

Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas

Grupo de discusión organizado por la Universidad Pablo de Olavide

Miembros: Xavier Coller (coordinador, Universidad Pablo de Olavide), Lina Gálvez (Universidad Pablo de Olavide), Jean Baptiste Harguindéguy (Universidad Pablo de Olavide), Ruth Rubio (Universidad de Sevilla), Gerardo Ruiz-Rico (Universidad de Jaén), Manuel Zafra (Universidad de Granada).

Sevilla
Febrero de 2018

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
¿QUÉ HAY EN ESTE DOCUMENTO?.....	5
¿CÓMO SE HA HECHO ESTE DOCUMENTO?.....	6
EJES DEL DEBATE.....	7
AUTONOMÍA LOCAL	10
PROBLEMA.....	10
OBJETIVOS.....	11
JUSTIFICACIÓN.....	12
PROPUESTAS.....	13
LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL	14
PROBLEMA.....	14
OBJETIVOS.....	14
JUSTIFICACIÓN.....	14
PROPUESTAS.....	14
LA REFORMA DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS.....	16
PROBLEMA.....	16
JUSTIFICACIÓN.....	16
OBJETIVOS.....	16
PROPUESTAS.....	18
INSTITUCIONES Y TÉCNICAS DE COORDINACIÓN, COLABORACIÓN E INTEGRACIÓN ...	20
PROBLEMA.....	20
OBJETIVOS.....	20
PROPUESTAS.....	20
LA REFORMA DEL SENADO	23
PROBLEMA.....	23
OBJETIVOS.....	24
PROPUESTAS.....	24
EL PODER JUDICIAL	27
PROBLEMA.....	27
OBJETIVOS.....	27
JUSTIFICACIÓN.....	27
PROPUESTAS.....	28
EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	30
PROBLEMA.....	30
OBJETIVOS.....	30
JUSTIFICACIÓN.....	30
PROPUESTAS.....	31
COMISIONADO PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS GENERACIONES FUTURAS	33
PROBLEMA.....	33
JUSTIFICACIÓN.....	33
OBJETIVOS.....	34
PROPUESTAS.....	34
ANEXO 1. AUTONOMÍA, SOBERANÍA Y UNIDAD.....	37
PROBLEMA.....	37
OBJETIVOS.....	37
JUSTIFICACIÓN.....	37
PROPUESTAS.....	39

ANEXO 2. REFORMA ELECTORAL	40
PROBLEMA.....	40
OBJETIVOS.....	41
JUSTIFICACIÓN.....	41
PROPUESTAS	47
SUMARIO EJECUTIVO DE PROPUESTAS.....	49
AUTONOMÍA LOCAL.....	49
ESTATUTOS Y CONSTITUCIÓN	49
SISTEMA DE COMPETENCIAS	50
COORDINACIÓN, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN.....	51
SENADO	53
PODER JUDICIAL	55
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	56
COMISIONADO PARA LA SOSTENIBILIDAD	57
ANEXO 1. AUTONOMÍA, SOBERANÍA Y UNIDAD.....	58
ANEXO 2. REFORMA ELECTORAL	59

Introducción

Los cambios recientes en la sociedad española dibujan un escenario nuevo y diferente al que existía cuando se abordó la creación de la Constitución de 1978. La globalización (con su derivada de migraciones, de transformación del tejido productivo y de mayor circulación de capitales), la emergencia y consolidación de organizaciones supranacionales (Unión Europea) que afectan al gobierno de las sociedades y de nuevos poderes geopolíticos (los BRIC), los cambios de valores y expectativas de las generaciones jóvenes, la irrupción de la mujer en la esfera pública, la emergencia de identidades diversas y la propia evolución de la sociedad dibujan un escenario diferente del de 1978. El estado de las autonomías se creó para articular un encaje institucional a la diversidad cultural y política y ha cumplido esta misión importante no sin dificultades. El balance puede ser considerado positivo aunque el paso del tiempo ha puesto de manifiesto ciertos desajustes en el funcionamiento del estado de las autonomías que conviene considerar. Hoy podemos decir que el Estado de las autonomías que tenemos no encaja bien con el Estado autonómico. Estos desajustes suelen atribuirse al desgaste (o fatiga) de las instituciones (o a su mal funcionamiento directamente), sugiriendo una transformación de las mismas; o bien al funcionamiento deficiente de los actores (partidos, medios de comunicación, sociedad civil, ciudadanía), sugiriendo un reajuste de algunas pautas de comportamiento o diseño institucional que incentive tal reajuste. El debate existe y es cada vez más presente en la esfera pública, y no sólo en materia de financiación.¹

Aunque existe desde hace tiempo una reflexión pública sobre la manera de mejorar el encaje territorial de España, a nadie se le escapa que las reivindicaciones nacionalistas que muestran las aspiraciones de partes importantes de la sociedad (tanto en el País Vasco primero como en Cataluña después) aumentan la urgencia de afrontar el reto planteado al ordenamiento territorial. Más allá de la ruptura, creemos que es necesario el entendimiento para encajar algunos cambios sociopolíticos a los que los poderes públicos deben dar respuesta institucional para fortalecer nuestra convivencia y legar a las generaciones futuras un país mejor. Este entendimiento solo puede venir del debate y la discusión honesta e informada, *sine ira et studio*, desapasionada y analítica, que permita encontrar los puntos de acuerdo entre partes con intereses y perspectivas diferentes y legítimas, y generar reglas de juego aceptadas con las que dirimir las diferencias.

La ciencia no tiene respuestas para problemas políticos. Quienes toman decisiones tienen la responsabilidad de actuar tras informarse adecuadamente y valorar escenarios diferentes. Este documento aporta información y análisis, pero no libera al político de la responsabilidad de tomar decisiones. En este marco, es importante que la información y el análisis fluyan en un debate de naturaleza pública donde los actores sociales estén expuestos a informaciones cruzadas. Este documento pretende contribuir a un debate público que ayude a fijar acuerdos amplios sobre las maneras en que reforzar nuestra convivencia en España. Este refuerzo puede implicar una reforma de la constitución o no, un aspecto sobre el que a este equipo no le compete decidir, aunque algunas propuestas apuntan a tal reforma. Pero, en cualquier caso, requiere anticiparse con una reflexión serena y seria sobre algunos aspectos relevantes que tratamos aquí.

El documento nace del esfuerzo de miembros de universidades públicas andaluzas con un afán extensible en dos direcciones. Por un lado, con la intención de que sea

¹ Los asuntos relacionados con la reforma de la financiación se tratan en otro documento de trabajo coordinado por la UPO.

asumido por el conjunto de universidades andaluzas y sea expuesto al debate público para ser ampliado, mejorado y/o concretado. Por otro lado, con el interés de que se entienda como una propuesta hecha desde Andalucía para el resto de España, entroncando con una tradición histórica que, lejos de mirar exclusivamente a los intereses de Andalucía, trasciende las fronteras territoriales y hace su aportación para la estructuración de España.

¿Qué hay en este documento?

Este documento parte de la constatación de varios problemas que afectan a la ordenación territorial de España de una manera directa o indirecta. Tales problemas han sugerido reflexiones y propuestas de solución. Los autores/as entienden que las relaciones de las 17 comunidades autónomas con el gobierno del Estado y de estas entre sí, se han caracterizado por un diálogo de baja intensidad, alta conflictividad, y/o judicialización de los problemas (con la consiguiente politización de la justicia). Esto muestra que existe un margen de mejora amplio en la integración y coherencia del modelo actual, incluyendo el Senado, el poder judicial y el Tribunal Constitucional. El documento reflexiona e identifica mecanismos de reducción de la conflictividad mediante la división clara de competencias, la reconversión del Senado y el ajuste del sistema judicial con el objetivo de reducir el conflicto interinstitucional, mejorar la cooperación intergubernamental y potenciar la integración del modelo.

Otro problema detectado es la falta de reconocimiento constitucional de los municipios como nivel de gobierno que bajo el principio de subsidiariedad acerque a la ciudadanía tanto la toma de decisiones como la participación política. El documento explora el principio de descentralización responsable y el de intermunicipalidad como instrumentos para facilitar un mejor diseño institucional y una convivencia institucional más armónica.

La madurez alcanzada por el estado de las autonomías justifica y legitima que el Senado cumpla su función constitucional de convertirse en cámara de representación territorial en el que las comunidades autónomas estén presentes. Esta misma madurez conduce inevitablemente al reconocimiento y celebración de la diversidad cultural que debe tener también su reflejo institucional. El documento identifica y reflexiona sobre el Senado como institución de integración territorial y explora mecanismos de participación de las comunidades y de los entes locales en la toma de decisiones en los niveles estatal y supraestatal. Al mismo tiempo, propone ideas sobre la articulación de la diversidad cultural y su fomento para facilitar su conocimiento y reconocimiento.

España forma parte de la Unión Europea desde 1986 y ha contribuido significativamente a su construcción. Al mismo tiempo, pero casi en paralelo, se ha construido y desarrollado el Estado de las Autonomías, aunque la combinación de ambos procesos ha dejado un margen de mejora amplio en los canales de participación de comunidades y municipios en las decisiones europeas que afectan a sus intereses y competencias. El documento también explora y propone mecanismos de participación de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno (europeo, estatal, autonómico, local).

Las sociedades modernas demandan participación y transparencia, una mejor conexión entre ciudadanía e instituciones (de elección, especialmente) y, sobre todo, planea sobre estas demandas una preocupación por el futuro, por el legado a las

generaciones venideras. Es necesario prestar atención al diseño institucional que favorezca estas demandas para reducir el riesgo de que siga creciendo la desafección y la distancia entre ciudadanía y política (instituciones y representantes) e incluso entre generaciones. El documento propone ideas que ataquen de raíz estos problemas y aporta una innovación de diseño institucional que garantice el legado para el futuro. Concluye con un anexo en el que se abordan dos temas no necesariamente sustanciales para el debate territorial: la reforma electoral y el binomio autonomía y unidad.

¿Cómo se ha hecho este documento?

El documento se ha realizado siguiendo un método de trabajo consistente en definir y acordar primero las reglas de juego del debate, identificar los puntos clave de la discusión a base de la lectura de documentos de procedencia variada, elaborar un primer borrador que responda al mismo esquema en todos los casos (problema, objetivos, justificación, propuesta), discutir, enmendar y enriquecer este borrador en una sesión de trabajo (4 de enero), reelaborarlo para volverlo a discutir, unificarlo, revisarlo colectivamente y darle el visto bueno. Este primer borrador ha sido posteriormente revisado por un grupo de personas valiosas a quienes agradecemos sus sugerencias e indicaciones.² Tras estas revisiones, el equipo de trabajo ha discutido algunos cambios e incorporaciones y ha realizado una adaptación o ajuste del texto inicial.

En todos los debates se ha intentado mantener el principio de neutralidad afectiva y valorativa que suele regir en las ciencias sociales y se ha primado el análisis. Cuando no ha sido posible generar acuerdos dentro del grupo de trabajo, se han planteado escenarios diferentes o se han analizado los pros y contras del tema debatido. Además, se ha intentado ganar tiempo y energías evitando debates nominalistas que no suelen llevar muy lejos. Los debates en el seno del grupo han sido sustantivos y creemos que esto tiene su reflejo en el documento realizado.

Estos debates han tenido un punto de partida de ideas fuerza que se recogen en los principios de la sección siguiente. No se trata sólo de ideas generales que nutren la propuesta que presentamos. Se trata también de ideas fuerza sobre las que creemos que puede discurrir el debate sobre la reforma territorial.

² El equipo responsable de esta propuesta agradece a los expertos/as siguientes sus comentarios y contribuciones realizados en tiempo récord: Ramón Vargas-Machuca (Universidad de Cádiz), Antonio M. Jaime-Castillo (Universidad de Málaga), Benigno Pendás (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), Teresa Freixes (Universidad Autónoma de Barcelona), Sandra León (University of York), Juan Cano Bueso (Universidad de Almería), José Álvarez Junco (Universidad Complutense de Madrid), Miguel Agudo (Universidad de Córdoba), Manuela Mora (Universidad de Huelva), Manuel Herrero (Universidad Pablo de Olavide), Paloma Biglino (Universidad de Valladolid), Salvador Cruz Artacho (Universidad de Jaén).

Ejes del debate

Creemos que el debate que pretendemos fomentar puede tener presente una serie de ideas básicas que reflejen la naturaleza de la sociedad española y del país en que queremos vivir. Muchas de estas ideas recorren las propuestas que formulamos en este documento, aunque quizá no siempre hayamos conseguido plasmarlos con la claridad necesaria en cada una de las partes. La cuestión básica de toda la discusión es ¿qué democracia queremos? La respuesta formal es el deseo de contar con instituciones pluralistas e inclusivas que garanticen la gobernabilidad de la sociedad para fortalecer el bienestar de la ciudadanía en un mundo cambiante que aumenta las incertidumbres y las inseguridades, especialmente de las personas más desprotegidas; es decir, un “buen gobierno”. Creemos que los ejes o ideas fuerza siguientes pueden ayudar a orientar el debate.

1. *Ciudadanía*. España es un país de ciudadanos/as con derechos iguales que, en aras de la gestión más eficiente de los recursos públicos, decide articularse como un Estado organizado en autonomías, provincias y municipios. Los derechos de ciudadanía corresponden a los ciudadanos/as, por lo que el debate debería orientarse a asegurarse que en el ejercicio de los derechos rija el principio de igualdad de influencia política.
2. *Nación*. Los estados tienen existencia física que se observa a través de unas fronteras reconocidas, moneda, ejército, burocracia, pasaportes, etc. Las naciones pertenecen a la esfera de los valores y de las creencias de las personas (individuos o grupos). La (auto)aplicación del concepto de nación a un colectivo no debería generar derechos adicionales a no ser que se desee generar desigualdades en la ciudadanía. Se debería reflexionar sobre la conveniencia de que intervengan en el debate político conceptos como “nación” o “patria”.
3. *Diversidad*. Como cualquier sociedad moderna, España es un país diverso en distintos aspectos, pero destaca por su historia la diversidad cultural y, especialmente, la lingüística con sus minorías de diversa naturaleza. Más que un problema, el debate debe reconocer, celebrar y *proteger* efectivamente esta diversidad en todos los ámbitos y potenciar el conocimiento de la misma fomentando la comprensión y proximidad a la diversidad lingüística a través, sobre todo, de la educación y el intercambio de experiencias (vía movilidad territorial). La diversidad es una fuente de singularidad que no puede ser fuente de privilegios institucionales que generen desigualdades entre ciudadanos/as que viven en territorios diferentes. De ahí que sea conveniente una reflexión sobre la tenue línea que separa la singularidad del privilegio. Cualquier debate sobre la reforma territorial debe reconocer la existencia institucional de las diferentes comunidades autónomas.
4. *Unidad*. Como muestra la experiencia de varios países, la diversidad puede transformarse en una fuente de cohesión social que integre el reconocimiento institucional de la misma sin menoscabo de la concepción de que se vive en una unidad territorial que se integra en otras unidades más amplias. Más allá del reconocimiento institucional de la unidad de España, se debe hacer un esfuerzo por entender que España es un “estado miembro” de la Unión Europea y que parte de la soberanía se traslada a instituciones europeas de gobierno. La línea estratégica es la de fortalecer la unidad y la identidad europea, pero al mismo tiempo reconociendo que se vive en un estado descentralizado que precisa generar también sentido de pertenencia.

5. *Europa*. Cualquier debate sobre reforma territorial debe reconocer la pertenencia española a la Unión Europea y el compromiso con el proyecto de crear y/o fortalecer instituciones eficientes de gobierno europeas. Esto implica, también, el reconocimiento de derechos políticos a los ciudadanos de otros países europeos que tienen residencia oficial en España. En la medida en que cada vez más las decisiones que se toman en Europa afectan a autonomías y municipios, debería reflexionarse sobre la necesidad de que estos actores políticos (o sus gobiernos) no solo sean informados, sino que se generen canales de participación en las decisiones europeas.
6. *Solidaridad*. Como cualquier sociedad de mercado, España es una sociedad desigual en la que la crisis económica y las soluciones puestas en práctica han intensificado las desigualdades. Inevitablemente, estas desigualdades tienen efectos diversos en función del nivel de riqueza de las personas y territorios y de los recursos que tengan a disposición. Cualquier debate sobre el encaje institucional de las transformaciones sociales mencionadas anteriormente debe preservar la solidaridad en, al menos, tres niveles: individuos, territorios y generaciones. Debe fortalecerse la redistribución de recursos necesaria para garantizar el ejercicio de derechos básicos como el derecho a una educación o sanidad de calidad, a una vivienda digna, etc. y asegurar este ejercicio a las generaciones futuras.
7. *Racionalización y eficiencia*. La España multinivel puede generar duplicidades en las instancias de gobierno que lo hacen ineficiente. Urge delimitar esferas de competencias y favorecer la eficiencia en la prestación de servicios actualizando si fuera necesario el diseño institucional para asegurarse de que quien presta servicios básicos (educación, sanidad, dependencia, abastecimientos, etc.) cuenta con los recursos suficientes y está en condiciones de igualdad respecto de su acceso y aseguramiento. Para ello, el debate debe considerar la profundización de la descentralización siguiendo el principio de subsidiariedad y fortaleciendo el papel de los municipios en el entramado institucional vía *intermunicipalidad*.
8. *Multilateralismo*. La España multinivel precisa instituciones que favorezcan y potencien el multilateralismo en el que los diferentes niveles de gobierno puedan cooperar y dirimir conflictos con reglas de funcionamiento claras y transparentes. El multilateralismo es funcional para generar sinergias y hacer partícipes a los actores de las decisiones que les afectan. Este es un aspecto que debe ser potenciado fomentando procedimientos y foros en los que las diferentes instancias de gobierno puedan participar de las decisiones que les afecten y en el nombramiento de responsables de órganos e instituciones.
9. *Descentralización y desconcentración*. Más allá de la racionalización de la España multinivel, el riesgo evidente que se corre es el del alejamiento de las instituciones de gobierno de la ciudadanía. Además del principio de subsidiariedad, consideramos conveniente reflexionar sobre la posibilidad de una descentralización geográfica de las instituciones de representación y de gobierno. Esta descentralización puede tener efectos positivos sobre la cohesión de la población alrededor de instituciones de gobierno eficientes, inclusivas y garantes de la diversidad cultural.
10. *Buen gobierno*. El concepto de buen gobierno suele ir asociado a la idea de transparencia y eficiencia en la prestación de servicios. Sobre la segunda se han hecho algunos apuntes. Sobre la primera conviene profundizar basándose en el derecho de la

ciudadanía a estar informada sobre aquellos aspectos que le afectan, incluyendo los periodos electorales. El debate debe orientarse a conseguir instituciones públicas cada vez más transparentes y en las que los actores rindan cuentas de sus acciones y/o las motiven. Las nuevas tecnologías, pese a sus riesgos, pueden ser un aliado excelente en este quehacer.

