

**GRUPO DE TRABAJO FIDE “REFLEXIONES PARA  
UNA REFORMA CONSTITUCIONAL: LA REFORMA DE  
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO”**

**Madrid, 12 de marzo de 2018**

## 1- Presentación:

**El Grupo de Trabajo Fide se ha reunido a lo largo de un año, en seis sesiones de trabajo, desde febrero de 2017 a enero de 2018. En ellas se analizaron temas relativos a una reforma consensuada de la Constitución en materia de organización territorial del Estado.**

2

Todas las personas que han participado en este grupo de trabajo de Fide lo han hecho a título personal y no en representación de las instituciones, despachos profesionales, universidades, empresas, o Ministerios, donde llevan a cabo su labor profesional, por lo que estas conclusiones no reflejan y no recogen posturas institucionales sino particulares de cada uno de los miembros del grupo. Las que siguen son conclusiones elaboradas a partir de las aportaciones e intervenciones de todos los participantes en el Grupo, que si bien lógicamente no representan la opinión unánime de todos, señaladamente en las causas raíces de algunos de los problemas actuales y sus soluciones, sí reflejan las cuestiones en las que se ha centrado el debate y la reflexión colectiva.

## 2- Resumen:

**Este documento de propuestas se centra en la reforma del Estado de las autonomías, que entendemos de especial urgencia y gravedad, sin renunciar a abordar más adelante otros aspectos susceptibles de reforma.**

En el documento señalan, entre otras cuestiones las siguientes:

1. El sistema de organización territorial de nuestra Constitución, sin perjuicio de la vigencia de sus principios generales, es susceptible de mejora en el sentido de alcanzar un mejor equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, y a la vez conseguir que sea más eficiente y austero en términos de gobernanza de lo público.
2. El sistema de atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe simplificarse de tal forma que las atribuciones de competencias sean más claras y se cierren posibilidades de modificaciones posteriores. Ello exigiría la modificación de los arts. 149.3, 147, 148 y 150 fundamentalmente.
3. En este nuevo marco general que se propone, de cierre del sistema de atribución de competencias, es necesario profundizar también en la cuestión de qué competencias deben atribuirse a las Comunidades Autónomas y cuáles a las instituciones generales del Estado, abriendo la posibilidad de modificaciones (en ambas direcciones) en las actualmente atribuidas.
4. La Constitución debería permitir que la planta provincial se adecúe a la existencia de las Comunidades Autónomas, lo que debe llevar a flexibilizar la condición de la provincia como demarcación obligatoria en todas las Comunidades Autónomas, circunscripción electoral obligada y demarcación de la actividad estatal.
5. Deben constitucionalizarse las bases del sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas. El Estado debe asegurar una financiación común de la prestación de los servicios públicos fundamentales compatible con un segundo nivel de gasto en el que se garantice la plena autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Los fondos destinados a corregir los desequilibrios económicos deben abarcar a todas las Comunidades Autónomas y ser gestionados de forma más transparente y objetiva, principios que deben aplicarse también al sistema de fijación de los cupos vasco y navarro. La Constitución debe evitar que las Comunidades Autónomas que aporten recursos en términos netos al sistema terminen con menos capacidad financiera por habitante que las Comunidades receptoras.

6. Debe reformarse el papel del Senado, para que sea una institución que realice verdaderamente funciones de integración territorial, modificando íntegramente su estructura y funcionamiento. El modelo que se propone seguir a estos efectos sería el del Consejo de la Unión Europea o el Bundesrat alemán, de tal manera que el Senado se formaría con delegados de los Gobiernos Autonómicos que actuarían con ponderación de votos. Sus funciones deberían reforzarse, específicamente en materias en las que la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.
7. En paralelo, el Congreso de los Diputados debe garantizarse que sea una cámara de representación de los intereses generales, lo que exigiría la reforma del sistema electoral en términos que merecen una reflexión más detallada en un momento posterior.
8. Por último, deben introducirse nuevos instrumentos de cooperación y colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas modificando artículos tales como el 137, 145 o 153 de la Constitución.

