Título constitucional (el VII) que abordase las carencias del actual sistema, desde el punto de vista de

la responsabilidad política, la eficacia administrativa y la transparencia competencial. Para ello, cabría distinguir los siguientes ámbitos temáticos, teniendo en cuenta el desarrollo histórico de otros modelos federales continentales.

#### **a) Principios generales del sistema de financiación**

La reforma constitucional debiera construir el nuevo sistema en base a un desarrollo equilibrado entre los principios de igualdad y de suficiencia. Los nuevos estados miembros tendrán que tener los recursos necesarios para gestionar una serie de competencias homogéneas, sin que ello pueda conducir a desigualdades en el ejercicio de los derechos y las obligaciones del conjunto de los ciudadanos. En nuestra opinión, la Constitución sería el punto de partida para enfocar la reconstrucción del sistema de financiación a partir del principio de nivelación total de la capacidad de prestación de una serie prestaciones y políticas públicas como la sanidad, la educación o los servicios sociales<sup>4</sup>.

A estos principios básicos cabría añadir los de responsabilidad fiscal, transparencia y estabilidad presupuestaria, en atención a la reciente reforma constitucional llevada a cabo con respecto a la integración de España en el espacio de gobernanza económica europea y a la mayor participación de los futuros estados federados en la financiación de sus propias competencias.

Por último –y esta es la cuestión más compleja- el nuevo Título referido a la hacienda podría introducir, siempre que hubiera el suficiente consenso para ello, el principio de ordinalidad, que permitiría poner en marcha mecanismos para compensar a los territorios más perjudicados por los programas de nivelación financiera, siempre que se haga en el marco de la lealtad federal.

#### **b) Reparto de competencias tributarias entre la federación y los entes territoriales.**

Guiados por los principios anteriormente mencionados, la reforma constitucional tendría que prever una distribución de competencias entre la Federación y los Estados federados teniendo en cuenta la responsabilidad normativa sobre los distintos tributos y las competencias sobre el rendimiento generado por los mismos. El poder de reforma tendría que optar por un sistema de reparto competencial preciso, pues si bien esta fórmula otorga una mayor rigidez en

---

<sup>4</sup> Es importante recordar que la actual LOFCA parte del principio de nivelación parcial.

términos normativos, elimina las tensiones territoriales al desterrar para siempre los acuerdos partidistas y electorales del sistema de financiación.

- **Competencias normativas.** En virtud de la competencia normativa, corresponderá a un determinado ente la facultad de dictar normas para la creación de un determinado tributo. La Constitución debe reconocer a la Federación y a los Estados miembros una serie de competencias para que puedan establecer y regular sus propios impuestos, partiendo de la división detallada entre competencias exclusivas y competencias concurrentes. El espacio de concurrencia entre la federación y los estados, que será el mayoritario, podría estar regido por el principio de subsidiariedad y desarrollado a través de leyes federales determinadas previamente por el juego de las relaciones intergubernamentales. Con ello se protegería la igualdad jurídica de los ciudadanos y empresas que actúan en el tráfico jurídico y se evitarían tendencias competitivas que dañarían el propio mercado y el cumplimiento de los principios fiscales derivados de la legislación comunitaria.

- **Competencias sobre el rendimiento.** En este ámbito pueden distinguirse categorías impositivas más que impuestos vigentes. La Federación y los Estados tendrán en exclusiva el rendimiento de una serie de impuestos y por el contrario compartirán, como sucede ahora, el producto de una serie de categorías impositivas. Debiera eliminarse, mediante esta sistemática, la existencia de tributos sin capacidad normativa (lo que en la actualidad se llaman participaciones en impuestos compartidos) para ahondar en el principio de responsabilidad fiscal de los Estados<sup>5</sup>. La participación que se atribuya a cada ente territorial dependerá de las sumas recaudadas en su ámbito de competencias, a partir de un porcentaje que pudiera establecerse a nivel constitucional (sobre todo en lo relacionado con la renta y sociedades) y teniendo en cuenta la posibilidad de articular otras proporciones en el marco de la ley correspondiente.

La participación de cada uno de los Estados en el rendimiento de los impuestos debería hacerse en relación a la población y sus necesidades de gasto partiendo de una serie de competencias uniformes, pudiéndose establecer otros criterios como la dispersión territorial, los costes fijos institucionales o la actualización del sistema a partir de la distorsión entre salarios y niveles de precio en cada ente, lo que permitiría cumplir con el principio de

---

<sup>5</sup> Con datos de 2009, los tributos con capacidad normativa suponían un 57% de la financiación ordinaria de las Comunidades Autónomas, las participaciones territorializadas sin capacidad normativa el 32% y las transferencias desde el Estado a través de los distintos fondos de financiación el 11%.

ordinalidad<sup>6</sup>. Sería decisión del poder de reforma incorporar de manera detallada estos elementos a la Constitución o desarrollarlos mediante ley orgánica, aunque somos partidarios de la primera opción para evitar discursos de agravio como los que se están produciendo en la actualidad.

