

**Manuel Martínez Sospedra.**

**Catedrático de Derecho Constitucional UCH-CEU.**

## **SUMARIO**

- 1. Introducción.**
- 2.- Derechos fundamentales.**
- 3.- Derechos sociales.**
- 4.- Derechos civiles y políticos.**
- 5.- Reformas institucionales (I). Los partidos.**
- 6.- Reformas institucionales (II). Los Parlamentos.**
- 7.- Reformar las instituciones (III). La ley electoral.**
- 8.- Las reformas institucionales (IV). El gobierno.**
- 9.- Las reformas institucionales (V). El Poder Judicial.**
- 10. El Poder Local.**
- 11.- Las autonomías.**
- 12.- La justicia constitucional.**

### **1.-Introducción.**

Las dos formaciones políticas que se disputan el dominio del espacio de centro-izquierda, donde se deciden las mayorías electorales desde 1977, han presentado sendos documentos que contienen las propuestas de PSOE y C,s al efecto de resolver los problemas de derechos, representatividad y corrección institucional de las que el sistema político español adolece. El enfoque que se adopta tiene numerosos puntos en común: necesidad de reconocimiento de nuevos derechos, propuestas orientadas a proteger los derechos sociales, propuesta de reforma parlamentaria y electoral, rediseño del sistema autonómico, etc. Es más, en ambos casos se toma como punto de partida la Constitución vigente, que se trata de conservar mediante la introducción en ella de una serie más o menos extensa de reformas, pero rechazando en ambos casos la apertura de un proceso constituyente que supondría la liquidación de un texto constitucional que, forzoso es reconocerlo, nos ha

---

<sup>1</sup> Elaborado sobre la base de la "Propuesta Socialista de Reforma Constitucional" del PSOE y de las "Propuestas de Regeneración Democrática e Institucional" de Ciudadanos.

servido bien. Aparece en este punto una diferencia fundamental con las propuestas de PODEMOS, cuyo eje se halla precisamente en la apertura de un proceso constituyente, lo que comportaría el fin del “régimen del 78”.

Sin embargo, el punto de partida es distinto en ambos casos, aun teniendo en común la percepción de la existencia de una crisis política. Mientras que el PSOE, en su documento, asocia el estallido de la crisis política con el surgimiento de la crisis económica, Ciudadanos plantea claramente que las raíces de la crisis política son anteriores y distintas de la crisis económica, y traen causa no tanto del impacto de esta, cuanto de las deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas cuyo origen se encuentra con anterioridad (a veces con mucha anterioridad) a 2008. No es sorprendente que el PSOE, a la postre una de las dos patas del bipartidismo surgido de las elecciones de 1992, opere del modo en que lo hace, al fin y al cabo no va a tirar piedras contra su propio tejado, lo que, por otra parte, no impide que buena parte de sus propuestas respondan al propósito de remediar defectos de cierta antigüedad, cuanto menos. En esta cuestión es claro que, como partido emergente que es, C,s no tiene que cargar con una pesada mochila y vaya más ligero de equipaje, lo que le permite ser más riguroso y exacto en su planteamiento general: ciertamente la partidocracia no nació en 2008.

Esa diferencia tiene incluso un alcance puramente formal: el texto de C,s es más claro, sistemático y ordenado que el de la propuesta socialista, y resulta con frecuencia más concreto y menos indeterminado, lo que no debe extrañar: el PSOE, como partido de vocación mayoritaria que es, debe ser más cuidadoso de cara al futuro: es más probable que se le enjuicie en su día por lo que escribe hoy.

Mas pasemos a examinar los contenidos de ambos documentos, que es lo que realmente interesa.

## **2.- Derechos fundamentales.**

En ambos documentos nos encontramos con propuestas de introducción de nuevos derechos fundamentales o de mejora de los existentes, en ambos casos se proponen reformas interesantes en el ámbito de los derechos sociales, en ambos casos se recurre a alguna clase de internalización de la Carta de Derechos de la UE y del Convenio de Roma, con las consecuencias jurídicas de rigor, en ambos casos se tiene finalmente una misma y significativa omisión.

Por de pronto en ambos casos se proponen reformas en el catálogo de los derechos fundamentales, entendidos en el sentido que tiene esa expresión en nuestro ordenamiento constitucional. Así, C,s propone la inclusión expresa del derecho a los propios datos, del derecho a la transparencia, una mejora del redactado del principio de igualdad y la modificación del orden de sucesión a la Corona. Por su parte, el documento socialista asume las mismas propuestas, bien que verbalizadas de otro modo, y agrega la supresión completa de la pena de muerte, la afirmación expresa del principio de neutralidad religiosa o la incorporación de los derechos propios de la bioética.