### 3- Conclusiones:

#### LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

##### I. ALCANCE Y LÍMITES DEL DOCUMENTO

1. La reforma de la Constitución española de 1978 es una cuestión política, cuya iniciativa corresponde a las instituciones indicadas por la propia Constitución (art. 166 CE): al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es posible llevar a cabo **una reflexión objetiva sobre algunas cuestiones problemáticas y avanzar posibles soluciones técnicas que faciliten la insustituible labor de los agentes políticos.**
2. Partimos de la premisa de que es necesario adoptar distintas reformas para afrontar los problemas actuales: algunas atañen a las leyes vigentes, como la de régimen electoral general o la de financiación de las Comunidades Autónomas; pero parece imprescindible abordar, también, algunas mejoras del texto constitucional. La finalidad es múltiple: corregir las disfunciones de la Constitución que la experiencia ha puesto de manifiesto, ya porque el texto originario era mejorable, ya ocasionadas por el propio desarrollo de la vida constitucional; atender a las nuevas realidades y, también, incorporar al protagonismo constitucional a las nuevas generaciones. En este sentido,

que una reforma de la Constitución vaya a ser sometida a referéndum no sólo no nos parece un inconveniente, sino una ventaja.

En el grupo de trabajo se produjo un debate inicial acerca de las distintas mejoras que se pueden introducir en el texto de la Constitución: fueron mencionados los derechos fundamentales; la representación política y el sistema electoral; la sucesión a la Corona; las fuentes legislativas, en especial las leyes orgánicas y la legislación de urgencia por parte del Gobierno; el Consejo general del poder judicial; el Tribunal Constitucional; la estructura territorial de España; y los procedimientos de reforma de la Constitución. **Este informe se centra en la reforma del Estado de las autonomías, que entendemos de especial urgencia y gravedad, sin renunciar a abordar más adelante otros posibles aspectos susceptibles de reforma.**

## II. PREMISAS Y OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

3. Entendemos que **los principios que guiaron la descentralización política de España en 1977 siguen vigentes**. La redacción del artículo 2 de la Constitución es, quizá, susceptible de mejora; pero su texto plasma un pacto político esencial entre la unidad de España y la autonomía de sus nacionalidades y regiones que sigue ofreciendo un cimiento sólido para la Constitución territorial. El texto del artículo 2 puede quedar inalterado, lo que permite acometer la reforma mediante el procedimiento ordinario (art. 167 CE). Se trata de introducir reformas que, en atención a la experiencia constitucional acumulada desde 1978, permitan alcanzar un mejor equilibrio entre los principios de unidad y autonomía y que, al mismo tiempo, sea más eficiente y austero en términos de gobernanza de lo público en el largo plazo.

**La atención debe centrarse en el título VIII de la Constitución (“De la Organización Territorial del Estado”) y, simultáneamente, en la regulación del Senado (título III).**

4. Se suscitó un intenso debate sobre las virtudes y defectos del título VIII de la Constitución. Son perceptibles dos grupos de opiniones: quienes estiman que se trata de un texto deficiente por su confusión y su indeterminación o, en todo caso, consideran que es el reflejo de las propias dudas e incertidumbres del momento en que se aprobó; y quienes alaban su flexibilidad y su capacidad de encauzar las distintas visiones políticas existentes acerca de la mejor distribución territorial del poder público en España. En cualquier caso, se han alcanzado los siguientes puntos de acuerdo:

- 1) No estamos en 1977 sino en 2018: por consiguiente, **no se trata de dibujar un modelo ideal de descentralización territorial sino de partir de los casi cuarenta años de experiencia constitucional para mejorar el funcionamiento del Estado compuesto que tenemos, con la finalidad de conseguir los fines de la Constitución de 1978:** “Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes”, “Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular” y “Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”, tal y como señala el Preámbulo de la Constitución.

- 2) Conviene **simplificar y reforzar la distribución constitucional de competencias entre las instituciones generales del Estado y las Comunidades Autónomas**, para reducir la conflictividad competencial y permitir que todos los poderes públicos se concentren en ofrecer mejores leyes y servicios más eficaces, eficientes y responsables a los ciudadanos.
- 3) Es necesario **reforzar los mecanismos de integración de las Comunidades Autónomas en el Estado**, tanto a través del Senado como mediante instrumentos de cooperación y colaboración en los distintos sectores de actividad administrativa. Todas las instituciones del Estado global, tanto las generales como las autonómicas, deben respetar el principio de lealtad constitucional.