11. *Paridad*. Una de las desigualdades más relevantes en nuestra sociedad es la que hace referencia a la participación en la vida pública en función del sexo de las personas. Cualquier reflexión que se genere a partir de este documento debe tener presente el principio de paridad que garantice que hombres y mujeres participarán de manera igual en el acceso a los puestos públicos (de elección o nombramiento) y que los poderes públicos pondrán las medidas necesarias para que este principio se cumpla. Esta medida de promoción puede ser un rasgo definitorio de nuestra democracia.

Adicionalmente, creemos que deben ser tenidos en cuenta dos aspectos que entendemos relevantes para la reflexión sobre la discusión política.

1. *Nombramientos*. Existen instituciones públicas que por su sensibilidad a la situación política deberían preservarse de los ciclos políticos y abstraerse del control partidista. Las radiotelevisión pública, el CIS, la fiscalía general, o el Tribunal Constitucional son algunos ejemplos. Convendría reflexionar acerca de la necesidad de que los responsables de estas instituciones sean nombrados por consenso parlamentario (o por acuerdo amplio: mayorías muy cualificadas) tras el escrutinio público de sus méritos (por ejemplo vía “audiencias” y con transparencia) y de la motivación de su nombramiento e idoneidad. A ello debe unirse la necesidad de rendir cuentas ante las instancias que nombren al/la responsable. Por otro lado, no puede obviarse que el gobierno dirige la administración. Para que este principio sea efectivo, entre políticos legitimados por sufragio y funcionarios legitimados por conocimiento experto acreditado en pruebas selectivas, debe mediar personal que aúne confianza política y solvencia técnica, con nombramientos transparentes y motivados, con exposición pública de sus méritos.
2. *Temporalidad*. Toda reflexión que se genere debe partir del principio básico de que nada es para siempre y que también las reformas pueden tener fecha de caducidad en un mundo cambiante. No obstante, la reflexión debe mirar al largo plazo y evitar el cortoplacismo, pensando siempre en las generaciones venideras, nuestros hijos/as y nietos/as, y en la democracia que queremos legarles.

Autonomía Local

Problema

La autonomía local se regula en la Constitución del 78 como una directiva o un principio que los legisladores estatal y autonómicos deben observar como límite negativo. Se trata de una regulación constitucional que deja en manos del Estado y las comunidades autónomas un amplio margen de maniobra. La autonomía local, pues, depende de la mayor o menor voluntad descentralizadora del legislador correspondiente. El máximo de atribución de competencias o el mínimo de derecho de audiencia en procedimientos fijados por el Estado o las comunidades autónomas, constituye una prerrogativa política de cada legislador imposible de fiscalizar ante los tribunales. No es lo mismo impugnar una ley por lo que priva que por lo que deja de atribuir. En términos coloquiales: no es lo mismo impugnar una ley por lo que quita que por lo que no da. En definitiva, la autonomía local es un derecho de configuración legal débilmente protegido por la previsión constitucional.

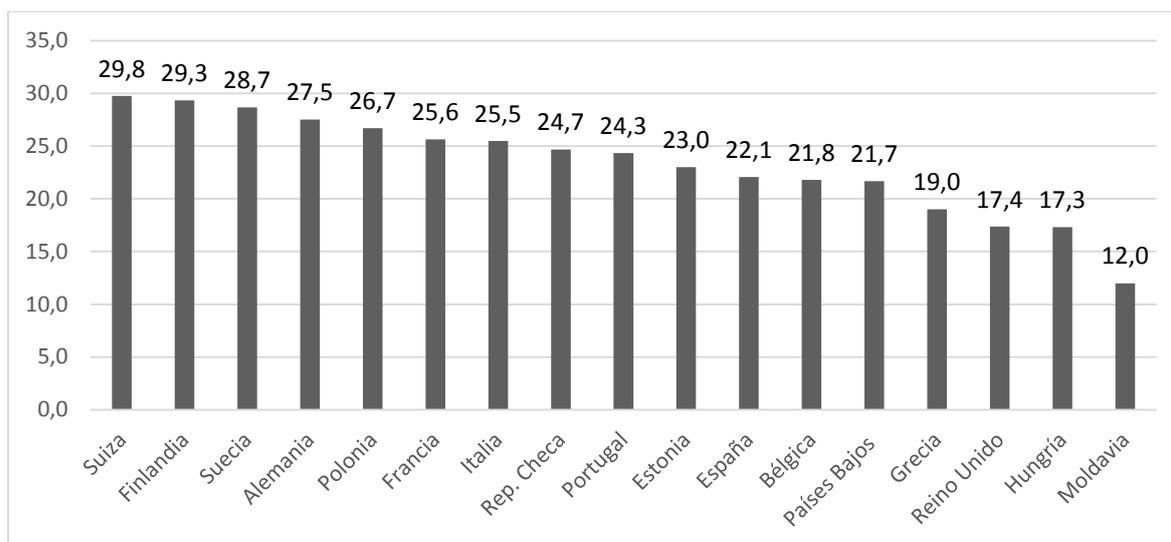
Competencias propias y financiación incondicionada forman el binomio para la definición más genuina de autonomía política. Las entidades locales están sujetas a la provisionalidad de sus competencias y a la consiguiente precariedad en su financiación.

Para la comprensión cabal de lo expuesto resulta imprescindible constatar otro punto fundamental: la autonomía local es una materia objeto de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. No recibe el tratamiento constitucional de un nivel de gobierno propio. Además, concurre un agravante adicional: la Constitución no contempla un legislador de autonomía local y esta carencia hubo de ser cubierta por el Tribunal Constitucional mediante el discutible y controvertido fundamento jurídico de atribuir al Estado las bases conforme al artículo 149.1.18. Este artículo, ubicado en el elenco de competencias estatales, reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y otras materias afines como la contratación o la función públicas.

La inferencia es clara: la autonomía de las entidades locales reviste naturaleza administrativa y encaja en el título más genérico de régimen jurídico. Lo forzado del criterio administrativo obligó al Tribunal a salvaguardar la autonomía local advirtiendo que, a diferencia del resto de materias, el apartado 18 se refiere a una “autorreflexión del Estado sobre sí mismo”. Lo críptico de la expresión llevó a relacionar la protección constitucional con la competencia estatal, una fundamentación jurídica problemática que erigía al Estado en garante de la autonomía local frente a los potenciales (virtuales) menoscabos de la normativa autonómica.

La conclusión aparece clara: la autonomía local ha sido objeto pero no sujeto. Es un objeto de disputa competencial pero no un nivel de gobierno en la articulación territorial del Estado. La paradoja más crítica de este reparto competencial ha sido la disociación entre atribución de competencias y financiación. El Estado financia pero las comunidades autónomas atribuyen competencias. El resultado de esta contradicción es que el Estado garantiza la suficiencia financiera para la prestación de servicios pero las comunidades autónomas someten a financiación condicionada los recursos proporcionados a las entidades locales.

Gráfico 1: Índice de autonomía local (2014)



Fuente: Ladner, A., Keuffer, N. y Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en perspectiva comparada, España se ubica entre los países donde el índice de autonomía local (LAI) es más bajo (22, Gráfico 1), en posiciones similares a Bélgica y Holanda pero alejado de los países nórdicos y Suiza, Alemania (27,5), Polonia (26,7), Francia (25,6) o Italia (25,5). Esta posición relativamente baja refuerza la idea de dependencia del mundo local en España.

Una de las polémicas generadas en los últimos tiempos tiene que ver con el papel de las Diputaciones en el ordenamiento político-institucional. Para algunos actores, las diputaciones son una duplicación de la administración o una forma de hacer política partidista por otros medios. Para otros actores, las Diputaciones son un medio de prestación de servicios que mancomuna esfuerzos. Este debate puede quedar mitigado si se presenta atención al concepto de *intermunicipalidad* que puede garantizar la viabilidad política de los municipios reconociendo la existencia de necesidades a las que las administraciones públicas deben responder.

Objetivos

Una posible reforma territorial debería tener en cuenta estas reflexiones e invertir cada uno de los puntos anteriores.

En primer lugar, la fijación de un *legislador cualificado de autonomía local*. Esta prescripción sacaría la autonomía local de la condición subordinada de objeto y la elevaría a sujeto. Dejaría de ser un principio o directiva constitucional e integraría la *constitución de detalle*. Pese a que la relación normativa entre leyes de mayoría cualificada y de leyes de mayoría simple no responde al principio de jerarquía sino al de competencia, la previsión de una ley orgánica obligaría a los legisladores ordinarios a respetar lo regulado con carácter orgánico. La constitución tal vez no debiera pormenorizar las competencias locales pero sí remitir a un legislador orgánico que las fije. Al mismo tiempo la ley de autonomía local debe regular, en coherencia con el principio de conexión entre

competencias y financiación, las fuentes de financiación local, los tributos propios, la potestad tributaria y los fondos incondicionados.

En segundo lugar, igualmente el *diseño institucional del gobierno y dirección político* de las entidades locales debe remitir a una ley orgánica; especialmente en lo que respecta a la función de gobierno correspondiente a la mayoría y el estatuto de la oposición de las minorías.

En tercer lugar, la regulación de la *intermunicipalidad*. La polémica generada en torno a las diputaciones surge de la doble condición de la provincia en la vigente constitución: división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado y entidad local determinada por la agrupación de municipios. La constitución reformada debe eludir esta distinción y concebir la intermunicipalidad en garantía de la autonomía municipal. El municipio es la entidad local básica y la entidad intermunicipal una instancia concebida para hacer efectivo el principio de subsidiariedad y evitar que la baja capacidad de gestión de municipios poco poblados les prive del ejercicio de sus competencias.

Justificación

Las razones para justificar la buena regulación de la autonomía local quedan bien expresadas en la razón de ser del principio de subsidiariedad: las competencias deben atribuirse al gobierno más cercano. El criterio de la cercanía permite la interacción entre gobernantes y gobernados/as mediante procedimientos de participación ciudadana. La participación no es una alternativa a la representación. No cabe plantear la relación entre ambos conceptos en clave dicotómica sino complementaria: pueden ser contrarios pero no contradictorios: De ahí la posibilidad de un *tertiur datur* que la política local incentiva de forma ejemplar: la calidad de la representación dependerá de la implicación cívica y la rendición de cuentas.

El principio de subsidiariedad ofrece, además de la dimensión política, otro aspecto relevante: la asignación eficiente de recursos; la proximidad entre gobernantes y gobernados permite determinar con acierto las prioridades políticas contando con las preferencias ciudadanas. La participación local amplía además el abanico de opciones de experimentación política de especial interés habida cuenta el efecto centrípeto de las fuerzas de la globalización.

No se trata, sin embargo, de elevar el principio de subsidiariedad a categoría; determinadas competencias deben observar la necesaria lejanía para garantizar la igualdad y la visión de conjunto. El principio de subsidiariedad no equivale a una presunción de competencia de los gobiernos locales ante la que el legislador sectorial asume la carga de la prueba. Su sentido es más modesto y acotado: la implicación cívica de la ciudadanía y el mejor uso de los recursos públicos.

En la misma línea de reforzar la democracia, una razón más concreta justifica la reforma constitucional: los gobiernos locales dispondrían de un marco que diera a sus políticas un horizonte estratégico al disponer de competencias propias y financiación incondicionada. Uno de los aspectos más vulnerables de la política local es la servidumbre del corto plazo y la inseguridad jurídica. Los fondos son tan eventuales como las subvenciones de anualidad presupuestaria y las competencias reconocidas por una ley

pueden ser derogadas por otra. Esta precariedad institucional infringe a las políticas locales una inmediatez incompatible con el ideal de pensar un modelo de ciudad.

Propuestas

De lo anterior se deducen las siguientes propuestas:

1. Necesidad de legislación de carácter orgánico sobre la autonomía local que determine las competencias propias y la financiación local, establezca la intermunicipalidad y configure el sistema político.
2. El marco genérico es elevar la autonomía local a nivel de gobierno en la articulación territorial del estado y sustraerlo a la dinámica de reparto competencial. Desde este objetivo, se propone que las entidades locales participen en las instituciones autonómicas y estatales, fundamentalmente en el Senado y en los parlamentos y gobiernos autonómicos. Se trata de relaciones intergubernamentales pero no administrativas y, por tanto, parece adecuada la creación de un instrumento de alarma temprana donde las entidades locales conozcan con antelación la normativa estatal o autonómica que les afecte y puedan presentar salvedades que deben ser debatidas.
3. El acceso de las entidades locales al Tribunal Constitucional en condiciones menos onerosas que las vigentes para la defensa de sus competencias.

Los Estatutos de Autonomía en un nuevo marco constitucional

Problema

Uno de los problemas que se detectan en relación a los Estatutos de Autonomía reside en la devaluación de e incertidumbre sobre su verdadero estatus dentro del sistema de fuentes del Estado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional tampoco ha afirmado con la rotundidad necesaria su carácter de auténtica “norma de prolongación” de la Constitución, dotada de un rango jerárquico especial y eventualmente superior al de cualquier otra ley (estatal o autonómica).

Objetivos

Es necesario reforzar desde la propia norma fundamental la función del Estatuto de Autonomía como principal instrumento normativo de las comunidades autónomas. Sólo de este modo es posible garantizar una eficacia en la esfera jurisdiccional como parámetro de evaluación de la actividad de los poderes públicos.

En esta línea, y a salvo la legislación orgánica en materia de derechos fundamentales, el Estatuto de Autonomía debería considerarse como una categoría normativa con capacidad para crear derechos “subjetivos” accionables por los ciudadanos a través de procedimientos jurisdiccionales. Esta virtualidad normativa debería ser garantizada también en el caso de los derechos vinculados al principio social, donde se concentran la mayoría de los compromisos de los estatutos con la ciudadanía. Esta potencialidad de los estatutos no puede tener como resultado, sin embargo, el incumplimiento o la contradicción con la legislación estatal orientada a asegurar una igualdad básica territorial en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Justificación

El desarrollo que ha experimentado el proceso de descentralización política en España recomienda aclarar el papel que deben desempeñar los estatutos de autonomía en el modelo territorial constitucionalizado.

Propuestas

1. En primer lugar, en la línea del principal objetivo antes señalado, de revalorización en un sentido “constitucional” del Estatuto y, asimismo, en favor de una concepción verdaderamente normativa del Estatuto, se propone la *creación de un instancia jurisdiccional de control o “defensa estatutaria”*, con la que hacer frente a los actos y normas autonómicas que supongan una vulneración de los derechos estatutarios, o un incumplimiento de sus mandatos y directrices vinculantes. Ese control debería ejercerse incluso frente a las decisiones que adopten forma de normas con rango de ley –incluidos los Decretos-Ley y Decretos legislativos— aprobadas por el Parlamento o el Gobierno de la entidad territorial. Sería aconsejable por tanto la creación de una instancia jurisdiccional de *control de estatutoriedad*. Esto no debe suponer, sin embargo, la existencia de un órgano jurisdiccional de nueva creación. Cabrían alternativas como la posibilidad de atribuir esa competencia de control a una sala específica del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma; o bien la atribución al dictamen del Consejo Consultivo autonómico de un carácter vinculante cuando queden afectados los

derechos estatutarios. En todo caso, sería imprescindible coordinar esa función de control de estatutoriedad con la que desempeña el Tribunal Constitucional.

2. Una segunda propuesta se refiere al *procedimiento de aprobación del Estatuto*. Cabría mantener una regulación como la actualmente en vigor, en la que resulta imprescindible la participación de las Cortes Generales para la redacción definitiva del texto. O bien, sería viable igualmente implantar un modelo en el que los Estatutos podrían ser aprobados sólo por las autonomías, si bien conservando siempre el Tribunal Constitucional la facultad para controlar su adecuación a la Constitución. . En todo caso, se recomienda mantener el control preventivo del Estatuto antes de acudir a un pronunciamiento del electorado.
3. En cuanto al grado de consenso necesario introducir en una Constitución reformada un elemento de homogeneidad o simetría en el proceso de aprobación de (o reforma) de los Estatutos. Sería aconsejable en este sentido establecer constitucionalmente las mayorías cualificadas que se exigirían en los parlamentos (tres quintos o dos tercios), así como la generalización para todas las comunidades autónomas de un referéndum obligatorio.

La reforma del sistema de competencias

Problema

Resulta hoy ampliamente reconocido que el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ha generado amplias disfuncionalidades. El pacto constituyente desemboca en un título VIII de la constitución incompleto y con demasiadas indeterminaciones para el futuro. Los siguientes pasos en el proceso autonómico (acuerdos de 1981 y 1992) y las reformas estatutarias aprobadas con posterioridad no llegaron a resolver por completo el problema de los límites competenciales en el Estado de las autonomías.

Desde enfoques diferentes (político, jurídico y doctrinal) se ha puesto de relieve el elevado nivel de conflictividad que ha generado el desarrollo del modelo territorial español, así como el excesivo protagonismo del Tribunal Constitucional (TC) en la determinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas.

En definitiva, se ha producido una extraordinaria judicialización de conflictos que con frecuencia tienen una naturaleza política, lo que a ha contribuido al mismo tiempo a la instrumentalización política del Tribunal Constitucional. La intervención constante del TC en este ámbito ha generado sin embargo una doctrina demasiado “casuista” y “pendular”, que impide un nivel óptimo y mínimo de seguridad jurídica en la definición del sistema de división de competencias.