- **Competencias administrativas.** Las competencias de gestión tributaria deberían de recaer en una agencia federal independiente dedicada a la liquidación, inspección, recaudación e incluso la revisión de sus actos en vía administrativa. España cuenta con un problema de fraude fiscal de enormes consecuencias para la marcha de la economía, por lo que no parece razonable que en el marco de nuestra tradición se abra la posibilidad de crear más espacios abiertos a la ineficacia tributaria. Los cargos de dirección política de dicha agencia podrían consensuarse en el marco de las relaciones intergubernamentales, mientras que el personal administrativo respondería a las exigencias marcadas por la ley federal correspondiente.

### **C) Sistema de compensación financiera**

En todo sistema fiscal existe un grupo de ingresos orientados a compensar desigualdades territoriales, puesto que en ningún Estado existe una absoluta igualdad entre las distintas partes de su territorio. La Constitución debe garantizar como mandato a los poderes públicos la obligación de compensar a los entes territoriales menos pudientes. Los derechos de compensación habrán de concretarse mediante ley federal, teniendo en cuenta el principio de ordinalidad antes mencionado. Sería importante incorporar un fondo de estabilización para los servicios sociales básicos, que permitiría desligar la financiación de dichas políticas públicas de la recaudación líquida anual, mediante la agregación del exceso de recaudación de tramos estatales de tributos en las partes altas de los ciclos económicos. Como criterio general hay que tener en cuenta que lo importante no es conseguir acuerdos que beneficien a unos territorios u otros en función del electoralismo, sino encontrar una fórmula que mida objetivamente las necesidades de gasto por habitante partiendo de unos servicios básicos comunes.

---

<sup>6</sup> Los costes fijos institucionales solo deben recoger los gastos producidos por las instituciones “necesarias” que establezca la Constitución federal para ejercer la autonomía política. Las instituciones “posibles”, utilizando el lenguaje desarrollado por el Tribunal Constitucional, que hacen referencia a órganos que se solapan con otros órganos de la Federación con competencia general, deben financiarse a cargo de los estados con los impuestos sobre los que tengan competencia normativa exclusiva.

### **Complemento**

La reforma constitucional debe abordar en la cuestión de la financiación la cuestión foral, que sin duda se presenta como un elemento desestabilizador con respecto al régimen de financiación común. El problema del concierto vasco y navarro no es tanto que se presenten como una excepción constitucional en términos de igualdad, sino que las leyes quinquenales que determinan la aportación de País Vasco y Navarra a la solidaridad común, sirven para fijar el coste de las competencias no asumidas y miden la proyección de las economías de ambas regiones en el consumo nacional, producen una sobrefinanciación francamente discriminatoria. Siendo lo cierto que hoy por hoy el régimen foral se identifica fuertemente en el País Vasco y Navarra con la idea de autonomía financiera y fiscalidad propia, resultaría difícil plantear en términos políticos una eliminación de los privilegios forales. La Constitución federal puede seguir reconociendo estas excepciones, pero estableciendo una nueva disposición final o transitoria, donde se recupere la idea original de concierto y se establezca un periodo largo –de por ejemplo 25 años- en el que los sistemas forales “concierten” con el régimen común en términos de solidaridad financiera y de homogeneidad fiscal, con el objetivo de que la inversión pública por habitante esté más cerca de la media nacional en lo relativo a los servicios públicos básicos.

## PROPUESTA NÚMERO 4: Propuesta de debate sobre la constitucionalización de los órganos de cooperación e integración política

### **Justificación**

El Estado Federal se fundamenta en una determinada cultura política, la del pacto y el diálogo. Esa cultura política debe traducirse y reflejarse en un marco institucional que facilite la integración del Estado a través de la cooperación continua y fluida entre los órganos de los Estados miembros y los de la Federación.

Desde esta perspectiva, la experiencia del federalismo comparado pone de manifiesto cómo esta cooperación se lleva hoy a cabo, básicamente, a través de las relaciones intergubernamentales, y en el caso alemán (que en este documento se contempla como referente) a través de un auténtico Senado Federal.