### III. CONTENIDOS DE LA PROPUESTA

#### III.1 El sistema de distribución de competencias

5. En lo relativo a las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, cuestión de gran calado político y donde es esencial que exista un consenso básico y susceptible de irse adaptando al cambio de las circunstancias. Hubo acuerdo en el plano técnico en favor de **la simplificación del sistema**:

El grupo entiende que conviene asentar la descentralización política iniciada en 1978 y, al mismo tiempo, introducir claridad y orden. Para conseguir estos objetivos, propone:

- 1) **Acotar las competencias del Estado a las enumeradas en la Constitución, dejando las restantes en manos de las Comunidades Autónomas.** Ello conllevaría una reforma de los arts. 149.3, 148 y concordantes de la Constitución (como el art. 149.1.29 CE), en términos similares a los siguientes: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución corresponderán a las Comunidades Autónomas. Las normas del Estado prevalecerán...”.
- 2) Por consiguiente, las Comunidades Autónomas asumirían el máximo grado de potestades públicas posible de acuerdo con la Constitución. Esta asunción, dispuesta directamente por el texto constitucional, resultaría indisponible para el legislador estatal. **Los Estatutos de autonomía ya no enumerarían las competencias que asume cada Comunidad Autónoma** (art. 147.2.d CE), lo que simplificaría en términos decisivos el ordenamiento jurídico y facilitaría una mayor claridad y estabilidad en el reparto competencial. Ello redundaría en que todos los poderes públicos pudieran concentrarse en ofrecer a los ciudadanos las mejores leyes y los servicios públicos más eficaces, eficientes y responsables.
- 3) Debe quedar clara la supremacía de la Constitución y que las competencias asignadas por ella son indisponibles, tanto para el Estado como para las Autonomías. Esta premisa conlleva la **derogación del artículo 150 de la Constitución y sus correlativos** (como el art. 153.b CE): las leyes estatales de delegación y transferencia previstas en los apartados 1 y 2 de dicho precepto complican y deforman la distribución de competencias, privándola de su rango constitucional y sometiendo el sistema a presiones e incertidumbres constantes. Esta supresión no impediría la colaboración entre Administraciones públicas ni la racionalización de servicios o actuaciones: pero todo ello puede conseguirse mediante técnicas interadministrativas que conllevan el ejercicio de las

competencias constitucionales, no mediante la redefinición de su contenido ni mediante alteraciones en su titularidad, tal y como permite ahora el art. 150 CE.

En cuanto a las leyes de armonización (art. 150.3 CE), algunos miembros del grupo propugnan su supresión; otros, por el contrario, estiman conveniente mantener su existencia.

- 4) La **leal colaboración en el ejercicio de las competencias atribuidas** por la Constitución a las instituciones del Estado y a las Comunidades Autónomas no requiere de una habilitación expresa, pero se podría enunciar en la línea sugerida en numerosas ocasiones por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, convendría facilitar la cooperación entre Comunidades Autónomas derogando la primera frase del art. 145.2 CE, lo que llevaría a precisar en el texto constitucional el carácter y efectos de la preceptiva comunicación de los convenios a las Cortes Generales.

6. No ha habido consenso, en cambio, en lo relativo al **contenido de las competencias que deben corresponder al Estado central y a las Comunidades Autónomas**. Se han delineado tres opiniones: a) convendría aumentar las competencias reservadas al Estado, en particular en aquellas materias relacionadas con la economía, en especial el turismo, con el urbanismo, con asuntos de interior y con la educación; b) convendría ampliar las competencias autonómicas, especialmente en el ámbito de la economía (mediante la limitación de la excesiva discrecionalidad de los títulos competenciales del Estado en esta materia), la lengua y cultura y la educación; conviene mantener el listado de competencias del art. 149 de la Constitución, que resultará más claro una vez establecido el principio de que las demás competencias corresponden íntegramente a las Comunidades Autónomas.

Introducir una referencia a la **garantía de la unidad de mercado** podría permitir delinear con más precisión la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

En cualquier caso, sea cual sea la redacción de la lista de competencias del Estado (art. 149.1 CE), su interpretación por parte de un Senado integrado por las Comunidades Autónomas conllevaría un cambio trascendental: las leyes estatales sólo serían aprobadas o modificadas tras atender a la experiencia y los intereses públicos competencia de las Comunidades Autónomas, las cuales tendrían ocasión de hacerlos valer en el nuevo Senado o Consejo de las Autonomías que se indica luego (*infra*, III.6).