Justificación

Las disfuncionalidades del sistema competencial justifican sin duda su necesaria integración en la agenda de una futura reforma del modelo territorial del Estado. Sin una modificación sustancial de aquél no será posible alcanzar los niveles de estabilidad política y jurídica que requiere un Estado fuertemente descentralizado, política y administrativamente. Esa superior concreción y delimitación de los espacios funcionales del Estado y las comunidades autónomas permitiría atenuar de manera sustancial una persistente conflictividad que está obstaculizando con frecuencia el adecuado desarrollo de los derechos de los ciudadanos.

Objetivos

Como observación preliminar habría que poner de manifiesto que cualquier solución exclusivamente jurídica al problema no va ser nunca suficiente para lograr dos objetivos que se presentan como ineludibles hoy: la neutralización del alto nivel de conflictividad político-institucional y la implantación de un sistema de ordenación más racional de las competencias del Estado y las comunidades. Si se quiere superar la actual problemática es necesario consolidar una cultura política basada en el pactismo y el consenso intergubernamentales. Así pues, habría que intentar invertir las tradicionales pautas de comportamiento político poco proclives al pacto como paso indispensable para el éxito de las nuevas fórmulas jurídicas competenciales. En todo caso, la intervención del Tribunal Constitucional sólo debería ser aceptada como último recurso instrumental para la solución de los conflictos.

El papel que ha desempeñado el TC en la aclaración y desarrollo del modelo territoriales esencial; sin embargo, sería aconsejable otorgar a un eventual y futuro poder constituyente la suficiente capacidad de innovación. Queremos señalar con ello que las posibles alternativas de una eventual reforma constitucional no tienen por qué practicar un excesivo “seguidismo” de la línea jurisprudencial actual. Es sabido que ha dado demasiadas muestras de ambigüedad e indeterminación jurídica en la solución de conflictos de naturaleza competencial. Esto no significa renunciar a un marco de referencia jurisprudencial que se encuentra consolidado, y que proporciona además parámetros muy útiles para la fijación de nuevas y futuras fronteras competenciales.

En la línea del objetivo general, sería preciso definir con mayor concreción técnico-jurídica el marco de las competencias del Estado. La constitucionalización de las competencias (materiales y funcionales) del Estado permitiría indirectamente la estabilización de los márgenes del autogobierno territorial.

Una reforma del modelo territorial en España debe marcarse como objetivo el establecimiento de un sistema competencial “adaptado” a una realidad político-cultural caracterizada por la existencia de un elevado nivel de particularismos e identidades diferentes. Lo importante no tiene que ser la terminología que usemos (federal, autonómico u otra denominación), sino la idoneidad de los mecanismos que ayuden a conseguir un equilibrio razonable entre los dos principios nucleares del sistema (unidad, autonomía).

Las soluciones para resolver las disfunciones de la división de competencias entre el Estado y las autonomías podrían tener rango constitucional, en la medida en que el origen del problema se encuentra precisamente en la opción implantada por el constituyente en 1978. Este planteamiento no significa desconocer el papel complementario que deben desempeñar los estatutos de autonomía, ni la necesaria coordinación normativa que debe alcanzarse entre estos últimos y las reglas constitucionales sobre competencias.

Asimismo, quizás sea conveniente plantear una revisión del artículo 135 de la Constitución, al menos en los términos en los que fue redactado en el 2011. La experiencia de su aplicación y desarrollo legislativo (Ley Orgánica 2/2012) ha puesto de manifiesto su instrumentalización política para estrechar y reducir los niveles de autogobierno autonómico (y municipal).

Conviene plantearse también la posible eliminación del concepto “básico” en sus distintas modalidades (normativa básica, legislación básica, condiciones básicas). Se puede plantear como una opción para el futuro constituyente, al igual que la necesaria y mayor precisión normativa de este tipo de competencias estatales. La implantación de alguna de estas sin duda permitiría solucionar –o reducir al menos- la intensa conflictividad que ha caracterizado las relaciones intergubernamentales hasta el momento.

Cualquier proyecto de reforma territorial debería tomar en consideración la experiencia de estas primeras décadas de funcionamiento del Estado de las autonomías para analizar (y proponer) la reasignación de algunas competencias, bien en favor del Estado bien en favor de las comunidades autónomas.

Por otro lado, para la reforma territorial parece conveniente la superación del principio dispositivo y el “cierre” del sistema competencial. Sin embargo, parece recomendable mantener algunas cláusulas que autoricen márgenes de adaptabilidad a

nuevas circunstancias y realidades que aconsejen una posible reubicación de algunas competencias siempre que su repercusión sobre el sistema no sea de tal entidad como para exigir la intervención del poder constituyente.

Conviene pensar también en el mantenimiento de una cláusula *competencial transversal* (igualdad básica). Si se pusiera en marcha, tendría que plantearse una restricción de su alcance material (servicios públicos esenciales para el conjunto de ciudadanos) para evitar potenciales lecturas expansivas y antiautonómicas.

Propuestas

1. Como instrumento que podría coadyuvar a un cambio de tendencia en el nivel de conflictividad del modelo, cabría proponer la *constitucionalización de mecanismos o espacios institucionales con los que se potencie la concertación y el consenso entre Estado y entidades territoriales*, en la línea de lo que ya se ha implantado en la esfera legislativa (tras la reforma en el 2000 de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Estos mecanismos podrían implantarse como órganos internos en el seno de un Senado como verdadera cámara de representación territorial.
2. En cuanto a las propuestas que se pueden diseñar en un plano constitucional, son posibles al menos dos metodologías válidas para resolver –o cuanto menos aminorar sustancialmente- los componentes disfuncionales del sistema competencial implantado en 1978.

a) La primera alternativa consiste en implantar dentro de la norma fundamental un único listado de materias competenciales correspondientes al Estado central, complementado con una cláusula de atribución “residual” a las entidades territoriales de todas las que no hayan sido mencionadas en la esfera constitucional.

Ese listado único de materias competenciales (mínimas y fundamentales) sería asumido por el Estado con carácter exclusivo. No obstante, esa exclusividad no tendría que tener un carácter necesariamente “excluyente”, siempre que el texto constitucional atribuya al Estado solo la competencia para legislar, permitiendo, por tanto, que las comunidades autónomas puedan atribuirse en estas mismas materias competencias reglamentarias o de ejecución.

Sobre el grado de concreción material de las competencias que se regulen expresamente en la norma constitucional se pueden plantear soluciones técnicas diferentes. Una de ellas sería la elaboración de un listado muy pormenorizado (en una configuración tendencialmente “reglamentista”) tanto de funciones normativas como de materias y submaterias. De otro lado, sería igualmente viable la implantación de un catálogo constitucional de materias genéricas del Estado, sobre las que se impondría una prevalencia respecto de la normativa aprobada por las comunidades autónomas.

b) En orden a ordenar y clarificar la división de competencias podría proponerse una segunda vía de solución basada en la constitucionalización de una doble relación de títulos competenciales estatales y autonómicos.

El primer listado recogería el catálogo de competencias sobre las que el Estado disfrutaría de un título competencial pleno (legislación y ejecución), excluyente por tanto de la posibilidad de reconocimiento estatutario posterior sobre algún tipo de función normativa.

Un segundo listado de competencias definiría con la precisión conveniente sobre sus perfiles materiales, aquellas competencias sobre las que existe un criterio de compartición entre Estado y comunidades autónomas. Se trataría, por tanto, de espacios sobre los que concurren competencias de ambos, con unos límites funcionales (legislación y/o ejecución) marcados siempre por la norma constitucional. En todo caso, habría que prever la adopción de un principio constitucional que permita prevalecer la legislación del Estado en caso de contradicción con la normativa autonómica.

El sistema se complementaría con una cláusula residual, en beneficio de las comunidades autónomas para supuestos de materias que no formaran parte de ninguno de los dos listados anteriores. En este caso, se podría plantear la necesidad o no de su recepción y concreción estatutaria. El cierre del sistema se produciría con una cláusula de supletoriedad en favor del Estado para cubrir vacíos normativos potenciales.

Instituciones y técnicas de coordinación, colaboración e integración

Problema

La Constitución española no contempla instrumentos y órganos que permitan las relaciones entre comunidades y de éstas con el Estado, ni la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea. Los mecanismos de colaboración intergubernamentales e interterritoriales que existen han sido tradicionalmente de carácter informal, han estado insuficientemente regulados y tenido por tanto una eficacia dudosa. En consecuencia, el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación de cada nivel se ha dificultado y ha reinado una cultura de la competición y de las relaciones bilaterales frente a una de la colaboración y de relaciones multilaterales. Sólo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y alguna legislación (como las Leyes 39/15 y 40/15) ofrecen un marco normativo mínimo. El sistema de relaciones entre comunidades autónomas y el Estado se caracteriza además por una infrautilización de elementos simbólicos que podrían tener un claro potencial integrador.

Objetivos

El objetivo de este apartado es proponer fórmulas para revertir la tradicional tendencia al bilateralismo como forma de relación entre el Estado y los gobiernos autonómicos que ha generado disfuncionalidades en la articulación del Estado de las autonomías. Para ello, se fija como objetivo el multilateralismo y la creación y el fortalecimiento de mecanismos de coordinación e integración entre los actores institucionales.

Propuestas

1. Incluir en la Constitución los *principios básicos* que han de regir las relaciones intergubernamentales tales como los de lealtad institucional recíproca, colaboración y participación que articulen, de acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, el deber de información y asistencia mutua, la abstención de conductas perturbadoras en el ejercicio de competencias propias, etc.
2. Articular mecanismos de *colaboración y cooperación vertical* en el texto constitucional superando la situación actual en virtud de la cual las técnicas quedan exclusivamente recogidas en la legislación ordinaria o en los Estatutos reformados en los últimos años. Sin pretensión de exhaustividad reguladora, la Constitución podría recoger la existencia y características básicas de la Conferencia de Presidentes (cabiendo la opción de que se integrara institucionalmente en el Senado), asignándole la función de deliberar sobre las grandes cuestiones que afecten a los intereses del conjunto, a los intereses comunes de las comunidades autónomas y a las relaciones entre instancias centrales y territoriales. La Constitución podría prever la existencia y configuración básica del sistema de conferencias sectoriales (como órganos de colaboración voluntaria para articular las relaciones de colaboración con carácter multilateral) para reforzar su funcionamiento estable y el seguimiento de los acuerdos. Un mecanismo para potenciar el papel de las conferencias sectoriales sería normalizar plenamente la práctica de fijar un calendario regular de reunión de las mismas, así como de asegurar que todas las partes puedan intervenir en la fijación de la agenda estableciendo un protocolo de seguimiento de los

acuerdos que en ellas se adopten. Mención constitucional merece el régimen de convenios de colaboración, planes y programas conjuntos entre el Estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí con respecto a los cuales la Constitución debe limitarse a reconocer su existencia y un mínimo marco común (procedimiento de elaboración; órgano de vigilancia y control, etc.) en el entendido de que la multilateralidad debe ser la pauta general y la bilateralidad la excepción. En general, un nuevo Senado territorial debiera concebirse como foro o espacio de debate de todas las materias que tengan una especial trascendencia territorial, es decir, no sólo como espacio de negociación de intereses comunes o contrapuestos sino como espacio de auténtica deliberación informada que permita el conocimiento de las necesidades de todos/as y obligue a aportar razones para sostener las posturas defendidas.

3. Articular mecanismos de *colaboración y cooperación horizontal* reconvirtiendo y potenciando instituciones como la Conferencia de Presidentes, las distintas conferencias sectoriales (incluyendo la Conferencia Sectorial de Asuntos Relacionados con la Unión Europea) o el Senado territorial que hasta la fecha se han desarrollado primordialmente en el marco de las relaciones verticales. En todo caso, la Constitución no deberá poner obstáculos a la colaboración entre las comunidades autónomas³ y más bien deberá reflejar la libertad y conveniencia de la colaboración evitando interferencias innecesarias que se prestan a controles políticos.
4. Incluir en la Constitución o desarrollar normativa o políticamente *elementos de reconocimiento simbólico* y de integración entre los cuales cabría pensar en los siguientes:
 - a) Normalización y reconocimiento constitucional del *uso de las lenguas propias de las comunidades autónomas* y del castellano de forma que pueda haber mayor presencia o presencia asegurada del castellano en el espacio público autonómico y mayor presencia o presencia asegurada de las lenguas autonómicas en el espacio público español y en todo caso *en el Senado* o la nueva cámara de representación territorial.
 - b) Promover la obligación de los poderes públicos de adoptar políticas que faciliten la opción de *aprendizaje de todas las lenguas de España* a todos los españoles independientemente de dónde residan.
 - c) *Política de desconcentración* territorial de los órganos e instituciones estatales de control y supervisión de naturaleza jurisdiccional o administrativa (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, Agencia Española de Protección de Datos).
 - d) Presidencia rotatoria del Senado o de la nueva cámara territorial (eg. seis meses cada Comunidad Autónoma)
5. Establecer un Consejo Audiovisual Estatal con participación de los consejos audiovisuales de aquellas autonomías que los tengan creados o vayan a crearlos. La

³ Como hace en la actualidad el art. 145.2 con los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación al exigirse con respecto a los primeros, comunicación y con respecto a los segundos, autorización por las Cortes Generales.

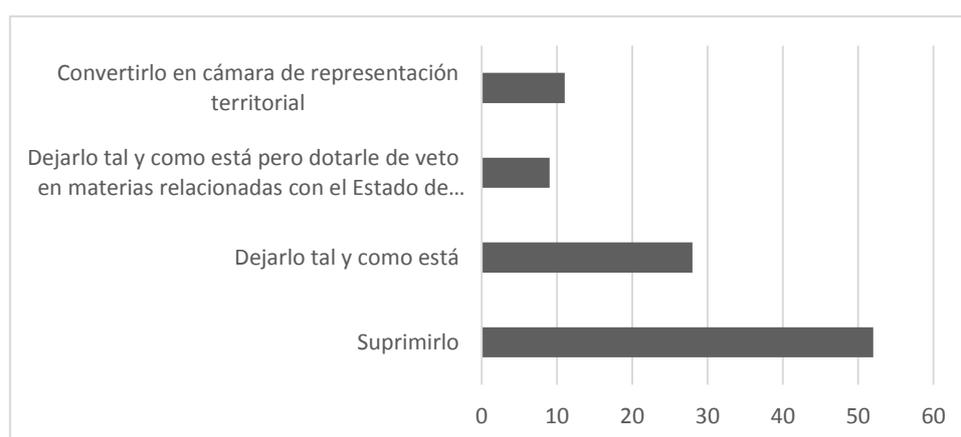
finalidad de este consejo sería la de analizar los contenidos y la publicidad que emiten las radios y televisiones, tanto públicas como privadas, para garantizar que se adaptan a la ley y respetan los derechos de la ciudadanía, como la libertad de expresión, el derecho de la sociedad a una información veraz y plural, el derecho al honor y la intimidad, la igualdad y no discriminación, así como la protección a la integridad física y moral de los menores de edad. Con la participación de los consejos audiovisuales autonómicos este organismo debería también velar para que en las distintas emisiones de radio y televisión se respetase la diversidad territorial y cultural que existe en el estado español.

La reforma del Senado

Problema

En la actualidad, las comunidades autónomas carecen de una instancia para participar en las decisiones del Estado, especialmente en la aprobación de las leyes que les afectan. Tampoco hay un espacio adecuado para articular las relaciones entre las comunidades autónomas y con el Estado. Debido a su composición y funciones, el Senado actual representa poco más que una mera duplicación de funciones con respecto al Congreso de los Diputados. Como consecuencia, las relaciones son extremadamente conflictivas y los conflictos competenciales y orgánicos acaban trasladándose al Tribunal Constitucional. Las comunidades autónomas tampoco intervienen suficientemente en la designación de los integrantes y el funcionamiento de distintas instituciones del Estado cuya actuación les afecta directamente, como el Tribunal Constitucional, pues si bien es cierto que los parlamentos autonómicos intervienen en la propuesta de los cuatro magistrados del turno del Senado, la deficitaria naturaleza de esta cámara en su composición actual, acaba restando fuerza a este mecanismo como garantía de los intereses territoriales en el órgano central para dirimir el reparto de competencias.

Gráfico 2. Preferencias de los ciudadanos (en %) acerca del futuro papel del Senado.



Fuente: CIS, 2012.

Adicionalmente, la opinión pública no parece estar muy satisfecha con el funcionamiento de la cámara alta y un alto porcentaje de la ciudadanía (más de la mitad) abogaba por su supresión en 2012, tal como se observa en el Gráfico 2. Una proporción considerable también (un tercio) defendía dejarlo tal como está o añadirle capacidad de veto sobre materias relacionadas con las comunidades autónomas.

Tabla 1. Preferencias de los políticos (en %) acerca del futuro papel del Senado.

	PP	PSOE	IU	Nacionalistas periféricos	Regionalistas	Otros	Total
Suprimirlo	8.7	3.8	0	24.0	11.1	0	7,7 (44)
Dejarlo tal y como está	5.8	1.3	0	6.0	0	0	3,5 (20)
Dejarlo tal y como está pero dotarle de veto en materias	15.3	2.5	0	4.0	16.7	0	8,4 (48)

relacionadas con el Estado de las Autonomías							
Convertirlo en cámara de representación territorial	70.2	92.5	100	66	72.2	100	80,3 (457)
Total	100	100	100	100	100	100	100
N	242	239	18	50	18	2	569

Fuente: CIS, 2011

Curiosamente, entre los parlamentarios (independientemente de su cámara de procedencia) hay una coincidencia generalizada (80%) en convertir el Senado en una cámara de representación territorial, pero ni suprimirlo ni dejarlo como está. Tanto desde el punto de vista de la ciudadanía como de sus representantes, parece haber coincidencia en que algo debe hacerse con el Senado. Y si se tiene en cuenta la problemática descrita más arriba, parece pertinente plantearse una actuación vinculada a la reforma territorial.