Por ello la propuesta que aquí se formula consiste en reemplazar el Senado actual por un Senado Federal (en el caso de que esto no fuera posible sería mejor suprimirlo) y constitucionalizar un sistema eficaz de relaciones intergubernamentales.

La doctrina académica y la clase política ha encontrado en la formulación del artículo 69.1 CE *“El Senado es la Cámara de representación territorial”* uno de los ejemplos más claros del *“naufragio”* de la voluntad del Constituyente al comparar esa declaración con la composición y las funciones atribuidas a dicha Cámara. La constatación de esta incoherencia: decir que es Cámara de representación territorial y a renglón seguido comprobar que los senadores a quien representan es al pueblo español, no a territorio alguno, así como que las funciones atribuidas no son más que una reiteración disminuida de las que realiza el Congreso de los Diputados, ha llevado a esa doctrina y la mayoría de la clase política a pedir su reforma. Sin embargo, pese a existir un inmenso consenso, nada se ha hecho más allá de pequeños cambios internos que no han servido para solventar los problemas de fondo, y eso que las primeras propuestas de reforma sustancial datan de 1987.

Desde nuestro punto de vista esto ha sido así porque el *“problema”* del Senado está indisolublemente unido a la *“cuestión territorial”*. El Senado en todo Estado descentralizado es una Cámara de integración, de coordinación, punto de encuentro y espacio de acuerdos a favor de los intereses comunes de los entes federados. Sin embargo, durante todos estos años no han primado las estrategias de cooperación e integración en la política territorial española,

más bien la bis expansiva de la descentralización y la dinámica centrifugadora del poder del Estado hacia las CC.AA ha sido la tónica general.

Todo ello, a nuestro entender, ha sido lo que ha impedido que pudiera hacerse nada por resolver los problemas de incoherencia en la institución del Senado entre lo que declara ser y lo que realmente es. Desde hace tiempo pensamos que sólo cuando se afrontase la cuestión territorial en clave federal se podría plantear también la cuestión del Senado.

Por ello, entendemos que la propuesta de reformar el Estado autonómico para conformar un auténtico Estado federal cooperativo necesitará de reforzar las instituciones de integración y cooperación entre los distintos entes territoriales del nuevo Estado. En ese nuevo marco territorial es donde el Senado podría tener un sentido.


Ahora bien, tanto o más importante que el establecimiento de un Senado Federal, es el diseño de un sistema de cooperación fluido y eficaz entre los distintos gobiernos. La Constitución debería recoger los instrumentos y procedimientos básicos del Estado Federal, concebido como un Estado basado en la cooperación de sus miembros. Esa cooperación reviste dos dimensiones, la horizontal (entre los Estados miembros) y la vertical (entre estos y la Federación). Debe articularse a través de órganos en que estén representados los distintos gobiernos y a distintos niveles: Ministros y Presidentes: Las Conferencias Sectoriales de Ministros y las Conferencias de Presidentes.

### ***Materialización***

La reforma supondría sustituir el actual Senado por una Cámara Federal (similar a la existente en Alemania) en la que los gobiernos de las entidades federativas enviasen a un número de senadores (en función a su población, estableciendo un mínimo y un máximo) con un mandato imperativo. Este nuevo Senado articularía las relaciones entre la Federación y los estados federados con el objetivo de que estos últimos participen en las cuestiones federales.

Por otro lado, la reforma supondría regular adecuadamente a nivel constitucional la composición y funciones de las Conferencias Sectoriales y de Presidentes. La regulación más detallada de estas instituciones debe remitirse a una Ley Orgánica de Cooperación.

Finalmente, se debería recoger el principio de lealtad federal en el nuevo artículo 2 de la Constitución y desarrollarlo en el nuevo Título VIII. Como ya puso de manifiesto el Consejo de



Estado en su Informe sobre la Reforma Constitucional de 2006, la Constitución tiene que recoger el significado y alcance del principio de lealtad federal (hoy, en el Estado Autonómico, principio de solidaridad de contornos vagos e imprecisos). Se trata de determinar quiénes son los obligados, cuál es el contenido de la obligación, y que consecuencias se derivan de ese incumplimiento.



## PROPUESTA NÚMERO 5: Propuesta de debate sobre el establecimiento de un marco federal para las relaciones de España con la Unión Europea.

### *Justificación*

La doctrina más autorizada está de acuerdo en que el marco constitucional para la integración en la UE, así como en otras organizaciones internacionales donde se haya de ceder soberanía, está desde hace mucho tiempo superado. El artículo 93 de la CE ha sido un precepto útil a lo largo de estos años, pero insuficiente hoy día, mucho más si pretendemos conformar un Estado federal.