### III.2 Estructura institucional de las Comunidades Autónomas

7. En cuanto a la estructura institucional de las Comunidades Autónomas, se han alcanzado las conclusiones de carácter general siguientes:
- 1) Nombrar a las Comunidades Autónomas en el texto constitucional introduciría una rigidez excesiva en el mapa autonómico: parece preferible mantener el flexible sistema actual, que permite que **las Cortes Generales, previa iniciativa o consentimiento de los territorios afectados, adapten el número y tamaño de las Comunidades a las necesidades de los ciudadanos y los pueblos de España**. Sería preciso, no obstante, actualizar la redacción de los artículos 143, 144 y 147.2 b) de la Constitución para atender a la realidad actual, compuesta por las 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas que existen.
  - 2) Conviene aclarar que todas las Comunidades Autónomas gozan de la garantía

institucional establecida por el artículo 152 de la Constitución, retocando en este sentido la redacción del inciso inicial de dicho precepto constitucional.

- 3) Una vez que los Estatutos de autonomía se ajusten a su función de establecer “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147 CE), y asegurado por el art. 152 de la Constitución su régimen parlamentario esencial, nada obstaría a que los respectivos **Estatutos fueran aprobados y reformados por cada Comunidad Autónoma, reduciendo la intervención de las Cortes Generales a verificar la constitucionalidad del Estatuto y, en su caso, instar un control jurisdiccional previo por parte del Tribunal Constitucional**. Lo que debería plasmarse en una reforma de los artículos 146 y 147.3, así como la derogación del artículo 151.

8. Se considera necesario que los preceptos de la Constitución que regulan determinadas instituciones generales del Estado dispongan expresamente el **principio de cooperación con las instituciones equiparables que puedan crear los Estatutos**, al servicio de los fines propios de cada una de ellas y de la mayor eficiencia de la actividad y el gasto públicos. Así, por ejemplo, la mejor defensa de los derechos ciudadanos (Defensor del Pueblo: art. 54 CE); el mejor asesoramiento de los Gobiernos (Consejo de Estado: art. 107 CE); o la mejor fiscalización de los fondos públicos (Tribunal de Cuentas: arts. 136 y 153 CE).

9. La **diversidad institucional de las Comunidades Autónomas** debería tener las menores cortapisas constitucionales, una vez asegurado el respeto al marco parlamentario diseñado por el artículo 152 de la Constitución. Esta diversidad es reconocida en el texto vigente de la Constitución en lo relativo a los archipiélagos (art. 141.4 CE). Sin embargo, su redacción actual resulta excesivamente rígida en todo lo relativo a la **organización local supramunicipal**: pues, aunque permite crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, impone la existencia de ésta como entidad de gobierno local y demarcación de las Comunidades Autónomas y del propio Estado (art. 141 CE).

Sin embargo, la existencia de Comunidades Autónomas de muy distinta extensión territorial y con marcadas diferencias en la distribución espacial de su población hacen que el esquema provincial uniforme, en gran medida inalterado desde 1833, resulte obsoleto: una mayoría del grupo entiende que es preferible que cada Comunidad Autónoma disponga de la estructura supramunicipal que mejor se adecue a las necesidades de sus ciudadanos, siempre que respete la autonomía de los municipios de su territorio, garantizada constitucionalmente (art. 140 CE). Por ende, el artículo 141 de la Constitución debería redactarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- La alteración de los **límites territoriales de las Comunidades Autónomas** corresponde a las Cortes Generales, mediante ley orgánica (modificación del art. 141.1, correlativo con la reforma anotada antes de los arts. 144 y 147.2.b CE).
- Los municipios podrán crear **consorcios** para la prestación de servicios y otras actividades de su competencia en ámbitos supramunicipales.
- Las Comunidades Autónomas podrán mantener las **provincias** que existen en la actualidad, modificar su demarcación territorial, refundirlas o segregirlas y, en su caso, crear **otro tipo de agrupaciones de municipios** que las sustituyan.
- El Estado, para el cumplimiento de sus actividades, deberá tener en cuenta la división



territorial vigente en las distintas Comunidades Autónomas (en relación con el art. 154 CE).

- Lógicamente, **la provincia dejaría de ser la circunscripción necesaria en las elecciones al Congreso de los Diputados**: lo que implica la derogación de la primera frase del artículo 68.2 CE, sin que ello prejuzgue en modo alguno si la legislación electoral debería mantener la provincia como circunscripción electoral o , en el marco de una reforma, debería optar por otra distinta.