Objetivos

La reforma del Senado y de los mecanismos y órganos para articular las relaciones intergubernamentales puede perseguir un objetivo doble. Por un lado, subsanar la escasa participación de las comunidades autónomas en las decisiones por parte de entes estatales que les afectan, así como en la designación de instituciones estatales. Por otro lado, subsanar la escasa coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, y, en cierto sentido también, de éstas entre sí, para superar el bilateralismo que hasta la fecha ha sido el modelo predominante de interrelación con la consiguiente falta de integración.

Propuestas

Se plantea la reforma o creación de un Senado (que puede conservar ese nombre o dársele otro, como el de Consejo de las comunidades autónomas) capaz de cumplir las funciones siguientes.

1. *Intervenir en la legislación del Estado que tenga especial incidencia en las comunidades autónomas (leyes de participación autonómica)* garantizando que el voto de los territorios sea necesario para determinadas leyes que concretaría la propia Constitución, siguiendo un principio tasado, y entre las cuales se encontrarían, a modo de ejemplo, las leyes básicas que desarrollan y ejecutan las comunidades autónomas, las leyes de financiación, leyes ordinarias sobre competencias compartidas, leyes o planes transversales que afecten a las comunidades autónomas (como planes hidrológicos o infraestructura de comunicaciones). Cabría designar un procedimiento específico para la elaboración de estas leyes, que puede incluir el reconocimiento de un mayor protagonismo al Senado en su elaboración o una Comisión Mixta Congreso-Senado, posiblemente con voto dirimente y mayoría cualificada para el caso de la falta de acuerdo sobre las materias tratadas. Cabe la posibilidad de otorgar un veto de bloqueo o suspensivo (hasta que se logre una mayoría cualificada en el Congreso) a favor del Senado pero habría que considerar que ello supondría hacer primar el principio de representación territorial al de representación personal y podría además traducirse en una excesiva ralentización del proceso.
2. *Facilitar la conexión entre las comunidades autónomas y las políticas de la Unión Europea* y garantizar la participación real y efectiva de estas tanto en la fase ascendente

(ratificando los acuerdos de las conferencias sectoriales) como en la descendente (concretando normativamente estos acuerdos sobre la forma de incorporar la norma europea en el ordenamiento interno cuando afecten a competencias de las autonomías) en la política del Estado relacionada con la UE (papel que compartiría el Senado con la Conferencia de Presidentes Autonómicos). Cabría introducir un mecanismo de “alerta temprana” en los asuntos europeos de forma que se permita la participación efectiva de los parlamentos autonómicos. La Conferencia de Asuntos para la Unión Europea debiera ser potenciada (habiendo ya servido desde el 2004 para garantizar la presencia de los gobiernos autonómicos en la delegación española de varios Consejos de Ministros de la Unión Europea) figurando en la normativa las reglas de presencia y actuación autonómica en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas, incluyendo además del Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia, o los órganos preparatorios y consultivos del Consejo y Comisión. La posible incorporación de una cláusula de asuntos europeos en la Constitución debiera incluir una mención a la necesaria participación autonómica en asuntos europeos. Sería igualmente necesario reformar la participación española en la representación ante la Unión Europea, tanto en el Consejo, como, administrativamente, en las oficinas creadas al respecto en el Parlamento Europeo.

3. Crear mecanismos de participación autonómica en el ejercicio de *competencias estatales* (como la comisión bilateral o el informe previo que permitan que las comunidades autónomas expresen sus posiciones sobre determinadas cuestiones aunque sea de forma no vinculante) explicitando los supuestos de participación de las comunidades autónomas en la toma de decisión del Estado. Estos mecanismos podrían constitucionalizarse en una futura reforma constitucional.
4. De la misma manera, crear fórmulas para garantizar la participación de las comunidades en la *reforma de la Constitución* (más allá de la iniciativa actualmente reconocida) en el caso de que esta se lleve a cabo. La Conferencia de Presidentes y la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado podrían cumplir funciones en este sentido.
5. Incluir y reforzar en la Constitución mecanismos eficaces de participación de las comunidades autónomas en la *designación de integrantes de órganos constitucionales* (Tribunal Constitucional, el órgano de Gobierno Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo), posiblemente a través del Senado.

En cuanto a la **composición** del Senado que se pretenda como auténtica cámara de representación territorial hay tres escenarios posibles.

1. Hay un acuerdo amplio en que la forma de garantizar que el Senado pueda cumplir mejor con las funciones mencionadas, y se pueda, en consecuencia, reducir el grado de conflictividad, es *integrando en el Senado a los miembros de los gobiernos de las autonomías* en cuanto son los órganos de dirección política (normalmente consejeros y altos funcionarios de éstas que podrían variar en función de los asuntos que se vayan a tratar y sus respectivos conocimientos) ya que con ello se seguirán las grandes orientaciones de los partidos (que sostienen a los ejecutivos autonómicos) pero matizadas por los intereses de las comunidades autónomas y apoyadas por el potencial de expertos en las diferentes materias. El problema es que tal forma de representación ignora la existencia de minorías parlamentarias que representan también a la población.

2. Otra opción es la *elección directa por los ciudadanos* en circunscripciones territoriales que serían las propias comunidades autónomas en vez de las provincias, aunque esta opción acabaría conformando un órgano que previsiblemente duplicaría al Congreso de los Diputados, razón que avalan quienes entienden que en ese caso sería mejor suprimir el Senado.
3. También se puede plantear la *designación de los miembros por los parlamentos autonómicos*. Esta última opción tendría la ventaja de que quedaría representada toda la ciudadanía de las comunidades autónomas y no solo las respectivas mayorías de gobierno, aunque supondría el riesgo de que las dinámicas partidistas acabasen siendo las dominantes. Este riesgo podría minimizarse si la designación de los miembros por parte de los respectivos parlamentos tuviera que superar el escrutinio de una comisión parlamentaria con trámite de audiencia pública y se realizara con un proceso transparente, con obligatoria motivación y que exigiera consenso parlamentario o una mayoría cualificada (por ejemplo 3/4).

La doctrina y los actores políticos parecen convenir en la oportunidad de que el número total de senadores no sea demasiado elevado (por debajo de 100) y de que se proceda a una *asignación mínima de un número fijo de senadores por Comunidad Autónoma* (3 por ejemplo) *con un número creciente de votos en función de la población* (1 más por cada millón de habitantes) como forma de combinar la representación personal (un ciudadano/un voto) y territorial (un número igual de votos a cada territorio). Habría que añadir uno o dos representantes por cada Comunidad Autónoma. En todo caso, si se opta por la opción de ponderar el número de votos en función de la población, habría que decidir si se establece un tope máximo al número de votos adicionales en función de la población, para evitar que el criterio de representación territorial, que es el que específicamente persigue el Senado, quede desvirtuado por el de representación personal.

El Poder Judicial

Problema

Desde una perspectiva territorial, el poder judicial ha sido objeto de varios debates en torno a su naturaleza y su función en los últimos años. El primer debate – muy influenciado por los medios de comunicación – tiene que ver con la politización de la justicia. Según numerosos observadores de la vida política española, la división de poderes no es real ya que el poder ejecutivo actúa frecuentemente en el campo judicial a través del Ministerio Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial. A su vez, esta actuación suele ser usada políticamente por las fuerzas nacionalistas periféricas para denunciar la falta de objetividad del sistema en su contra. El segundo debate está relacionado con la descentralización de la justicia. Este debate plantea si la administración judicial debería adaptarse y adoptar parte del diseño descentralizado que impera en el resto de las administraciones en España.

Objetivos

En la perspectiva de una reforma territorial en España, se sugieren los objetivos siguientes. Primero se trata de proponer fórmulas que permitan limitar la politización de la justicia española con el objetivo de reforzar su legitimidad en relación a los poderes autonómicos. Segundo, se propone adaptar las estructuras de la administración judicial frente a un futuro escenario de una nueva articulación territorial.

Justificación

Estos dos objetivos (junto a una mayor inversión en el sector de la justicia) se repiten con frecuencia en las publicaciones profesionales de jueces y magistrados en España. En cuanto al primer objetivo, cabe destacar que el nombramiento de los/as miembros de las diferentes instituciones que componen la cúspide del sistema judicial español (Consejo General del Poder Judicial-CGPJ, Ministerio Fiscal y Tribunal Supremo) incluye un componente partidista. Ello no constituye una excepción en Europa. Sin embargo, ciertos nombramientos no siempre reparan en las formas.

Aunque es evidente que los jueces no tienen la culpa del auge de las tensiones territoriales en España, la politización de la justicia ha tenido un efecto devastador en este campo. Tanto el Partido Nacionalista Vasco en los 1990, como el *Partit Demòcrata Europeu Català* y *Esquerra Republicana* critican con regularidad las instituciones judiciales españolas, percibidas como la extensión del ejecutivo. Esta situación explica probablemente que más del 60% de los jueces españoles entrevistados por el *Data ENCJ Survey on the Independence of Judges 2016-2017* hayan contestado que los jueces solían ser nombrados en base a criterios diferentes del mérito y la experiencia. De la misma forma, el informe *Judicial Independence Ranking* del *World Economic Forum* publicado en septiembre 2017 sitúa a España en el puesto 58 en independencia judicial (sobre un total de 137 países). España se ubica entre Botswana (57) y Brasil (59), muy lejos de Finlandia (1), Nueva Zelanda (2) y Noruega (3).

Por otra parte, una reforma territorial difícilmente podría evitar el debate sobre la descentralización de la justicia. El reto consiste en modernizar la administración judicial acortando los plazos para responder a las demandas ciudadanas a la vez que se evite caer

en los mismos vicios que el sistema actual, con un control político de los órganos directores de la justicia por parte de los poderes autonómicos y la creación de 17 sistemas judiciales estancos. A este efecto, es conocida de sobra la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el modelo de Consejo de Justicia propuesto por el Estatuto de Cataluña y su defensa de una jurisdicción unitaria en materia de justicia.

En consecuencia, es preciso preguntarse si la justicia debería funcionar según los mismos criterios que las instituciones representativas. En otras palabras, “acercar” el ciudadano al poder. Pero, la descentralización de la justicia – es decir la transferencia de la potestad de juzgar a las comunidades autónomas – es muy cuestionable por los conflictos de interés que pueda originar. Hasta ahora, la literatura científica sobre los efectos del federalismo sobre el poder judicial no ha aportado ninguna evidencia sobre la supuesta mayor calidad de este sistema respecto a un diseño más centralizado.

Por lo tanto, las palabras claves en este debate quizás no sean “mayor descentralización” sino “mayor desconcentración” como ha sido la tendencia hasta ahora. La desconcentración consiste en diseminar las instituciones del Estado central por todo el territorio dotándoles de los medios suficientes para proveer servicios públicos. La profundización de esta dinámica en España podría llevar al traslado de nuevos medios y poderes hacia los tribunales superiores de justicia. Pero la unidad necesaria que requiere la unificación de la doctrina obliga a reflexionar sobre el diseño institucional para que las impugnaciones vayan corriendo de un tribunal a otro hasta resolver los asuntos.

Propuestas

Se propone alimentar el debate actual a través de las propuestas siguientes:

1. En cuanto a politización, el CGPJ debería ser un ente reducido, técnico y no partidista que ni el gobierno, ni el parlamento ni las asociaciones de jueces pudieran presionar. Sus miembros deberían ser elegidos con transparencia y motivación en base a unos perfiles previamente definidos, al mérito y capacidad de los candidatos, y a la representación equilibrada entre sexos. Tal y como lo ha aconsejado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa en múltiples ocasiones, al menos la mitad de los vocales del CGPJ debería ser elegida por el colectivo de los jueces.
2. Adicionalmente, se propone fijar por ley los criterios de nombramiento de los altos cargos de la judicatura (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales) con el fin de reforzar la legitimidad de todo el sistema.
3. Finalmente, el nombramiento del Ministerio Fiscal debería tomar en cuenta la pluralidad de opiniones representadas en el Parlamento (incluyendo un Senado reformado). Un sistema de terna o/y una mayoría en las dos cámaras debería permitir elegir candidatos con una gran solvencia técnica y con un perfil político poco marcado.
4. Por lo que se refiere a la adaptación del sistema a la estructura territorial descentralizada del Estado, existen varias posibilidades en función de si se quiere descentralizar el nombramiento del personal jurisdiccional y no-jurisdiccional y la normativa procesal. Tal y como se ha señalado anteriormente, tanto la descentralización del nombramiento de los jueces como de la normativa se oponen en buena parte al objetivo de unidad del sistema judicial expresado por el Tribunal Constitucional en 2010. Ello no invalida la

existencia de consejos de justicia autonómicos por supuesto, pero matiza sus competencias al restringirlas al ámbito autonómico, al convertir a dichos consejos en órganos asesores y al subordinarlos al Tribunal Supremo. En cambio, el refuerzo del papel de los Tribunales Superiores de Justicia (y de sus salas de gobierno) en el campo del personal no-jurisdiccional no plantea ningún problema de calado.

5. Centrándonos en el mapa actual de la justicia en España, y considerando el aumento asimétrico de la carga de trabajo de los tribunales, parece necesario realizar una serie de modificaciones e inversiones que permitan el buen funcionamiento de este sistema desconcentrado. Primero, sería importante mutualizar los recursos de los tribunales de primera instancia con el fin de compartir su personal y sus infraestructuras. Segundo, parece necesario unificar las bases de datos y los programas informáticos existentes en la administración de justicia para favorecer la transmisión fluida de información. Tercero, el aumento de la actividad de los tribunales de justicia autonómicos debería ir acompañada de los recursos necesarios en término de personal, equipamiento informático y espacios físicos.

El Tribunal Constitucional

Problema

Existe un doble debate en torno a la politización de la justicia constitucional y la judicialización de la política territorial a través las actuaciones del Tribunal Constitucional. Esta institución reguladora de los conflictos territoriales ha sufrido un desgaste notable a raíz de su impugnación para resolver la controversia sobre el Estatuto autonómico catalán adoptado en 2006. Los conflictos internos derivados de la oposición entre partidos políticos, así como la actuación constante de este tribunal en el campo de las relaciones intergubernamentales solo pueden socavar su legitimidad.

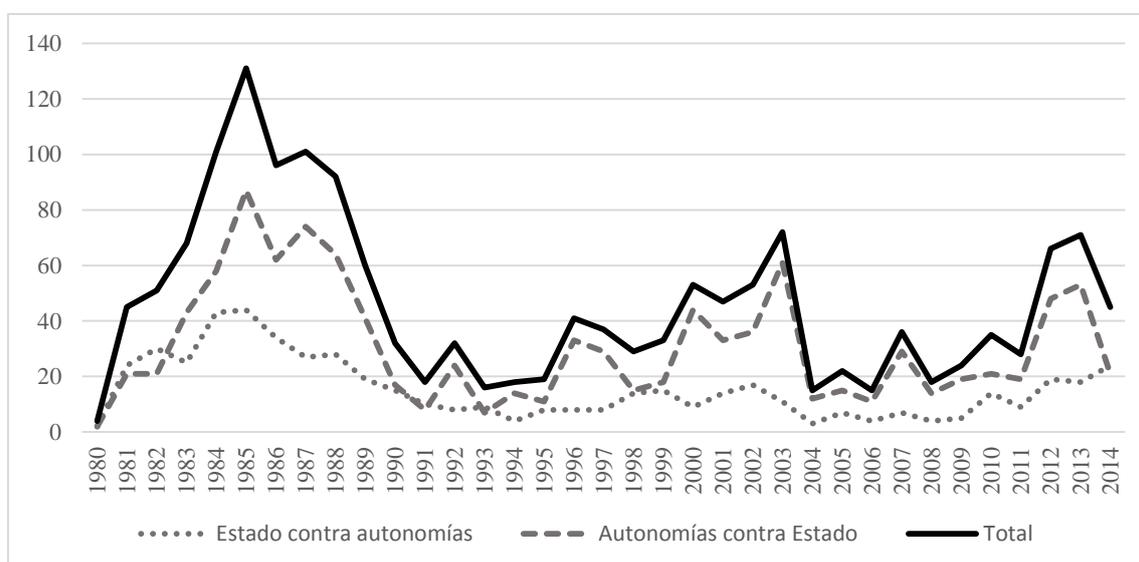
Objetivos

Se propone formular propuestas para evitar la politización del Tribunal Constitucional y la judicialización de la política territorial – fuentes de desgaste de dicha institución.

Justificación

Al igual que en otros Estados, la politización del Tribunal se debe en parte al mecanismo de nombramiento de sus magistrados. No obstante, en España la oposición partidista entre conservadores y progresistas ha retrasado la actividad del Tribunal de forma muy notable (1120 días en 2007 y 619 en 2010 por ejemplo). La “guerra de recusaciones” ocurrida a raíz de la impugnación del Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Estatuto de autonomía de Cataluña no ha beneficiado al prestigio de la institución. Además, los vínculos de ciertos de sus miembros más destacados con los partidos han puesto de relieve los problemas de independencia que sufre este órgano jurisdiccional.

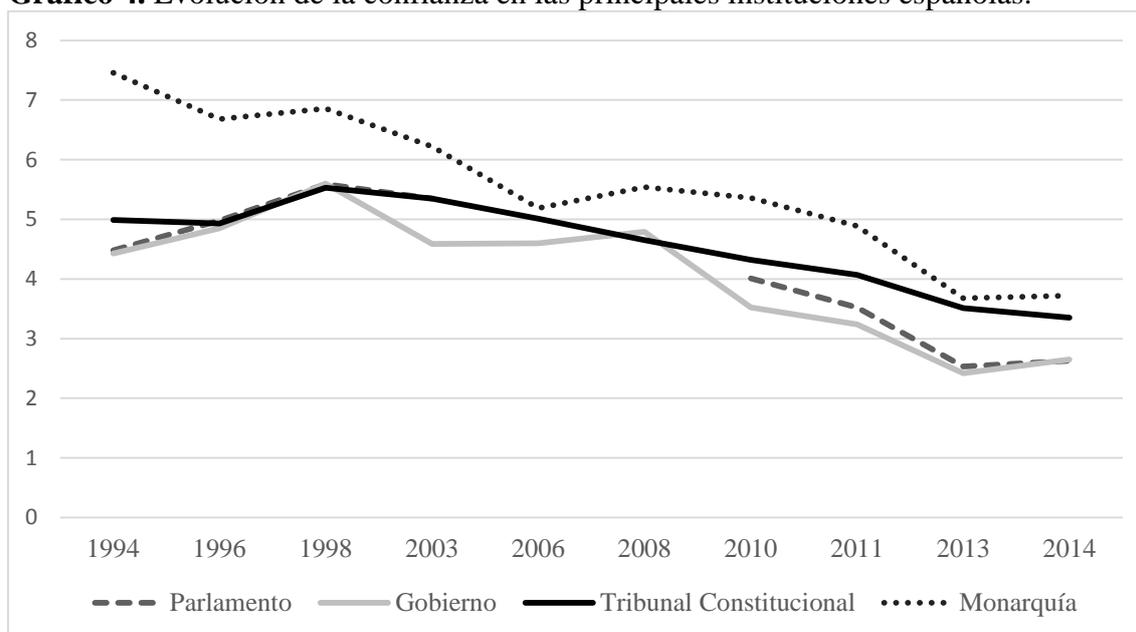
Gráfico 3. Evolución del número de impugnaciones ante el Tribunal Constitucional (1980–2014)



Fuente: Secretaría de Estado de Función Pública, 2015.