La transferencia de importantes poderes a la Comunidad Europea hace tiempo que ha alterado el equilibrio básico de poderes internos e, incluso, el régimen económico de nuestra Constitución. En este último sentido, la reforma del artículo 135 de la CE es un buen ejemplo.

El desequilibrio interno de poderes que genera la Unión está siendo de especial importancia, y aunque no lleguemos a percibirlo en toda su magnitud es una de las causas más importantes por las que los ciudadanos están cada día más desencantados con la política europea y el proceso de integración. Dicho desequilibrio tiene un efecto muy importante en la organización territorial de los Estados. Por eso, la conformación de un Estado federal en España no puede llevarse a cabo sin una organización interna entre los nuevos Estados federados y la Federación en materia de la UE distinta a la actualmente existente.

El Estado constitucional democrático y descentralizado se sustenta sobre un fino equilibrio en la detentación del poder que está hábilmente repartido tanto horizontal como verticalmente. Por un lado, aparece el Parlamento como la institución que hace presente a la soberanía popular y, por ello, debe mantener la capacidad de control de todas las políticas, internas o externas, que desarrolle el Ejecutivo. Por otro, la descentralización es un instrumento político que, además de colmar el deseo de autogobierno de los territorios, se presenta como un instrumento más en la limitación del poder.

Para garantizar que esos objetivos en el reparto del poder interno no se ven cercenados en el proceso de integración europea, muchos países han realizado importantes reformas constitucionales que preserven la “centralidad” parlamentaria, resitúen el sistema

competencial de acuerdo a las exigencias institucionales comunitarias y garanticen la participación de los entes territoriales en las políticas sobre la Unión Europea. Especial interés tiene las modificaciones sobre el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn realizadas durante estos años en Alemania, donde no sólo se ha prestado atención a la incardinación de la voluntad de los Länder en el marco de la Unión Europea, sino que se ha reconsiderado el significado del federalismo teniendo en cuenta las variables políticas y económicas que traen cuenta de una integración constitucional que va más allá de la construcción del mercado.

En España, aunque desde mediados de los años noventa se han hecho esfuerzos para compensar el desequilibrio en la organización del poder que conlleva la integración en la UE – en el ámbito parlamentario, constituyendo la Comisión Mixta para la Unión Europea; y en el gubernamental, la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, CARCE- la falta de una cámara de auténtica representación territorial y la escasas relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas ha podido dar lugar a una ordenación de las cuestiones europeas poco claras que, a la postre, han podido dificultar el control de las políticas europeas del ejecutivo y una presencia adecuada de las Comunidades Autónomas en los órganos decisorios europeos.

### ***Materialización***

Como ha señalado la doctrina al estudiar el Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional (2006) es ineludible reformar el artículo 93 CE en la línea de introducir una declaración general acerca de la participación de España en la Unión Europea y su voluntad de contribuir al proceso de integración económica y política desde los objetivos y los valores democráticos, el Estado de Derecho, la justicia social y el respeto a la organización federal. Por supuesto, debería declarar los límites materiales a la transferencia de poderes internos a la UE, ya marcados por el Tribunal Constitucional en el Dictamen 1/2004 sobre el Tratado Constitucional de la Unión Europea.

Las reformas incluidas en la propuesta anterior (Senado Federal, Conferencias de Presidentes, y Conferencia Sectorial de Ministros para Asuntos Europeos) configuran el marco federal para las relaciones de España con la Unión.

## FUNDACIÓN CIUDADANÍA Y VALORES (FUNCIVA)

FUNCIVA nace en agosto de 2006 como una organización de carácter privado, sin ánimo de lucro, desvinculada de cualquier ideología política o grupo empresarial, con el fin de promover la reflexión intelectual y el debate público sobre las raíces morales, culturales y jurídicas que sostienen la sociedad democrática occidental, fomentando la creciente consideración de los derechos humanos en todos los órdenes de la organización social, económica y política.

Dado su carácter independiente, respeta las libres opciones de las personas que colaboran en ella, evitando que el deseable diálogo resulte bloqueado por polémicas partidistas o por discrepancias ideológicas o confesionales, para centrarse en los valores que fundamentan cualquier sociedad democrática. Para ello parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de las demás convenciones internacionales en la materia suscritas por nuestro país, así como de nuestra Constitución, que declara en su artículo 1.1 que *"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"*.

La Fundación se organiza como un think tank, formado por ciudadanos comprometidos con los valores enunciados y que desde su propio ámbito de actuación profesional aporten ideas para la elaboración y difusión pública de informes y reflexiones sobre temas de particular relevancia social.