8

También se podrían incorporar los principios de ordenación de las competencias de los Ayuntamientos y de la financiación local (en los arts. 140 y 142, respectivamente).

### III.3 Financiación autonómica

10. Resulta esencial la mejora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, correlativamente, de las entidades locales y de la propia Administración del Estado (arts. 156 – 158 y concordantes CE). Es un tema complejo, que requiere un alto grado de consenso político.

Por ello, debe abordarse con rigor técnico, considerando entre otras las ideas aportadas por la reciente Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Sin embargo, es posible anotar algunos criterios esenciales para guiar la reforma constitucional en este punto:

- 1) **La Constitución debería introducir algunos principios sustantivos** para ordenar mejor el conjunto de las haciendas públicas, sin perjuicio de su ulterior desarrollo en la ley prevista por el art. 157.3 CE (actualmente la LOFCA). Entre ellos, deberían incluirse los principios de **transparencia, equidad, economía y rendición de cuentas**.
- 2) Las Comunidades Autónomas deben disfrutar de una **garantía constitucional de suficiencia financiera**, en términos similares, al menos, a los previstos para las haciendas locales (art. 142 CE). Dicha garantía debería incluir el **principio de que ninguna Comunidad Autónoma que aporte recursos en términos netos al sistema debe terminar con menor capacidad financiera por habitante que las Comunidades receptoras** (tal y como expuso el Tribunal Constitucional: STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 134).
- 3) El Estado debe asegurar una **financiación común de la prestación de los servicios públicos fundamentales** en todo el territorio español, mejorando en este sentido la redacción del artículo 158.1. En todo lo restante, cada Comunidad Autónoma debe disfrutar de autonomía para fijar el nivel y las prioridades de su gasto público, financiado con sus propios ingresos. En este segundo nivel del gasto público no resultaría de aplicación el principio constitucional de solidaridad. Sí debería aplicarse, con todo rigor, el principio de transparencia.
- 4) Los **fondos destinados a gastos de inversión para corregir desequilibrios económicos interterritoriales** deben ser regulados con mayor flexibilidad y transparencia, abarcar a todas las Comunidades Autónomas y que ellas sean sus exclusivas destinatarias (art. 158.2 CE).
- 5) El **nuevo Senado** o Consejo autonómico debe aprobar, junto con el Congreso de los Diputados, los presupuestos generales del Estado. Al ejercer esa función, debe velar especialmente por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen



la financiación autonómica (art. 134 CE).

- 6) Igualmente, el nuevo Senado o Consejo autonómico debe contribuir a asegurar que las Comunidades Autónomas llevan a cabo una **gestión eficiente de los caudales públicos** procedentes de la hacienda general del Estado, cuando censuren las cuentas públicas. En esa labor debe contar con el auxilio del Tribunal de Cuentas (arts. 136, 158 y 153 CE).

9

Se produjo un amplio debate sobre la conveniencia, o no, de integrar a todas las Comunidades Autónomas en el sistema común de financiación autonómica. Hubo unanimidad en la apreciación de que, **si se mantiene el vigente sistema de concierto o convenio con el País Vasco y con Navarra, la fijación del cupo debe quedar sometida a criterios objetivos y transparentes**, tanto respecto de la metodología adoptada como de los datos económicos tomados en consideración para cifrarlo, en los términos enunciados por la Unión Europea (Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, asunto C-428/06 y acumulados).

### III.4 ¿Modelo simétrico o asimétrico?

11. La cuestión de la simetría o asimetría del Estado de las autonomías dio lugar a un debate que puso de manifiesto **varias tesis opuestas**:

- a) Una sostiene que es preciso recuperar la distinción original entre las nacionalidades y las regiones que forman España, tal y como plasmó el artículo 2 de la Constitución y su disposición transitoria segunda. La reforma debería ofrecer a determinadas Comunidades Autónomas unas competencias o unos rasgos institucionales o simbólicos propios, distintos de las demás Comunidades que serían, desde este punto de vista, de régimen común.
- b) En sentido opuesto, se sostiene que es preciso mantener un estatuto constitucional sustancialmente igual para todas las Comunidades Autónomas, tal y como ha resultado de la experiencia constitucional: referéndum en Andalucía (1981), leyes orgánicas de transferencia en favor de Valencia y Canarias (1982), pactos políticos sobre el desarrollo de las autonomías (1981 y 1992), entre otros hitos.