De la misma manera, la judicialización de la política autonómica es patente. El número de impugnaciones implicando a los ejecutivos autonómicos y al gobierno central se ha acrecentado desde 2010. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en el seno de las comisiones bilaterales de cooperación a raíz de la Ley Orgánica 1/2000 para desactivar los conflictos intergubernamentales ante el Tribunal Constitucional, las tensiones centro-periferia se mantienen a un nivel alto (gráfico 3). Llegan incluso a plantearse entre gobiernos autonómicos y central del mismo signo político.

Gráfico 4. Evolución de la confianza en las principales instituciones españolas.



Fuente: CIS, 2015.

El problema de esta deriva del Estado de las autonomías es la perversión del juego político-territorial. Sin ir más lejos, la crisis catalana se ha enquistado en parte por la falta de negociaciones entre el gobierno del Estado central y la *Generalitat*, y la judicialización del proceso. La cuestión es que el Tribunal Constitucional no puede sustituir al legislador ni tampoco al ejecutivo de turno, so pena de perder su legitimidad. Los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas son tajantes en este sentido: el Tribunal Constitucional, árbitro de las relaciones centro-periferia, ha perdido buena parte de la confianza de los ciudadanos (gráfico 4).

Propuestas

Las propuestas realizadas para remediar estos problemas son las siguientes:

1. Se podría reforzar la prevención de los recursos ante el Tribunal Constitucional a través de la promoción de las entidades intergubernamentales (las conferencias sectoriales y en particular la Conferencia de Presidentes).
2. Se propone también alargar el mandato de los jueces constitucionales con una renovación por tercios cada cuatro años para dar más estabilidad a este órgano donde es

necesario contar con tiempo para resolver asuntos complejos. Esta medida podría acompañarse de una edad máxima de jubilación.

4. Sería simbólico ubicar la sede del Tribunal Constitucional en una ciudad diferente a la actual (Madrid). Si el Senado se implanta en Barcelona, se podría ubicar el Tribunal en Valencia, Sevilla, Bilbao o Zaragoza por ejemplo para remarcar su vocación de ente regulador de los conflictos territoriales.
5. Es deseable que se impida la dilación de las sentencias del Tribunal Constitucional con plazos fijados de antemano para hacer más fluida la justicia constitucional. Ello permitiría evitar que asuntos como la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña vayan contaminando la política institucional durante años.
6. Es importante insistir en que los miembros del Tribunal Constitucional deberían ser juristas de reconocido prestigio con una sólida carrera a sus espaldas y ningún vínculo conocido con los partidos. El mérito y la capacidad de los candidatos deberían estar asegurados y su nombramiento realizado con transparencia y motivación e, idealmente, con pleno respeto al principio de representación equilibrada entre los sexos y territorios.
7. Finalmente, el sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal ha demostrado sus limitaciones en los últimos años. Quizás la reforma del Senado pueda paliar ciertas disfunciones. Por otra parte, algunas voces proponen que su elección se basa en un sorteo entre todos los candidatos debidamente acreditados para evitar la politización de este órgano central en materia de resolución de litigios territoriales.

Comisionado para la sostenibilidad de las generaciones futuras

Problema

La acción de gobierno sujeta al ciclo electoral tiende al cortoplacismo. En la actualidad, las instituciones de gobierno no están estructuradas para hacer frente a las limitaciones vinculadas al cortoplacismo del ciclo electoral y presupuestario, o la dispersión de asuntos clave para el bienestar de las generaciones futuras entre distintas parcelas y niveles de gobierno. Por ello, cuando se plantean las bases de una reforma territorial que afecta a la solidaridad entre personas y territorios, es necesario también tratar la solidaridad intergeneracional.

De hecho, no se están tomando las decisiones necesarias para garantizar la sostenibilidad y el bienestar futuro. Es más, la falta de coordinación entre los ámbitos público y privado puede generar arbitrariedad y facilitar que los intereses privados de grandes corporaciones capturen las instituciones del Estado hipotecando la calidad de nuestro medio ambiente, bienes públicos o la convivencia y bienestar social.

Igualmente, el inmovilismo constitucional dificulta garantizar la soberanía de las generaciones futuras. Haciendo su contenido resistente al cambio, pueden fallar en su ajuste a una sociedad en constante cambio y pueden terminar sin reflejar los intereses y las circunstancias de las generaciones futuras. De esa forma, existe el riesgo de que la generación constituyente imponga sus preferencias a las generaciones futuras minando su soberanía. Aun así, las constituciones también pueden convertirse en garantes para asegurar la justicia intergeneracional, el desarrollo sostenible, la protección medioambiental y el bienestar futuro al sustraer tales preocupaciones del juego de mayorías políticas cambiantes. La inclusión de una figura como el Comisionado de las generaciones futuras se constituye así en una garantía para asegurar la justicia intergeneracional en la España multinivel.

Justificación

Los retos que se plantean a las sociedades actuales hacen necesario el establecimiento de una institución que garantice el bienestar y la soberanía de las generaciones futuras. El desafío más claramente identificable es el medioambiental. De hecho, la idea de sostenibilidad surge unida a este desafío en la década de los ochenta con la elaboración del informe Brundtland (originariamente *Our Common Future*), elaborado por distintos países en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtlandt, entonces primera ministra de Noruega. Fue la primera vez que se utilizó el término desarrollo sostenible, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Pero desde entonces, los desafíos identificados son varios y muchos de ellos están recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados desde Naciones Unidas.

No obstante, también existen otros retos inminentes y que afectan especialmente a algunos territorios como España y que están muy relacionados con la crisis demográfica y la falta de igualdad de género, el incremento de la desigualdad y la polarización, los

niveles de endeudamiento público y la sostenibilidad fiscal o la garantía de los servicios públicos para la ciudadanía.

En este sentido, las necesidades van más allá de las ambientales y urge crear un organismo independiente que actúe como defensor de las generaciones futuras con capacidad para impedir que las decisiones políticas y económicas actuales se adopten sin contemplar su efecto sobre la vida futura en nuestro planeta o sobre el bienestar y los derechos de las generaciones venideras.

La idea básica es ser conscientes de que las decisiones que se tomen hoy serán las opciones disponibles en el futuro. Tener en cuenta los intereses de las generaciones futuras requiere tomar decisiones cuyos resultados solo serán visibles en el largo plazo y que necesitarán ser reforzadas a lo largo del tiempo, aunque puedan preverse y analizarse en el presente. La constitucionalización de la justicia intergeneracional puede facilitar la coordinación entre generaciones y que los compromisos con las generaciones futuras sean estables y resilientes al cambio. Fijar la justicia intergeneracional como un derecho de la ciudadanía permite garantizar la estabilidad y perdurabilidad de esta institución evitando vaivenes políticos.

Objetivos

Las primeras *Future Generation Organization* (FGO) surgieron en torno a la preocupación por la sostenibilidad ambiental. Y el *Parliamentary Commissioner for the Environment*, establecido en Nueva Zelanda en 1986, se reconoce como el antecedente de estas instituciones. Pero fue a partir de los 2000 que comenzaron a tener un foco más amplio y una presencia más determinante en el organigrama de algunos Estados. En esos años por ejemplo, el Parlamento de Israel estableció el *Parliamentary Commissioner for Future Generations* con la idea de filtrar las principales propuestas legislativas desde el punto de vista de las generaciones futuras. El Parlamento húngaro modificó la *Ombudsman Act* en 2007 nombrando a una personalidad independiente en la posición de *Ombudsman* de las generaciones futuras.

Desde el año 2011 el *World Future Council* ha trabajado para establecer guardianes, comisionados, defensores de las generaciones futuras en todos los niveles de gobierno por todo el mundo y en las instituciones internacionales como Naciones Unidas. Más recientemente se puede destacar el caso galés que estableció una Comisaría de las Generaciones futuras en 2016 y que participa en la propuesta que se está desarrollando en el parlamento británico en el mismo sentido. Igualmente, en el marco de la UE se está desarrollando la figura del “guardián” de las generaciones futuras elegido por el Parlamento europeo para guardar los derechos y las opciones de las generaciones futuras derivadas de las acciones políticas llevadas a cabo en Europa, pero sin intervenir en la soberanía nacional de los estados miembros, ni desarrollar ningún poder de veto. De ahí que la iniciativa europea no sea suficiente y se necesite el desarrollo de una institución de este tipo en el Estado.

Propuestas

En ningún país se ha llevado a cabo la propuesta maximalista de crear un nuevo parlamento de las generaciones futuras que actuara como garante absoluto de toda la acción parlamentaria. De hecho, las iniciativas concretas son diversas y muestran no solo las limitaciones específicas de los gobiernos de cada país y la correlación de fuerzas existente sino también muestran la importancia de que en cada país se adapte esta idea a la fórmula que más se ajuste a sus necesidades y características.

En este sentido, la propuesta para España es que se cree un Comisionado que no suplante al parlamento y que se constitucionalice a nivel central y autonómico puesto que parte de las competencias que caerían dentro del ámbito de interés del comisionado serían autonómicas. Estos Comisionados serían un organismo independiente con una persona de reconocido prestigio a la cabeza, nombrada por las cámaras de representación. Más concretamente, su nombramiento estaría a cargo del Parlamento pero tendría que ser ratificado por el Senado o la Cámara territorial que surgiera de una posible reforma territorial, ya que parte de los ámbitos que tendrían que analizar e informar son competencias de los gobiernos autonómicos. En este sentido, su mandato tendría la misma duración que las cámaras de representación, pudiendo mantenerse en el cargo por un máximo de dos legislaturas.

Su labor principal es preceptiva y se circunscribe a informar el proceso de elaboración de leyes, así como la generación de un informe anual sobre la puesta en marcha de dichas leyes, las políticas públicas y presupuestarias que las acompañen. Igualmente podrá realizar informes específicos a petición de otras instancias u órganos como el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo, los consejos consultivos o las comisiones parlamentarias. Su labor por tanto, es complementaria a estas instancias y órganos, pero no sería dependiente o adjunto a ninguna de ellas al estar su ámbito de actuación delimitado al análisis de los efectos de las leyes y las políticas en el largo plazo buscando garantizar los intereses de las generaciones futuras.

Los ámbitos de actuación de los Comisionados podrían ser los siguientes:

- (a) Cambio climático y sostenibilidad ambiental.
- (b) Cambio económico teniendo en cuenta la creciente desigualdad, polarización, precarización de las condiciones económicas y endeudamiento público
- (c) Cambio demográfico donde los aspectos vinculados con la desigualdad pero especialmente la de género son un aspecto clave.
- (d) Agotamiento de los recursos del cuidado
- (e) Desencanto ciudadano en la participación política. Promoviendo la participación ciudadana y desarrollando una cultura de justicia intergeneracional.
- (f) Cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Las funciones específicas podrían ser las siguientes:

1. Evaluación de políticas desde una perspectiva de largo plazo y teniendo en cuenta la soberanía y el bienestar de las generaciones futuras. El objeto de estas políticas no son solo los aspectos medioambientales sino también otros relacionados con el endeudamiento público, la creciente desigualdad y polarización de la sociedad o la

provisión de servicios públicos que siempre se hagan en función del interés público aunque estén parcialmente privatizados.

2. Desarrollar análisis en alianza con las entidades científicas y académicas que le permitan proporcionar consejo sobre los aspectos de la legislación que tengan una repercusión de largo plazo.
3. Mediar entre los distintos departamentos de gobierno y los distintos niveles de gobierno (europeo, central, autonómico y local) para asegurar la coherencia política vinculada a la sostenibilidad (ambiental, social y económica).
4. Establecer indicadores que permitan medir el compromiso con los objetivos de desarrollo sostenible.
5. Realizar informes sobre el potencial impacto de los acuerdos internacionales que puedan afectar al largo plazo.
6. Promover la participación pública de manera que se extienda una cultura política que se aleje del cortoplacismo del ciclo electoral y presupuestario.
7. Realizar un informe anual que se discuta en las cámaras de representación.
8. Los comisionados tendrían que realizar o encargar informes y realizar análisis de impacto de la acción legislativa y política en las generaciones futuras.
9. Podrían también tener la competencia para recibir quejas por parte de la ciudadanía y, en su caso, estar legitimadas para interponer recursos de constitucionalidad /estatutoriedad en sus ámbitos de competencia.

ANEXOS

Anexo 1. Autonomía, soberanía y unidad

Problema

En los últimos años se ha hablado mucho sobre la necesidad de regular el “derecho de autodeterminación” en una hipotética reforma constitucional. Por una parte, una serie de juristas y politólogos considera que es preciso encauzar las aspiraciones secesionistas, en particular a raíz de la crisis territorial en Cataluña. Por otra parte, muchos son los que creen que la inclusión explícita de un artículo sobre el derecho de autodeterminación en la Constitución solo serviría para legitimar e incentivar los intentos de secesión por parte de los nacionalismos periféricos.

En todo caso, la situación generada en España a raíz del enfrentamiento entre el gobierno central y el ejecutivo catalán aconseja un debate en profundidad sobre el alcance constitucional que podría tener la reivindicación del derecho a la secesión por parte de una mayoría política “cualificada” o realmente significativa en una parte del territorio del Estado. Este apartado aporta elementos de reflexión sobre el estado de la cuestión presente y futura. En este sentido, el grupo de autores encargado de redactarlo pretende no esquivar esta cuestión, ni tampoco mezclarla con una reflexión sobre el derecho a organizar referéndums consultivos y/o vinculantes sobre reformas territoriales.

Objetivos

El objetivo de este apartado consiste en sopesar los argumentos a favor y en contra del reconocimiento explícito del derecho de autodeterminación en la Constitución.

Justificación

En principio, muy pocas constituciones reconocen el derecho de autodeterminación de sus componentes territoriales. En contadas constituciones (Liechtenstein, Etiopía y San Cristóbal-Nevis) se prevé el acceso de las entidades sub-estatales (municipios, provincias y regiones) a la independencia. Sin embargo, estos casos no dejan de representar una excepción.

De hecho, la inmensa mayoría de las constituciones actuales rechaza cualquier intento de quebrantar la integridad territorial de los Estados. Basándose en la llamada “cláusula de intangibilidad” (que indica que el territorio es anterior a la Constitución y no puede ser modificado por esta última), las constituciones suelen insistir en la “integridad del territorio” (Francia, artículo 89), el carácter “indivisible” del Reino (Noruega, artículo 1), la “unión indestructible” (Estados Unidos, Corte Suprema en 1869: caso Texas vs White) o la “inconstitucionalidad” de los partidos que pongan en peligro la existencia de la República Federal (Alemania, artículo 21).

Esta llamada a la unidad territorial no es solo declarativa. En enero de 2017, el Tribunal Constitucional alemán rechazó la organización de un referéndum de

autodeterminación en Baviera argumentando que el poder constituyente pertenecía al conjunto del pueblo alemán. En estas condiciones, los *länder* no fueron considerados como los “dueños de la Constitución”, por lo cual se consideró que no había espacio para las “aspiraciones secesionistas” en el marco constitucional alemán. En cualquier caso, el Tribunal concluyó que un referéndum de estas características debería ser organizado en toda Alemania, y no únicamente en Baviera.

El derecho internacional aporta algunos elementos suplementarios en cuanto a regulación del derecho de autodeterminación. El bloque legal constituido por las resoluciones de la ONU 1514 y 1541 (1969), los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 y la resolución 2625 de 1970 inauguraron el principio de libre determinación de los pueblos. Como es bien sabido, estos textos están más bien orientados a canalizar el proceso de descolonización. Según estos textos, el derecho de autodeterminación es aplicable en los casos de minorías territorializadas que hayan sufrido una discriminación sistemática. Sólo en estas condiciones, la organización de un referéndum de secesión es legítima. Pero estos supuestos no acaban de encajar con la situación española (y en general con los países occidentales democráticos) donde las minorías reciben protección y reconocimiento político desde 1978.

Por ello, se suele establecer un paralelo entre la situación española y la de Canadá donde el Tribunal Supremo se expresó en 1998 sobre la legalidad del referéndum de secesión unilateral de la provincia de Quebec de 1995 (el segundo después del de 1980). Según el Tribunal, no existía ninguna base legal en el derecho interno e internacional para justificar la independencia de esta provincia. No obstante, invitaba a las partes implicadas a pactar garantías como una pregunta clara y una mayoría clara e inequívoca para legitimar la consulta. La ley de claridad de 2000 adoptada a raíz de esta sentencia no preveía ni una cosa ni la otra, pero transfería la potestad de autorizar este tipo de referéndum al parlamento nacional. Aun así, la experiencia canadiense no casa del todo con el caso español cuya pertenencia a una institución supranacional como la Unión Europea implica ciertos derechos y deberes.

Así pues, se enfrentan dos interpretaciones en cuanto al (supuesto) apoyo que la Unión Europea aporta a los procesos de secesión. Por una parte, los movimientos independentistas suelen recalcar que el artículo 48 del Tratado de la Unión permitiría reformar dicho Tratado para introducir la posibilidad de una ampliación interna. En otras palabras, con esta reforma, un nuevo Estado creado a partir de la secesión de un país ya miembro de la Unión se convertiría directamente en nuevo Estado miembro. Por otra parte, los/as constitucionalistas suelen insistir en el hecho que una región europea convertida en Estado después de un proceso de secesión pierde automáticamente su condición de socio de la Unión. Consecuentemente, su presunta reincorporación a la Unión debe seguir los pasos fijados por el artículo 49 del Tratado al igual que los países terceros (ampliación externa). Lo cierto es que las autoridades de la Unión Europea – en particular los presidentes de la Comisión – han sido muy prudentes en este campo al reiterar que el derecho de secesión era un asunto nacional y no europeo. Pero es innegable también que las contadas veces que la Comisión se ha pronunciado sobre este tema (el 13 de octubre 2017 o 14 de julio 2017, por ejemplo), ha privilegiado una visión unionista basada en el artículo 49 del Tratado con el fin de desincentivar las aspiraciones secesionistas de grupos en Flandes, Cataluña, Escocia, País Vasco, Córcega, Padania o Bavaria.

Propuestas

1. Considerando la falta de presencia del derecho de autodeterminación en las constituciones actuales, el derecho comparado e internacional, así como el marco establecido por la pertenencia a la Unión Europea, se aconseja no introducir el derecho de autodeterminación en una futura e hipotética reforma territorial. Se considera que no aportaría nada sustancial a la situación presente ya que los procesos de secesión se rigen más por las relaciones de poder que por el derecho positivo. Por lo tanto, es evidente que el encaje legal de un territorio solo puede ser tratado a través de la negociación política, siempre en un marco constitucional, entre los representantes políticos del Estado y la Comunidad Autónoma.
2. En estas condiciones, solo queda abogar por dos tipos de acción política.
 - (a) Primero, es preciso reforzar la prevención de la conflictividad territorial de forma que se desincentive al máximo los procesos de secesión en el marco de construcción de la Unión Europea. La unión debe de ser un elemento atractivo que no se ponga en cuestión en función de la coyuntura política y económica.
 - (b) Ello implica un esfuerzo de acercamiento entre centro y periferia, así como una política de la mano tendida que rehúya de la lógica cortoplacista y electoral. En todo caso, el fracaso del diálogo o de las posiciones favorables a un acuerdo respetuoso con el orden constitucional, exige de los actores implicados una actitud responsable para que, sin renunciar a aspiraciones políticas legítimas, se asuman las consecuencias económicas y sociales que implica un proceso de secesión.

Anexo 2. Reforma electoral

Problema

Las encuestas nos dicen que hay una desafección institucional creciente, un desapego de la política, aunque apoyo a la democracia. Disminuye la confianza en los políticos y también en las instituciones (ver Gráfico 4). Se dan dos circunstancias: la ciudadanía cree en la democracia como régimen político y aumenta el interés por la política. Esto quiere decir que aumentan los ciudadanos críticos, interesados, que se informan, que buscan respuestas, pero que están insatisfechos con la manera en que se conduce la política. Crece la insatisfacción con el sistema político, especialmente en un contexto de crisis (y postcrisis) económica, y se generan demandas que son relevantes para el funcionamiento de la democracia:

- Más participación
- Más contacto con los representantes: proximidad, más escrutinio
- Más apertura del parlamento (más porosidad)
- Más rendición de cuentas
- Más respuesta, sensibilidad, tener en cuenta a la ciudadanía (*responsiveness*)
- Más paridad

Buena parte de estas demandas pueden ser remitidas a la manera en que la participación electoral se convierte en escaños o la forma en que se eligen a los representantes. En los últimos años, el sistema electoral español ha sido muy criticado. Estas críticas se han orientado hacia tres elementos básicos:

Primero, la desproporcionalidad: los pequeños distritos rurales están proporcionalmente mejor representados que los grandes distritos urbanos. Esto genera percepciones de desigualdad de valor en el voto.

Segundo, la fragmentación de las circunscripciones: los partidos cuyos electores se concentran en un único distrito tienen más probabilidades de ser elegidos que los partidos cuyos votantes se dispersan a lo largo y ancho de la geografía española; aunque los primeros tengan menos votantes. Se da el caso de partidos que tienen más votantes que otros y que tienen menos escaños

Tercero, el sistema de listas cerradas otorga a los líderes de los partidos un inmenso poder a la hora de preparar las listas electorales. Ello refuerza la disciplina de interna y lleva a los diputados a “deberse” (rendir cuentas) a su partido, y no a sus electores, generando así una brecha con estos/as.

Adicionalmente, la política española adolece de varios problemas que están asociados al territorio como son la desconexión de los votantes de sus representantes, las demandas crecientes de transparencia sobre procesos y decisiones políticas, la elevada desafección que se traduce en absentismo electoral pero también en una crítica acerada hacia lo político (partidos, representantes, instituciones) y en un desinterés por la política, la existencia de ciudadanos móviles europeos sin derecho a voto, y la persistente infrarrepresentación de la mujer a pesar de la adopción del principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres en la legislación española.

Objetivos

En consecuencia, la sección presente tiene por objetivo proponer una serie de modificaciones que permitan remediar – o al menos atenuar – estos problemas de cara a una futura reforma territorial y que se centran en

- Reintroducir una cierta dosis de proporcionalidad en la elección de los representantes que no dificulte la gobernabilidad.
- Limitar la fragmentación de los distritos electorales.
- Reconectar a los representantes con sus circunscripciones electorales.
- Fomentar el interés por la política como algo cercano al ciudadano/a.

Justificación

Creemos que los elementos a tener en cuenta a la hora de proponer una reforma del sistema electoral que aborde los problemas detectados son los siguientes:

1. Tamaño del Congreso.

El tamaño del Congreso de los Diputados ha permanecido invariable desde las primeras elecciones pero el número de electores ha aumentado en más de diez millones desde 1977. El efecto que ha tenido es el de una mayor presión sobre el “precio” del escaño en votos. En 2016, comparado con 1977, obtener un escaño requiere más votos en términos absolutos. Se requiere pues un ajuste del tamaño que pueda ayudar a mejorar la proporcionalidad. Para ello, conviene centrarse en dos aspectos: el tamaño ideal y la comparación con democracias equivalentes de nuestro entorno.

- a) ¿Cuál es el tamaño ideal? No hay una respuesta exacta, pero se ha encontrado que, para democracias avanzadas, el tamaño del parlamento suele aproximarse a la regla de la raíz cúbica de la población (habitantes).⁴

Regla aproximada del tamaño: Raíz cúbica del de la población (España):

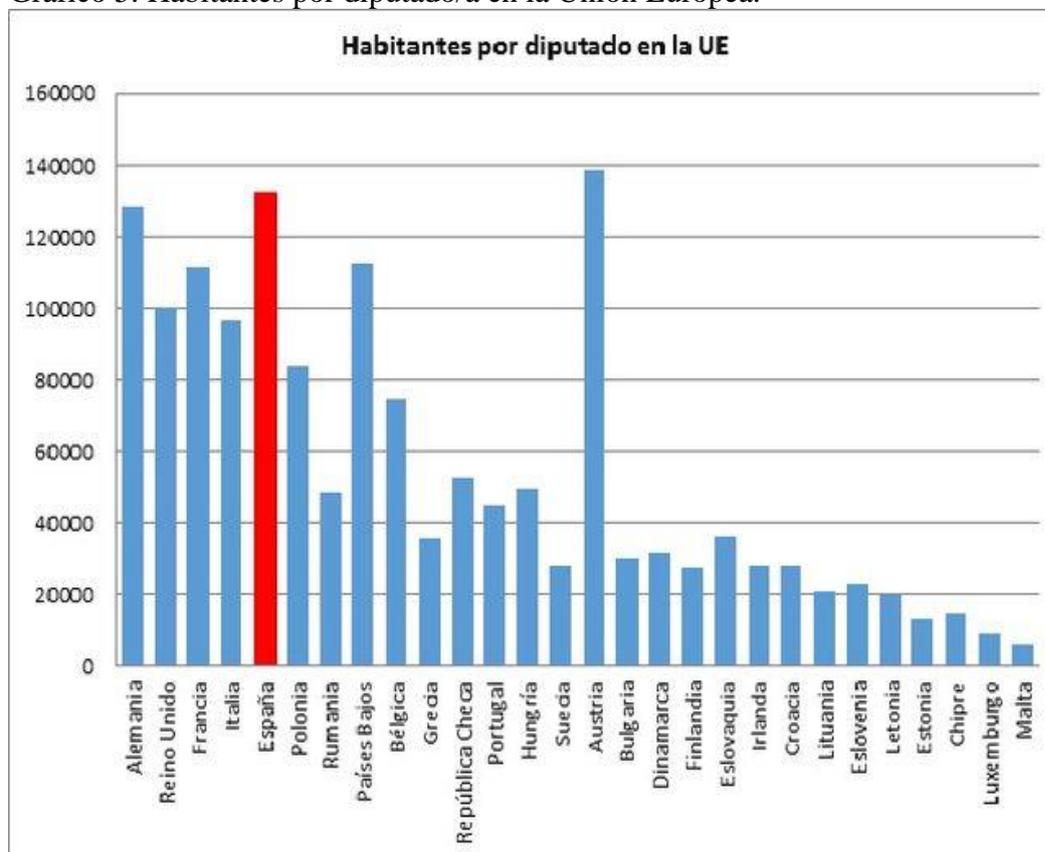
Año	Población (1)	Tamaño ideal (1)
1977	36079654	330
2016	46624382	360

Si se toma esta regla como una orientación, hay un cierto margen para aumentar el tamaño. Para el dato de 1982, el tamaño ideal se aproxima a 330, por debajo de los 350 asignados por la constitución. Si se toma el dato de población de 2016 (las últimas elecciones), entonces el tamaño del parlamento se aproxima a 360.

⁴ <http://aceproject.org/main/espanol/es/esc03.htm>

- b) ¿Cómo compara el caso de España con otras democracias avanzadas de nuestro entorno? Como se puede observar en el Gráfico 5, la relación entre habitantes y diputados/as es superior en Austria, España, Alemania y Países Bajos. En estos cuatro países es donde hay menos diputados/as en relación a la población que representan o, por decirlo de otro modo, donde el coste del escaño en términos de votos es mayor.

Gráfico 5. Habitantes por diputado/a en la Unión Europea.



Fuente: Martínez, F. (2014), “No es que sean muchos, pero...”
https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/politicos_6_313278686.html

Dado que la constitución prevé que el tamaño del Congreso se ubique entre 350 y 400 diputados, no parece descabellado pensar en un ligero aumento del tamaño. De esta manera, se podría reajustar mejor el nudo gordiano del sistema electoral, que es el tamaño de la circunscripción y no la fórmula electoral. Si no se aumenta el tamaño del Congreso, debería reflexionarse sobre la conveniencia de reajustar la magnitud de la circunscripción. Si se aumenta el tamaño, con una redistribución interna adecuada, puede reducirse la desproporcionalidad, pero siempre teniendo presente la necesidad de facilitar la gobernabilidad. ¿Cuál tiene que ser el aumento? Esto le corresponde a los parlamentarios/as decidirlo, pero la constitución marca una horquilla entre 350 y 400 diputados. Si se aumenta, se pueden plantear dos alternativas:

- Seguir con la distribución interna como hasta ahora con correcciones en el tamaño y prorrateo para evitar la desproporcionalidad.
- Crear un banco de escaños a repartir según los restos despreciados con la atribución de escaños (fórmula d’Hondt). Esto podría poner en duda la provincia como

circunscripción, pero se puede hacer el reparto según la provincia bien introduciendo un elemento aleatorio (orden alfabético de las provincias) o creando un índice de desproporción y atribuyendo escaños allí donde haya más desproporción. De esta manera se mantiene el precepto constitucional que atribuye a la provincia la circunscripción electoral.

2. Circunscripción.

Sería difícil crear circunscripciones nuevas, como sugiere, por ejemplo, Alberto Penadés, cuando la provincia viene perfectamente delimitada en los distintos escalafones del sistema de fuentes jurídicas que es el marco en que la reforma electoral debe llevarse a cabo. Las pocas excepciones que existen a esta norma (casos como el asturiano o el murciano) obedecen a circunstancias particulares de cada región que se prevén expresamente en la legislación. Por consiguiente, la provincia sigue pareciendo la circunscripción ideal, estando muy reducidas todas las otras opciones posibles. No obstante, se ha planteado en algunos casos la comunidad autónoma como circunscripción electoral, pero aunque esto apuntala el Estado de las Autonomías, podría aumentar la distancia entre representantes y ciudadanía. El problema de la circunscripción no es que sea la provincia, sino su tamaño en términos de escaños.

3. Tamaño de la circunscripción.

El tamaño de la circunscripción está determinado por el tamaño del parlamento. Pero se puede cambiar. Si se aumenta el tamaño del parlamento se pueden mantener las restricciones de los dos escaños mínimos por provincia. Si no se aumenta el tamaño, entonces se debería corregir estas restricciones pero se debe garantizar que cada circunscripción, independientemente de la cantidad de votantes, este representada en el Congreso.

4. Prorrato.

Hace referencia a la distribución de escaños por provincia: se puede variar el tamaño de los distritos atendiendo a la magnitud de la población que vive en las provincias. De hecho, este prorrato ataca de raíz un problema grave que es el coste del escaño en votos o que, por ejemplo, en Barcelona el escaño salga más caro que en Soria. Se trata de reajustar para minimizar la desproporcionalidad, pero garantizando que las zonas menos pobladas tengan representación incluso aunque estén ligeramente sobrerrepresentadas respecto de las demás. También se trata de que si se reforma el sistema electoral, se piense en términos de garantizar la gobernabilidad, no de ponerla más difícil.

5. Forma de candidatura.

En la actualidad, la lista cerrada y bloqueada es la forma de candidatura en todas las elecciones autonómicas y en las del Congreso de los Diputados. No creemos que las listas abiertas aporten muchos beneficios en los parámetros que guían nuestra propuesta, aunque hay argumentos a favor y en contra.

Nos parece más relevante intentar desbloquear las listas ¿Se podrían desbloquear? Es una demanda común, pero muchas veces se lanza al debate de un modo normativo y poco reflexivo. De ahí que convenga un análisis sobre sus pros y contras.

A favor	En contra
Da cierta capacidad de poder al ciudadano/a al poder ordenar candidatos según sus preferencias. Esto puede implicar una mayor participación e implicación en la política.	Pero los experimentos y la experiencia del Senado dicen que tampoco es para tanto y que los ciudadanos no ordenan a los candidatos.
Limita el poder de los aparatos del partido en la ordenación de los candidatos. Lejos de disminuir la relevancia de los partidos, esto puede implicar una mayor participación de la ciudadanía en la vida interna de los partidos	Pueden intervenir lobbies o grupos de presión para favorecer a unos candidatos sobre otros. Aquí entra el tema del dinero disponible para los candidatos.
Esto puede ayudar a que el candidato/a busque una mayor proximidad al ciudadano y que se genere un mayor y mejor vínculo representativo (la responsabilidad se traslada en parte hacia la ciudadanía y menos hacia el liderazgo o aparato).	Se ha demostrado por experiencias como la alemana que esta proximidad y personalización se alcanza en contadas ocasiones.
	Puede no garantizar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones.

Una forma de compensar la limitación del bloqueo sería fomentar mecanismos de democracia interna dentro de los partidos, asegurando que sus dinámicas internas suplan los corsés que la forma de candidatura tiene en la actualidad. Para ello, sugerimos que se formalice el uso de mecanismos participativos para la elaboración de listas electorales siguiendo el principio de paridad.

6. Primarias

Se puede contemplar la necesidad de establecer primarias en los partidos para elegir a su líder y también para las listas electorales. De hecho, el artículo 6 de la Constitución ofrece un respaldo para este tipo de iniciativas. Debería prestársele atención a los avales necesarios para competir (reduciéndolos) y el proceso debería estar controlado y supervisado por las Juntas electorales o cualquier otro órgano externo e imparcial, no por actores del partido. En caso de que algunos partidos no siguieran este sistema, podrían proponer una alternativa propia en régimen de proceso participativo; este debería ser avalado por las Juntas Electorales conforme a una lista de criterios (censo electoral público, transparencia, niveles de participación, etc).

No es necesario constitucionalizar este asunto toda vez que el artículo 6 de la Constitución española ya prescribe que los partidos deben ser organizaciones democráticas, aunque existen críticas sobre el funcionamiento real durante todos estos años. Pero sí que será necesario, en línea con el planteamiento de este documento, que se garantice que en los mecanismos participativos se incluya la paridad como aspiración y como resultado. Conscientes de que se trata de una medida sobre la que se suele reflexionar poco,

exponemos en esta tabla los argumentos a favor y en contra de mecanismos más participativos en la elección de líderes y candidatos. Debe hacerse notar que existe una tendencia bastante estudiada a la implantación de estos mecanismos en las democracias occidentales desde finales del siglo pasado.

A favor	En contra
Más implicación de la ciudadanía en el proceso político	Costes elevados
Más debate de propuestas	Posible complicación de los procesos políticos que genere frustración y desinterés
Más confianza de la población en los partidos y la política	Reparto equilibrado de fondos entre candidatos puede generar conflictos
Menos oligarquías en los partidos y menos riesgo de oligarquización (la casta) de las instituciones.	Falta de competición en los procesos de primarias (ratifican las decisiones que otros han tomado) y posible manipulación de éstos.
Más rendición de cuentas (se puede penalizar a ciertos candidatos si el proceso está abierto a toda la ciudadanía)	Desconexión con las estructuras organizativas de algunos partidos políticos
Argumento de que los resultados de las listas electorales (u órganos del partido) son el resultado de los deseos agregados de los/as participantes	Resultados de candidatos que desequilibren la paridad y obliguen a los órganos centrales a intervenir

7. Estructura del voto.

En la actualidad es categórico y no creemos que deba cambiarse a uno de otro tipo.