Sin embargo, se puede detectar la existencia de consenso en algunos puntos clave:

- 1) Los distintos territorios de España tienen **“características históricas, culturales y económicas comunes”** que los caracterizan y que ofrecen un sustento material a su autonomía política, no meramente administrativa;
- 2) La Constitución debe seguir ofreciendo un torso de gran **flexibilidad**, que haga posible que la estructura territorial del Estado se adapte a las cambiantes circunstancias históricas, dentro del respeto a los principios de unidad y de autonomía del artículo 2 CE;
- 3) Al mismo tiempo, la Constitución territorial debe **excluir cualquier extremismo**: tanto la uniformidad, por un lado, como los privilegios, por otro;
- 4) Algunas Comunidades tienen unos **hechos diferenciales** que deben ser reconocidos y protegidos: unos son geográficos (los archipiélagos, por ejemplo), otros culturales (como la lengua propia que convive con el castellano, lengua común).

De estos puntos de consenso debería ser posible extraer algunas consecuencias para la redacción de una reforma constitucional que mejore el actual título VIII a este respecto.

### III.5 Cataluña

12. En particular, la situación política en Cataluña ha dado lugar a **distintas tesis**:

- a) La autonomía de Cataluña puede ser reforzada, o incluso ampliada, sin necesidad de que el texto de la Constitución le dedique ninguna disposición expresa;
- b) Cataluña debe recibir un reconocimiento constitucional específico, ya sea en el cuerpo constitucional, ya mediante una disposición adicional específica. A su vez, los partidarios de esta tesis se han decantado por distintas posibilidades:
- Que la Constitución reconozca y ampare la singularidad política de Cataluña;
  - Que ofrezca una protección específica a su lengua, a su derecho civil y a los restantes hechos diferenciales que la caracterizan;
  - Que le atribuya unas competencias propias, en su caso asociadas a los mencionados hechos diferenciales.

Cualquier texto constitucional sobre Cataluña, en todo caso, debería estar redactado de un modo que no aliente la emulación ni conlleve una desigualdad injustificada con otras Comunidades Autónomas.

### III.6 El Senado e instrumentos de cooperación y colaboración

13. Ha existido unanimidad en la apreciación de que el Estado de las autonomías necesita una institución política que facilite la integración territorial. El Senado actual no sirve para ello: ni facilita la participación de las Comunidades Autónomas en el debate o la adopción de decisiones públicas ni hace posible la deliberación entre los distintos puntos de vista sobre el interés público ni, tampoco, los acuerdos políticos necesarios para vertebrar las políticas públicas, tanto en el interior de España como, en términos de gran relevancia, en el ámbito de la Unión Europea.

No está justificado crear un Consejo de las autonomías como nueva cámara y mantener, al mismo tiempo, un Senado como cámara específica para la segunda lectura de las leyes estatales. Por consiguiente, **el Senado actual debe ser abolido y sustituido por una cámara de representación territorial: que se la siga llamando Senado o que sea denominada de otro modo (Consejo de las Comunidades Autónomas o similar) no tiene especial relevancia**. Lo determinante es que su composición y sus atribuciones permitan un mejor funcionamiento del Estado compuesto implantado en 1978.

La cámara territorial debería estar formada exclusivamente por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la participación en ella de las Ciudades Autónomas. No deberían entrar en su composición ni las autoridades estatales (a diferencia de la Conferencia de Presidentes actual) ni las corporaciones locales, lo que no impide que puedan participar en sus actividades en los términos que acordara la propia Cámara.

14. La consiguiente reforma del título III de la Constitución (junto con otros preceptos relacionados, como pueden ser los arts. 115 o 155) puede ser abordada de dos maneras:

a) Establecer un régimen constitucional completo del nuevo Senado o Consejo; o b) Dejar que la Constitución fije unos principios y se remita a una ley orgánica para articular los detalles. En cualquier caso, de las sesiones se deducen algunas pautas:

- 1) **La cámara territorial que debe tomarse como modelo es el Consejo de la Unión Europea y el Consejo federal de Alemania (*Bundesrat*)**, por varias razones: entre otras su eficacia integradora, acreditada en la práctica; y porque el nuevo Senado o Consejo deberá facilitar la articulación de las Comunidades Autónomas con las instituciones generales del Estado en el seno de la Unión Europea, cuya legislación y cuyos recursos financieros cumplen un papel esencial para muchas materias que son objeto del orden constitucional de competencias.
- 2) Resulta más eficiente, y más acorde con el imperativo de un uso racional de los recursos públicos, que la cámara territorial esté **formada por miembros o delegados de los gobiernos autonómicos**: debe modificarse, en consecuencia, el artículo 69 de la Constitución y el conjunto de preceptos relacionados con él (como los arts. 70, 71, 72.2, 73 o 115.1 CE). Los representantes de las Comunidades Autónomas no serían permanentes, sino variables en atención a los temas incluidos en el orden del día del modo que cada una de ellas estimara más conveniente.
- 3) Las **atribuciones del Senado o Consejo territorial** deben ser sustancialmente reforzadas respecto a las previstas en el actual artículo 90 y sus correlativos. Sin embargo, su ejercicio debe evitar el riesgo de paralizar la actividad de las Cortes Generales, ya sea en el plano legislativo, presupuestario o de control político. La Cámara territorial ofrece la sede idónea para fomentar actitudes de cooperación leal entre las diversas instancias de gobierno, así como las relaciones de cooperación y colaboración de las Comunidades Autónomas entre ellas y con las instituciones centrales del Estado (en relación con los arts. 145, 156, 157.3 y 158 CE). También debe tenerse en cuenta su participación en la Unión Europea (en especial, a la luz de los Protocolos 1 y 2 de los tratados constitutivos).

15. La diversidad que caracteriza a las distintas autonomías no hace aconsejable la igualdad de votos entre ellas: pero el factor población, de innegable trascendencia en el Congreso (se han formulado propuestas para acentuar este rasgo, modificando el art. 68 CE en paralelo a la reforma del Senado), debe ser ponderado por otros criterios que permitan establecer una **gradación limitada en el número de votos** que corresponde a cada Comunidad Autónoma.

Todo ello sin perjuicio de fijar mayorías cualificadas y, en particular, de prever la posibilidad de establecer una doble mayoría en determinadas cuestiones relacionadas con los hechos diferenciales de determinadas autonomías.

16. El nuevo Senado o Consejo debe jugar un **papel especialmente relevante en relación con determinadas leyes**: así, por ejemplo, aquéllas cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, como son las laborales, las educativas o las sanitarias (números 7, 30 y 16 del art. 149.1 CE).

La nueva composición de la cámara territorial otorga un renovado valor a algunas **funciones del Senado** actual, como la intervención de Comunidades Autónomas (art. 155 CE). Por el contrario, obliga a repensar otras: Así, conviene sopesar la conveniencia de permitir que el Gobierno presente determinados proyectos de ley ante el Senado o Consejo, dejando para

un momento ulterior el debate en el Congreso (art. 88 CE). También se podrían recalibrar otras funciones, como la forma de articular la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas (art. 87.2 CE) o el ejercicio conjunto por el Congreso y la Cámara territorial de competencias no legislativas (art. 74 CE). Igualmente debe reflexionarse sobre la conveniencia de mantener un régimen jurídico común para el Congreso y el Senado o Consejo en determinados aspectos (arts. 72 o 75 CE).

12

Finalmente, la reforma del Senado como cámara territorial debería permitir que el Congreso de los Diputados asegure mejor la representación de los intereses generales. **La supresión de la provincia como circunscripción electoral necesaria (art. 68.2 CE) debería permitir que la Ley de régimen electoral general introduzca las reformas necesarias para mejorar la representación política de los españoles**, atendiendo a las exigencias tales como una mayor igualdad en el valor de los votos de todos los ciudadanos, la estabilidad gubernamental u otras mejoras (umbrales mínimos de representación, reparto nacional de restos, etc.) que merecen un debate específico más profundo en un momento ulterior.

17. Finalmente, convendría fortalecer los **instrumentos de cooperación y colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas**, así como entre ellas, en los distintos sectores de actividad pública, con especial intensidad en materia administrativa. Se podría retocar con este fin la redacción de preceptos tales como los artículos 137, 145 o 153 de la Constitución, en relación con la nueva redacción de su artículo 69.

El **principio de lealtad constitucional** debe presidir las relaciones entre las distintas instancias de legislación y gobierno en el Estado de las autonomías.

#### **4.- Integrantes del grupo de trabajo:**

**Han participado en este trabajo de reflexión y debate colectivo:** Juan Luis Aragonés, Abogado de Sacyr; **Gaspar Ariño Ortiz**, Catedrático De Derecho Administrativo. Presidente de Ariño y Villar, Abogados; **Mariano Bacigalupo Saggese**, Profesor Titular de Universidad, Departamento de Derecho Administrativo de la UNED; **Ignacio Borrajo Iniesta**, Catedrático de Universidad en Derecho (Universidad Pública de Navarra, s.e.); **Ismael Clemente Orrego**, Economista; **Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo**, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III; **Julio Fuentes Gómez**, Administrador Civil del Estado; **Santiago Hurtado Iglesias**, Abogado del Estado en excedencia. Socio Deloitte Legal; **Maximino Linares Gil**, Abogado del Estado en excedencia; **Luis Fabián Márquez Sánchez**, Presidente, Analistas de Relaciones Industriales S.A. (Arinsa) y Abogado; **Juan Martínez Calvo**, Abogado, Socio, Deloitte Legal; **David Mellado Ramírez**, Socio de PWC. Abogado del Estado. Anteriormente Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; **José Luis Piñar Mañas**, Catedrático de Derecho Administrativo de las Universidades de Castilla-La Mancha (excedente) y CEU San Pablo. Abogado; **Jose Antonio Rodríguez Álvarez**, Abogado del Estado. Socio del Departamento de Derecho Procesal de Ashurst; **Luis Rodríguez Ramos**, Catedrático de Derecho Penal y Abogado; **Salvador Ruiz Gallud**, Socio Director, Equipo Económico; **Ángel Sánchez Navarro**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense; **Manuel Silva Sánchez**, Socio Consultor de Roca Junyent, Abogado del Estado; **Santiago Soldevila Frago**, Antiguo letrado del Tribunal Constitucional; **Javier Tajadura Tejada**, Profesor de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco; **Joaquín**

**Tornos Más**, Catedrático Derecho Administrativo. Abogado, Tornos Abogados; **Juan Velázquez Sáiz**, Profesor de derecho constitucional en el Instituto de Empresa; **Elena Veleiro Couto**, Counsel de Pérez-Llorca Abogados, Abogada del Estado.

**Coordinación Académica del Grupo de Trabajo: Victoria Dal Lago Demmi**, Coordinación Académica, Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa. FIDE

## 5- Agradecimientos:

Fide agradece a **Mariano Bacigalupo Saggese**, Profesor Titular de Universidad, Departamento de Derecho Administrativo de la UNED y a **Juan Martínez Calvo**, Abogado, Socio, Deloitte Legal, el gran trabajo de co-dirección realizado, y a **Ignacio Borrajo Iniesta**, Catedrático de Universidad en Derecho (Universidad Pública de Navarra, s.e.), el haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo para la elaboración del documento de conclusiones. Agradecemos también a los ponentes que han participado introduciendo los temas para el debate y a todos los integrantes del grupo de trabajo quienes han aportado su experiencia, conocimientos en la materia y sus reflexiones personales. Han sido meses de un intenso e interesantísimo trabajo y ha sido un honor y un privilegio poder contar con las aportaciones de todos.

## 6- FIDE:

La Fundación FIDE constituye hoy un lugar de **encuentro permanente** de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las **empresas**, los **despachos profesionales** y la **Administración Pública**.

Fide es un think-tank jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa.

En Fide hemos constituido una serie de grupos de trabajo que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible**. La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas**, en otras **el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier

profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.

## **7- Anexo 1: Sesiones de trabajo celebradas**

En cada sesión de análisis y debate nos hemos centrado en los siguientes temas:

**1ª Sesión 6 de febrero de 2017: La reforma de la organización territorial del Estado I.**

Ponente en la sesión: Manuel Silva

**2ª sesión 21 de febrero de 2017: La reforma de la organización territorial del Estado II 3ª**

**sesión 15 de marzo de 2017: La reforma de la organización territorial del Estado III**

Ponentes en la sesión: Ignacio Borrajo + Tomás de la Quadra-Salcedo

**4ª sesión 9 de mayo de 2017: Debate sobre la propuesta de documento para la elaboración de conclusiones I.** (La sesión se desarrolló sin ponencias iniciales)

**5ª sesión 9 de octubre de 2017: Debate sobre la propuesta de documento para la elaboración de conclusiones II.** (La sesión se desarrolló sin ponencias iniciales)

**6ª Sesión 29 de enero de 2018: Debate sobre la propuesta de documento para la elaboración de conclusiones II.** (La sesión se desarrolló sin ponencias iniciales)