8. Barrera: 3%

Si se quiere aumentar un poco más la proporcionalidad, se puede disminuir o incluso eliminar la barrera electoral, pero a riesgo de tener un parlamento más fragmentado con gobiernos probablemente menos estables y más costosos de formar. Recuérdese que la función de todo parlamento es legislar, pero también producir (y controlar) gobiernos. De todas maneras, el 3% parece ser una medida estándar en España, aunque hay comunidades que tienen el 5% (Valencia, Galicia, Madrid, Extremadura, Murcia) y en otras, como Asturias, algunos partidos han propuesto alterarla hacia esa cifra.

No obstante, parece que la barrera electoral tiene efectos en los distritos grandes (>20) y menos en los medianos o pequeños. El umbral efectivo nos da una idea de a partir de qué porcentaje de votos un partido obtiene realmente un escaño y este parece situarse por encima de la barrera legal. Por tanto, existen argumentos para no tocarla.

En consecuencia, la barrera legal podría mantenerse o incluso, si se quiere aumentar la pluralidad del Congreso, reducirse, pero convendría hacer las simulaciones pertinentes

para aventurar los escenarios futuros con barreras electorales distintas. Si se aumentara el tamaño del parlamento, podría dejarse la barrera en el 3%.

9. Fórmula electoral

La fórmula D'Hondt es la empleada a la hora de establecer la correspondencia entre votos y escaños. Si bien muchos autores son muy críticos con los efectos que esta fórmula tiene en la operación de transformar mandatos en representación, otros han remarcado que el impacto que D'Hondt tiene en la representación no es de la magnitud que se le presume, por lo que cambiando otros componentes del sistema electoral, las posibles distorsiones quedarían mitigadas. Esta es la línea de análisis de autores como Douglas Rae y, a su estela en España, Alberto Penadés o José Ramón Montero.

Probablemente la fórmula Hare o quizás la Sainte-Laguë/Webster fuera un poco más proporcional, pero se requerirían simulaciones diversas y sospechamos que los efectos no serían muy significativos y el coste del cambio elevado. Estas afirmaciones quedan avaladas con trabajos como las simulaciones del informe del Consejo de Estado, que muestran que hay pocas variaciones y no aconsejan tampoco el cambio.

Por tanto, dado que cambiar la fórmula electoral supondría introducir un elemento de distorsión en los sistemas electorales españoles, dado que su impacto en la desproporcionalidad parece ser menor en comparación con el impacto del tamaño del distrito, y dado que las leyes electorales parecen sugerir su uso, probablemente el coste de cambiar la fórmula electoral sería más elevado que su beneficio. Por ello sugerimos mantener la fórmula d'Hondt si se cambian otras dimensiones del sistema electoral.

10. Derecho a voto

Dado que España es un estado miembro de la Unión Europea, dado que el fenómeno de los ciudadanos/as móviles dentro de la Unión se extiende, y dado que España es uno de los países que recibe más ciudadanos/as europeos que viven bajo las leyes españolas, ¿por qué no fomentar su integración vía participación política facilitándoles el derecho a voto en las elecciones autonómicas y nacionales además de las municipales y europeas? Obviamente, para ello precisarán establecer su residencia en España, formar parte del censo electoral y tener un cierto arraigo demostrado. Se trata de una medida relevante que exige una reforma parcial de la Constitución (arts. 13.2, 23) y que puede tener efectos importantes en aquellas comunidades en las que existen más bolsas de ciudadanos europeos móviles (Andalucía, Cataluña, Valencia). Será conveniente también explorar vías de reciprocidad con los países europeos afectados.

11. Debates electorales

Creemos que para el funcionamiento sano de la democracia, la ciudadanía debe estar expuesta a debates electorales. De esta manera tiene la oportunidad de informarse, contrastar programas, escrutar a los candidatos, y la oportunidad de implicarse en el proceso político. Por ello, es importante que se normalice la celebración de debates electorales. Proponemos que los poderes públicos garanticen, al menos, dos debates obligatorios: un debate entre todos los líderes parlamentarios de los partidos políticos del Parlamento; y otro entre los líderes de los dos partidos con mayor representación. Podrían estar organizados por un consorcio de medios de comunicación públicos y privados, que será el que establezca las reglas de cada debate.

Dado que una de las demandas es la participación, y dado que existen los medios técnicos para ello, estos debates deberían nutrirse también de las preguntas formuladas por la ciudadanía.

12. Jornada de reflexión

Hoy en día, a través de internet se difunden sondeos publicados en otros países (por ejemplo, Andorra) durante la jornada de reflexión. A todos nos pueden llegar por twitter como, por ejemplo, los que usan frutas en lugar del nombre de los partidos. Es decir, no parece que tenga mucho sentido que cinco días antes de las votaciones se prive a la ciudadanía de un elemento de información nuevo que puede ayudar a forjar la decisión del voto. Proponemos que se levante la prohibición a publicar sondeos electorales cinco días antes de las elecciones porque tal prohibición no tiene mucho sentido en un mundo globalizado con internet. Esto solo requeriría un cambio en la LOREG (art. 69.7).

13. Voto electrónico

Existen los medios técnicos necesarios para implantar el voto electrónico. Algunos estudios señalan que hasta el 16% de votantes indican que no habrían ido a votar de no existir el voto electrónico y en Estonia, por ejemplo, el voto electrónico lo practica un tercio de votantes. Es una manera, pues, de facilitar la participación ciudadana en la política. Se ha llevado a la práctica en Estonia y en algunos cantones suizos, pero también en países como los Estados Unidos, Brasil, Holanda, etc. En fin, parece estar algo extendido aunque *no exento de problemas* que deben ser analizados y ponderados. Al respecto, remitimos al Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia (I.3.2.iv) y a la Recomendación Rec(2004)11, del Comité de Ministros sobre estándares legales, operativos y técnicos para el voto electrónico. Considerando estos precedentes, y tras un cuidadoso análisis de la infraestructura y medios técnicos disponibles, se podría implantar en alguna circunscripción, de modo experimental, un sistema de voto electrónico que, tras ser evaluado, podría extenderse al resto del Estado.

14. Paridad

Se ha demostrado que aunque la ley de igualdad ratifica una tendencia que ya existía en la sociedad, refuerza el aumento de la proporción de mujeres pero no garantiza una proporción paritaria. Se sabe que un incremento del 10% de candidatas se traduce en un incremento de aproximadamente 4% entre las mujeres electas. Ante esta situación, creemos necesario que se refuercen los mecanismos institucionales para garantizar una mayor presencia de mujeres en las instancias de representación. Para ello proponemos la asunción de la democracia paritaria y la implantación del principio de la paridad (reemplazando al de representación equilibrada, como el ejemplo del País Vasco) y el sistema las listas cremalleras (siguiendo el modelo de Andalucía y Castilla-La Mancha).

Propuestas

Resumiendo, se proponen las medidas siguientes:

1. Aumentar el tamaño del Congreso prestando atención a dos escenarios.
 - a. Seguir con la distribución interna como hasta ahora con correcciones en el tamaño y prorrateo para evitar la desproporcionalidad.

- b. Crear un banco de escaños a repartir según los restos despreciados con la atribución de escaños (fórmula d'Hondt). Esto podría poner en duda la provincia como circunscripción, pero se puede hacer el reparto según la provincia bien introduciendo un elemento aleatorio (orden alfabético de las provincias) o creando un índice de desproporción y atribuyendo escaños allí donde haya más desproporción. De esta manera se mantiene el precepto constitucional que atribuye a la provincia la circunscripción electoral.
2. Mantener la provincia como circunscripción electoral.
3. Jugar con el tamaño de la circunscripción manteniendo el mínimo de dos y asignando el resto en función de la población actualizada.
4. Lista cerrada pero desbloqueada, introduciendo mecanismos participativos (pueden ser primarias) para la elaboración de listas y/o selección de líderes en los partidos siguiendo el principio de la paridad.
5. Mantener la fórmula d'Hondt.
6. Reconocer derechos políticos a los ciudadanos europeos que tengan residencia en España y estén en el censo electoral. Explorar las vías de concretar la reciprocidad con otros países europeos.
7. Introducir la obligatoriedad de hacer debates electorales.
8. Eliminar la prohibición de difundir sondeos en las cinco jornadas previas a la votación.
9. Implantar el voto electrónico de manera experimental.
10. Reconocer el principio de democracia paritaria y reforzar las medidas orientadas a garantizar la paridad en la representación electoral como las listas cremallera o de composición estrictamente paritaria.

Sumario ejecutivo de propuestas

Este sumario resume las propuestas que realizamos desde el grupo de reflexión.

Autonomía local

1. Necesidad de legislación de carácter orgánico sobre la autonomía local que determine las competencias propias y la financiación local, establezca la intermunicipalidad y configure el sistema político.
2. El marco genérico es elevar la autonomía local a nivel de gobierno en la articulación territorial del estado y sustraerlo a la dinámica de reparto competencial. Desde este objetivo, se propone que las entidades locales participen en las instituciones autonómicas y estatales, fundamentalmente en el Senado y en los parlamentos y gobiernos autonómicos. Se trata de relaciones intergubernamentales pero no administrativas y, por tanto, parece adecuada la creación de un instrumento de alarma temprana donde las entidades locales conozcan con antelación la normativa estatal o autonómica que les afecte y puedan presentar salvedades que deben ser debatidas.
3. El acceso de las entidades locales al Tribunal Constitucional en condiciones menos onerosas que las vigentes para la defensa de sus competencias.

Estatutos y constitución

1. En primer lugar, en la línea del principal objetivo antes señalado, de revalorización en un sentido “constitucional” del Estatuto y, asimismo, en favor de una concepción verdaderamente normativa del Estatuto, se propone la *creación de un instancia jurisdiccional de control o “defensa estatutaria”*, con la que hacer frente a los actos y normas autonómicas que supongan una vulneración de los derechos estatutarios, o un incumplimiento de sus mandatos y directrices vinculantes. Ese control debería ejercerse incluso frente a las decisiones que adopten forma de normas con rango de ley –incluidos los Decretos-Ley y Decretos legislativos— aprobadas por el Parlamento o el Gobierno de la entidad territorial. Sería aconsejable por tanto la creación de una instancia jurisdiccional de *control de estatutoriedad*. Esto no debe suponer, sin embargo, la existencia de un órgano jurisdiccional de nueva creación. Cabrían alternativas como la posibilidad de atribuir esa competencia de control a una sala específica del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma; o bien la atribución al dictamen del Consejo Consultivo autonómico de un carácter vinculante cuando queden afectados los derechos estatutarios. En todo caso, sería imprescindible coordinar esa función de control de estatutoriedad con la que desempeña el Tribunal Constitucional.

2. Una segunda propuesta se refiere al *procedimiento de aprobación del Estatuto*. Cabría mantener una regulación como la actualmente en vigor, en la que resulta imprescindible la participación de las Cortes Generales para la redacción definitiva del texto. O bien, sería viable igualmente implantar un modelo en el que los Estatutos podrían ser aprobados sólo por las autonomías, si bien conservando siempre el Tribunal Constitucional la facultad para controlar su adecuación a la Constitución. . En todo caso, se recomienda mantener el control preventivo del Estatuto antes de acudir a un pronunciamiento del electorado.
3. En cuanto al grado de consenso necesario introducir en una Constitución reformada un elemento de homogeneidad o simetría en el proceso de aprobación de (o reforma) de los Estatutos. Sería aconsejable en este sentido establecer constitucionalmente las mayorías cualificadas que se exigirían a nivel parlamentario (tres quintos o dos tercios), así como la generalización para todas las comunidades autónomas de un referéndum obligatorio.

Sistema de competencias

1. Como instrumento que podría coadyuvar a un cambio de tendencia en el nivel de conflictividad del modelo, cabría proponer la *constitucionalización de mecanismos o espacios institucionales con los que se potencie la concertación y el consenso entre Estado y entidades territoriales*, en la línea de lo que ya se ha implantado en la esfera legislativa (tras la reforma en el 2000 de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Estos mecanismos podrían implantarse como órganos internos en el seno de un Senado como verdadera cámara de representación territorial.
2. En cuanto a las propuestas que se pueden diseñar en un plano constitucional, son posibles al menos dos metodologías válidas para resolver –o cuanto menos aminorar sustancialmente- los componentes disfuncionales del sistema competencial implantado en 1978.

a) La primera alternativa consiste en implantar dentro de la norma fundamental un único listado de materias competenciales correspondientes al Estado central, complementado con una cláusula de atribución “residual” a las entidades territoriales de todas las que no hayan sido mencionadas en la esfera constitucional.

Ese listado único de materias competenciales (mínimas y fundamentales) sería asumido por el Estado con carácter exclusivo. No obstante, esa exclusividad no tendría que tener un carácter necesariamente “excluyente”, siempre que el texto constitucional atribuya al Estado solo la competencia para legislar, permitiendo, por tanto, que las comunidades autónomas puedan atribuirse en estas mismas materias competencias reglamentarias o de ejecución.

Sobre el grado de concreción material de las competencias que se regulen expresamente en la norma constitucional se pueden plantear soluciones técnicas diferentes. Una de ellas sería la elaboración de un listado muy pormenorizado (en una configuración tendencialmente “reglamentista”) tanto de funciones normativas como de materias y submaterias. De otro lado, sería igualmente viable la implantación de un catálogo

constitucional de materias genéricas del Estado, sobre las que se impondría una prevalencia respecto de la normativa aprobada por las comunidades autónomas.

b) En orden a ordenar y clarificar la división de competencias podría proponerse una segunda vía de solución basada en la constitucionalización de una doble relación de títulos competenciales estatales y autonómicos.

El primer listado recogería el catálogo de competencias sobre las que el Estado disfrutaría de un título competencial pleno (legislación y ejecución), excluyente por tanto de la posibilidad de reconocimiento estatutario posterior sobre algún tipo de función normativa.

Un segundo listado de competencias definiría con la precisión conveniente sobre sus perfiles materiales, aquellas competencias sobre las que existe un criterio de compartición entre Estado y comunidades autónomas. Se trataría, por tanto, de espacios sobre los que concurren competencias de ambos, con unos límites funcionales (legislación y/o ejecución) marcados siempre por la norma constitucional. En todo caso, habría que prever la adopción de un principio constitucional que permita prevalecer la legislación del Estado en caso de contradicción con la normativa autonómica.

El sistema se complementaría con una cláusula residual, en beneficio de las comunidades autónomas para supuestos de materias que no formaran parte de ninguno de los dos listados anteriores. En este caso, se podría plantear la necesidad o no de su recepción y concreción estatutaria. El cierre del sistema se produciría con una cláusula de supletoriedad en favor del Estado para cubrir vacíos normativos potenciales.

Coordinación, cooperación e integración

1. Incluir en la Constitución los *principios básicos* que han de regir las relaciones intergubernamentales tales como los de lealtad institucional recíproca, colaboración y participación que articulen, de acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, el deber de información y asistencia mutua, la abstención de conductas perturbadoras en el ejercicio de competencias propias, etc.
2. Articular mecanismos de *colaboración y cooperación vertical* en el texto constitucional superando la situación actual en virtud de la cual las técnicas quedan exclusivamente recogidas en la legislación ordinaria o en los Estatutos reformados en los últimos años. Sin pretensión de exhaustividad reguladora, la Constitución podría recoger la existencia y características básicas de la Conferencia de Presidentes (cabiendo la opción de que se integrara institucionalmente en el Senado), asignándole la función de deliberar sobre las grandes cuestiones que afecten a los intereses del conjunto, a los intereses comunes de las comunidades autónomas y a las relaciones entre instancias centrales y territoriales. La Constitución podría prever la existencia y configuración básica del sistema de conferencias sectoriales (como órganos de colaboración voluntaria para articular las relaciones de colaboración con carácter multilateral) para reforzar su funcionamiento estable y el seguimiento de los acuerdos. Un mecanismo para potenciar el papel de las conferencias sectoriales sería normalizar plenamente la práctica de fijar un calendario regular de reunión de las mismas, así

como de asegurar que todas las partes puedan intervenir en la fijación de la agenda estableciendo un protocolo de seguimiento de los acuerdos que en ellas se adopten. Mención constitucional merece el régimen de convenios de colaboración, planes y programas conjuntos entre el Estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí con respecto a los cuales la Constitución debe limitarse a reconocer su existencia y un mínimo marco común (procedimiento de elaboración; órgano de vigilancia y control, etc.) en el entendido de que la multilateralidad debe ser la pauta general y la bilateralidad la excepción. En general, un nuevo Senado territorial debiera concebirse como foro o espacio de debate de todas las materias que tengan una especial trascendencia territorial, es decir, no sólo como espacio de negociación de intereses comunes o contrapuestos sino como espacio de auténtica deliberación informada que permita el conocimiento de las necesidades de todos/as y obligue a aportar razones para sostener las posturas defendidas.

3. Articular mecanismos de *colaboración y cooperación horizontal* reconvirtiendo y potenciando instituciones como la Conferencia de Presidentes, las distintas conferencias sectoriales (incluyendo la Conferencia Sectorial de Asuntos Relacionados con la Unión Europea) o el Senado territorial que hasta la fecha se han desarrollado primordialmente en el marco de las relaciones verticales. En todo caso, la Constitución no deberá poner obstáculos a la colaboración entre las comunidades autónomas⁵ y más bien deberá reflejar la libertad y conveniencia de la colaboración evitando interferencias innecesarias que se prestan a controles políticos.
4. Incluir en la Constitución o desarrollar normativa o políticamente *elementos de reconocimiento simbólico* y de integración entre los cuales cabría pensar en los siguientes:
 - a) Normalización y reconocimiento constitucional del *uso de las lenguas propias de las comunidades autónomas* y del castellano de forma que pueda haber mayor presencia o presencia asegurada del castellano en el espacio público autonómico y mayor presencia o presencia asegurada de las lenguas autonómicas en el espacio público español y en todo caso *en el Senado* o la nueva cámara de representación territorial.
 - b) Promover la obligación de los poderes públicos de adoptar políticas que faciliten la opción de *aprendizaje de todas las lenguas de España* a todos los españoles independientemente de dónde residan.
 - c) *Política de desconcentración* territorial de los órganos e instituciones estatales de control y supervisión de naturaleza jurisdiccional o administrativa (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, Agencia Española de Protección de Datos).
 - d) Presidencia rotatoria del Senado o de la nueva cámara territorial (eg. seis meses cada Comunidad Autónoma)

⁵ Como hace en la actualidad el art. 145.2 con los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación al exigirse con respecto a los primeros, comunicación y con respecto a los segundos, autorización por las Cortes Generales.

5. Establecer un Consejo Audiovisual Estatal con participación de los consejos audiovisuales de aquellas autonomías que los tengan creados o vayan a crearlos. La finalidad de este consejo sería la de analizar los contenidos y la publicidad que emiten las radios y televisiones, tanto públicas como privadas, para garantizar que se adaptan a la ley y respetan los derechos de la ciudadanía, como la libertad de expresión, el derecho de la sociedad a una información veraz y plural, el derecho al honor y la intimidad, la igualdad y no discriminación, así como la protección a la integridad física y moral de los menores de edad. Con la participación de los consejos audiovisuales autonómicos este organismo debería también velar para que en las distintas emisiones de radio y televisión se respetase la diversidad territorial y cultural que existe en España.

Senado

Se plantea la reforma o creación de un Senado (que puede conservar ese nombre o dársele otro, como el de Consejo de las comunidades autónomas) capaz de cumplir las funciones siguientes.

1. *Intervenir en la legislación del Estado que tenga especial incidencia en las comunidades autónomas (leyes de participación autonómica)* garantizando que el voto de los territorios sea necesario para determinadas leyes que concretaría la propia Constitución, siguiendo un principio tasado, y entre las cuales se encontrarían, a modo de ejemplo, las leyes básicas que desarrollan y ejecutan las comunidades autónomas, las leyes de financiación, leyes ordinarias sobre competencias compartidas, leyes o planes transversales que afecten a las comunidades autónomas (como planes hidrológicos o infraestructura de comunicaciones). Cabría designar un procedimiento específico para la elaboración de estas leyes, que puede incluir el reconocimiento de un mayor protagonismo al Senado en su elaboración o una Comisión Mixta Congreso-Senado, posiblemente con voto dirimente y mayoría cualificada para el caso de la falta de acuerdo sobre las materias tratadas. Cabe la posibilidad de otorgar un veto de bloqueo o suspensivo (hasta que se logre una mayoría cualificada en el Congreso) a favor del Senado pero habría que considerar que ello supondría hacer primar el principio de representación territorial al de representación personal y podría además traducirse en una excesiva ralentización del proceso.
2. *Facilitar la conexión entre las comunidades autónomas y las políticas de la Unión Europea* y garantizar la participación real y efectiva de estas tanto en la fase ascendente (ratificando los acuerdos de las conferencias sectoriales) como en la descendente (concretando normativamente estos acuerdos sobre la forma de incorporar la norma europea en el ordenamiento interno cuando afecten a competencias de las autonomías) en la política del Estado relacionada con la UE (papel que compartiría el Senado con la Conferencia de Presidentes Autonómicos). Cabría introducir un mecanismo de “alerta temprana” en los asuntos europeos de forma que se permita la participación efectiva de los parlamentos autonómicos. La Conferencia de Asuntos para la Unión Europea debiera ser potenciada (habiendo ya servido desde el 2004 para garantizar la presencia de los gobiernos autonómicos en la delegación española de varios Consejos de Ministros de la Unión Europea) figurando en la normativa las reglas de presencia y actuación autonómica en las delegaciones españolas ante las

instituciones europeas, incluyendo además del Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia, o los órganos preparatorios y consultivos del Consejo y Comisión. La posible incorporación de una cláusula de asuntos europeos en la Constitución debiera incluir una mención a la necesaria participación autonómica en asuntos europeos. Sería igualmente necesario reformar la participación española en la representación ante la Unión Europea, tanto en el Consejo, como, administrativamente, en las oficinas creadas al respecto en el Parlamento Europeo.

3. Crear mecanismos de participación autonómica en el ejercicio de *competencias estatales* (como la comisión bilateral o el informe previo que permitan que las comunidades autónomas expresen sus posiciones sobre determinadas cuestiones aunque sea de forma no vinculante) explicitando los supuestos de participación de las comunidades autónomas en la toma de decisión del Estado. Estos mecanismos podrían constitucionalizarse en una futura reforma constitucional.
4. De la misma manera, crear fórmulas para garantizar la participación de las comunidades en la *reforma de la Constitución* (más allá de la iniciativa actualmente reconocida) en el caso de que esta se lleve a cabo. La Conferencia de Presidentes y la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado podrían cumplir funciones en este sentido.
5. Incluir y reforzar en la Constitución mecanismos eficaces de participación de las comunidades autónomas en la *designación de integrantes de órganos constitucionales* (Tribunal Constitucional, el órgano de Gobierno Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo), posiblemente a través del Senado.

En cuanto a la **composición** del Senado que se pretenda como auténtica cámara de representación territorial hay tres escenarios posibles.

1. Hay un acuerdo amplio en que la forma de garantizar que el Senado pueda cumplir mejor con las funciones mencionadas, y se pueda, en consecuencia, reducir el grado de conflictividad, es *integrando en el Senado a los miembros de los gobiernos de las autonomías* en cuanto son los órganos de dirección política (normalmente consejeros y altos funcionarios de éstas que podrían variar en función de los asuntos que se vayan a tratar y sus respectivos conocimientos) ya que con ello se seguirán las grandes orientaciones de los partidos (que sostienen a los ejecutivos autonómicos) pero matizadas por los intereses de las comunidades autónomas y apoyadas por el potencial de expertos en las diferentes materias. El problema es que tal forma de representación ignora la existencia de minorías parlamentarias que representan también a la población.
2. Otra opción es la *elección directa por los ciudadanos* en circunscripciones territoriales que serían las propias comunidades autónomas en vez de las provincias, aunque esta opción acabaría conformando un órgano que previsiblemente duplicaría al Congreso de los Diputados, razón que avalan quienes entienden que en ese caso sería mejor suprimir el Senado.
3. También se puede plantear la *designación de los miembros por los parlamentos autonómicos*. Esta última opción tendría la ventaja de que quedaría representada toda la ciudadanía de las comunidades autónomas y no solo las respectivas mayorías de

gobierno, aunque supondría el riesgo de que las dinámicas partidistas acabasen siendo las dominantes. Este riesgo podría minimizarse si la designación de los miembros por parte de los respectivos parlamentos tuviera que superar el escrutinio de una comisión parlamentaria con trámite de audiencia pública y se realizara con un proceso transparente, con obligatoria motivación y que exigiera consenso parlamentario o una mayoría cualificada (por ejemplo 3/4).

La doctrina y los actores políticos parecen convenir en la oportunidad de que el número total de senadores no sea demasiado elevado (por debajo de 100) y de que se proceda a una *asignación mínima de un número fijo de senadores por Comunidad Autónoma* (3 por ejemplo) *con un número creciente de votos en función de la población* (1 más por cada millón de habitantes) como forma de combinar la representación personal (un ciudadano/un voto) y territorial (un número igual de votos a cada territorio). Habría que añadir uno o dos representantes por cada Ciudad Autónoma. En todo caso, si se opta por la opción de ponderar el número de votos en función de la población, habría que decidir si se establece un tope máximo al número de votos adicionales en función de la población, para evitar que el criterio de representación territorial, que es el que específicamente persigue el Senado, quede desvirtuado por el de representación personal.

Poder Judicial

Se propone alimentar el debate actual a través de las propuestas siguientes:

1. En cuanto a politización, el CGPJ debería ser un ente reducido, técnico y no partidista que ni el gobierno, ni el parlamento ni las asociaciones de jueces pudieran presionar. Sus miembros deberían ser elegidos con transparencia y motivación en base a unos perfiles previamente definidos, al mérito y capacidad de los candidatos, y a la representación equilibrada entre sexos. Tal y como lo ha aconsejado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa en múltiples ocasiones, al menos la mitad de los vocales del CGPJ debería ser elegida por el colectivo de los jueces.
2. Adicionalmente, se propone fijar por ley los criterios de nombramiento de los altos cargos de la judicatura (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales) con el fin de reforzar la legitimidad de todo el sistema.
3. Finalmente, el nombramiento del Ministerio Fiscal debería tomar en cuenta la pluralidad de opiniones representadas en el Parlamento (incluyendo un Senado reformado). Un sistema de terna o/y una mayoría en las dos cámaras debería permitir elegir candidatos con una gran solvencia técnica y con un perfil político poco marcado.
4. Por lo que se refiere a la adaptación del sistema a la estructura territorial descentralizada del Estado, existen varias posibilidades en función de si se quiere descentralizar el nombramiento del personal jurisdiccional y no-jurisdiccional y la normativa procesal. Tal y como se ha señalado anteriormente, tanto la descentralización del nombramiento de los jueces como de la normativa se oponen en buena parte al objetivo de unidad del sistema judicial expresado por el Tribunal Constitucional en 2010. Ello no invalida la existencia de consejos de justicia autonómicos por supuesto, pero matiza sus

competencias al restringirlas al ámbito autonómico, al convertir a dichos consejos en órganos asesores y al subordinarlos al Tribunal Supremo. En cambio, el refuerzo del papel de los Tribunales Superiores de Justicia (y de sus salas de gobierno) en el campo del personal no-jurisdiccional no plantea ningún problema de calado.

5. Centrándonos en el mapa actual de la justicia en España, y considerando el aumento asimétrico de la carga de trabajo de los tribunales, parece necesario realizar una serie de modificaciones e inversiones que permitan el buen funcionamiento de este sistema desconcentrado. Primero, sería importante mutualizar los recursos de los tribunales de primera instancia con el fin de compartir su personal y sus infraestructuras. Segundo, parece necesario unificar las bases de datos y los programas informáticos existentes en la administración de justicia para favorecer la transmisión fluida de información. Tercero, el aumento de la actividad de los tribunales de justicia autonómicos debería ir acompañada de los recursos necesarios en término de personal, equipamiento informático y espacios físicos.

Tribunal Constitucional

Las propuestas realizadas para remediar estos problemas son las siguientes:

1. Se podría reforzar la prevención de los recursos ante el Tribunal Constitucional a través de la promoción de las entidades intergubernamentales (las conferencias sectoriales y en particular la Conferencia de Presidentes).
2. Se propone también alargar el mandato de los jueces constitucionales con una renovación por tercios cada cuatro años para dar más estabilidad a este órgano donde es necesario contar con tiempo para resolver asuntos complejos. Esta medida podría acompañarse de una edad máxima de jubilación.
4. Sería simbólico ubicar la sede del Tribunal Constitucional en una ciudad diferente a la actual (Madrid). Si el Senado se implanta en Barcelona, se podría ubicar el Tribunal en Valencia, Sevilla, Bilbao o Zaragoza por ejemplo para remarcar su vocación de ente regulador de los conflictos territoriales.
5. Es deseable que se impida la dilación de las sentencias del Tribunal Constitucional con plazos fijados de antemano para hacer más fluida la justicia constitucional. Ello permitiría evitar que asuntos como la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña vayan contaminando la política institucional durante años.
6. Es importante insistir en que los miembros del Tribunal Constitucional deberían ser juristas de reconocido prestigio con una sólida carrera a sus espaldas y ningún vínculo conocido con los partidos. El mérito y la capacidad de los candidatos deberían estar asegurados y su nombramiento realizado con transparencia y motivación e, idealmente, con pleno respeto al principio de representación equilibrada entre los sexos y territorios.
7. Finalmente, el sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal ha demostrado sus limitaciones en los últimos años. Quizás la reforma del Senado pueda paliar ciertas disfunciones. Por otra parte, algunas voces proponen que su elección se basa en un

sorteo entre todos los candidatos debidamente acreditados para evitar la politización de este órgano central en materia de resolución de litigios territoriales.

Comisionado para la sostenibilidad

La propuesta para España es que se cree un Comisionado que no suplante al parlamento y que se constitucionalice a nivel central y autonómico puesto que parte de las competencias que caerían dentro del ámbito de interés del comisionado serían autonómicas. Estos Comisionados serían un organismo independiente con una persona de reconocido prestigio a la cabeza, nombrada por las cámaras de representación. Más concretamente, su nombramiento estaría a cargo del Parlamento pero tendría que ser ratificado por el Senado o la Cámara territorial que surgiera de una posible reforma territorial, ya que parte de los ámbitos que tendrían que analizar e informar son competencias de los gobiernos autonómicos. En este sentido, su mandato tendría la misma duración que las cámaras de representación, pudiendo mantenerse en el cargo por un máximo de dos legislaturas.

Su labor principal es preceptiva y se circunscribe a informar el proceso de elaboración de leyes, así como la generación de un informe anual sobre la puesta en marcha de dichas leyes, las políticas públicas y presupuestarias que las acompañen. Igualmente podrá realizar informes específicos a petición de otras instancias u órganos como el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo, los consejos consultivos o las comisiones parlamentarias. Su labor por tanto, es complementaria a estas instancias y órganos, pero no sería dependiente o adjunto a ninguna de ellas al estar su ámbito de actuación delimitado al análisis de los efectos de las leyes y las políticas en el largo plazo buscando garantizar los intereses de las generaciones futuras.

Los ámbitos de actuación de los Comisionados podrían ser los siguientes:

- (a) Cambio climático y sostenibilidad ambiental.
- (b) Cambio económico teniendo en cuenta la creciente desigualdad, polarización, precarización de las condiciones económicas y endeudamiento público
- (c) Cambio demográfico donde los aspectos vinculados con la desigualdad pero especialmente la de género son un aspecto clave.
- (d) Agotamiento de los recursos del cuidado
- (e) Desencanto ciudadano en la participación política. Promoviendo la participación ciudadana y desarrollando una cultura de justicia intergeneracional.
- (f) Cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Las funciones específicas podrían ser las siguientes:

1. Evaluación de políticas desde una perspectiva de largo plazo y teniendo en cuenta la soberanía y el bienestar de las generaciones futuras. El objeto de estas políticas no son solo los aspectos medioambientales sino también otros relacionados con el endeudamiento público, la creciente desigualdad y polarización de la sociedad o la provisión de servicios públicos que siempre se hagan en función del interés público aunque estén parcialmente privatizados.

2. Desarrollar análisis en alianza con las entidades científicas y académicas que le permitan proporcionar consejo sobre los aspectos de la legislación que tengan una repercusión de largo plazo.
3. Mediar entre los distintos departamentos de gobierno y los distintos niveles de gobierno (europeo, central, autonómico y local) para asegurar la coherencia política vinculada a la sostenibilidad (ambiental, social y económica).
4. Establecer indicadores que permitan medir el compromiso con los objetivos de desarrollo sostenible.
5. Realizar informes sobre el potencial impacto de los acuerdos internacionales que puedan afectar al largo plazo.
6. Promover la participación pública de manera que se extienda una cultura política que se aleje del cortoplacismo del ciclo electoral y presupuestario.
7. Realizar un informe anual que se discuta en las cámaras de representación.
8. Los comisionados tendrían que realizar o encargar informes y realizar análisis de impacto de la acción legislativa y política en las generaciones futuras.
9. Podrían también tener la competencia para recibir quejas por parte de la ciudadanía y, en su caso, estar legitimadas para interponer recursos de constitucionalidad/estatutoriedad en sus ámbitos de competencia.

Anexo 1. Autonomía, soberanía y unidad

1. Considerando la falta de presencia del derecho de autodeterminación en las constituciones actuales, el derecho comparado e internacional, así como el marco establecido por la pertenencia a la Unión Europea, se aconseja no introducir el derecho de autodeterminación en una futura e hipotética reforma territorial. Se considera que no aportaría nada sustancial a la situación presente ya que los procesos de secesión se rigen más por las relaciones de poder que por el derecho positivo. Por lo tanto, es evidente que el encaje legal de un territorio solo puede ser tratado a través de la negociación política, siempre en un marco constitucional, entre los representantes políticos del Estado y la Comunidad Autónoma.
2. En estas condiciones, solo queda abogar por dos tipos de acción política.
 - a) Primero, es preciso reforzar la prevención de la conflictividad territorial de forma que se desincentive al máximo los procesos de secesión en el marco de construcción de la Unión Europea. La unión debe de ser un elemento atractivo que no se ponga en cuestión en función de la coyuntura política y económica.
 - b) Ello implica un esfuerzo de acercamiento entre centro y periferia, así como una política de la mano tendida que rehúya de la lógica cortoplacista y electoral. En todo caso, el fracaso del diálogo o de las posiciones favorables a un acuerdo respetuoso con el orden constitucional, exige de los actores implicados una actitud responsable para que, sin renunciar a aspiraciones políticas legítimas, se asuman las consecuencias económicas y sociales que implica un proceso de secesión.

Anexo 2. Reforma electoral

1. Aumentar el tamaño del Congreso prestando atención a dos escenarios.
 - a. Seguir con la distribución interna como hasta ahora con correcciones en el tamaño y prorrateo para evitar la desproporcionalidad.
 - b. Crear un banco de escaños a repartir según los restos despreciados con la atribución de escaños (fórmula d'Hondt). Esto podría poner en duda la provincia como circunscripción, pero se puede hacer el reparto según la provincia bien introduciendo un elemento aleatorio (orden alfabético de las provincias) o creando un índice de desproporción y atribuyendo escaños allí donde haya más desproporción. De esta manera se mantiene el precepto constitucional que atribuye a la provincia la circunscripción electoral.
2. Mantener la provincia como circunscripción electoral.
3. Jugar con el tamaño de la circunscripción manteniendo el mínimo de dos y asignando el resto en función de la población actualizada.
4. Lista cerrada pero desbloqueada, introduciendo mecanismos participativos (pueden ser primarias) para la elaboración de listas y/o selección de líderes en los partidos siguiendo el principio de la paridad.
5. Mantener la fórmula d'Hondt.
6. Reconocer derechos políticos a los ciudadanos europeos que tengan residencia en España y estén en el censo electoral. Explorar las vías de concretar la reciprocidad con otros países europeos.
7. Introducir la obligatoriedad de hacer debates electorales.
8. Eliminar la prohibición de difundir sondeos en las cinco jornadas previas a la votación.
9. Implantar el voto electrónico de manera experimental.
10. Reconocer el principio de democracia paritaria y reforzar las medidas orientadas a garantizar la paridad en la representación electoral como las listas cremallera o de composición estrictamente paritaria.