En términos generales el grado de acuerdo es de entrada muy alto, tanto por lo que toca a las materias a tratar como por lo que afecta a las propuestas de nuevos derechos. Si acaso el documento socialista incide algo más en las políticas propias del conflicto de valores, pero

la diferencia de matiz no parece muy significativa. Otra cosa es que el programa del PSOE incluya propuestas de política religiosa que no dejan de ser sorprendentes cuando se considera que su electorado fiel es más religioso y más católico que la media. En fin.

Ahora bien, precisamente porque se proponen cambios en la sección del T.I de la Constitución que cobija los derechos fundamentales, las propuestas de ambas formaciones incurrir en una contradicción, siquiera sea temporal y provisoria. En efecto: la Constitución establece que es necesario recurrir al procedimiento agravado de reforma (art.168 CE) cuando el cambio afecte a los derechos fundamentales o a la Corona. Como el procedimiento agravado no es un procedimiento de reforma, sino uno de sustitución legal de la Constitución de 1978 por otra (no en vano el precepto habla de “nuevo texto constitucional”, las propuestas en cuestión entran en conflicto con la naturaleza de reforma que la intervención que se postula conlleva. Por eso, está muy puesto en razón con la propuesta socialista incluya una modificación de los procedimientos de reforma, excesivamente rígidos como bien se sabe.

Lo que comporta que las reformas que se han mencionado implican una reforma en dos fases: una preliminar que modifique el T.X de la Constitución, y otra sustantiva posterior, que efectúe los cambios que se proponen. No parece que haya otro medio de remediar uno de los indudables defectos de la Constitución vigente.

No me resisto a señalar que el documento socialista contiene una propuesta a primera vista superflua: la de incluir en la Constitución un precepto que reconozca *expresis verbis* el matrimonio entre las personas del mismo sexo. Parecería que esa sería una propuesta superflua después del pronunciamiento favorable del Constitucional, pero no lo es. La decisión favorable del TC se obtuvo al precio de fijar una doctrina que excluye la prohibición de la discriminación tácita del ámbito del principio de igualdad. Como esa es doctrina insostenible (aunque solo fuere por su incompatibilidad con la fijada por el TJUE y el TEDH) la protección constitucional de tal clase de unión exige de una previsión como la propuesta. *Excusatio non petita...*

### **3.- Derechos sociales.**

Ambos documentos coinciden en la necesidad de ampliar el catálogo de los derechos sociales y de incrementar sus garantías. No obstante ninguno de los dos sigue el camino lógico: el de convertir en derecho constitucional español la Carta de Derechos de la Unión Europea, que incluye ya los derechos sociales de la segunda redacción de la Carta Social, que no existía al tiempo de redactarse la Constitución vigente. En lugar de ello ambos partidos siguen la técnica de las incorporaciones puntuales, que en ningún caso comprenden la totalidad de los derechos sociales contenidos en la citada Carta. En esta materia el documento socialista da algún paso más allá, al incluir la propuesta de una prestación que cubra el mínimo vital necesario para una vida digna, si bien la propuesta de C,s es más sistemática y, por ello, mejor orientada.

En ambos casos asoma la preocupación por establecer garantías constitucionales de la financiación de dichos derechos de prestación, que en el caso del documento socialista incluye la derogación de la reforma del art.135 CE efectuada en 2011, cuya inmoralidad clama al cielo, dicho sea de paso. No obstante, el planteamiento de los derechos de prestación es distinto: mientras que en la propuesta del PSOE se sitúa en primer lugar el

derecho de prestación y a él se anuda, en su caso la garantía presupuestaria, en el documento de C,s opera de la forma exactamente inversa: se coloca en primer lugar a los recursos y solo en el caso de que estos concurren se articula el correspondiente derecho de prestación, lo que se justifica por la voluntad de evitar la existencia de derechos puramente nominales por falta de cobertura presupuestaria y financiera. Unas cosas por otras parece que en este campo de los derechos que comportan prestaciones públicas la posición adoptada por el PSOE parece más adecuada (en línea de principio al menos) toda vez que la primacía de derecho facilita políticamente la obtención de la correspondiente cobertura presupuestaria, cosa que no sucede, al menos no con la misma intensidad, si el orden de prioridades es el opuesto.

En todo caso llama la atención una ausencia común a ambos documentos: enfrentados a un escenario de “invierno demográfico” que pone a largo plazo en cuestión la sostenibilidad del estado de bienestar ni una formación ni la otra hacen mención alguna a las políticas públicas (y en su caso a los derechos) que la inversión de una tendencia demográfica dañina viene a exigir. No parece que la vaga “mejorar la protección a la familia” del documento socialista este orientada suficientemente bien en este campo.

#### **4.- Derechos civiles y políticos.**

Aspecto que apenas si aparece fuera del marco de las reformas institucionales de las que luego se hablará. Tal parece como si en la materia no hubiere problemas, algunos de ellos muy serios. Ni el PSOE ni C,s proponen cambios sustantivos en la materia, cosa por demás sorprendente en un país en el que no hay elecciones por sufragio universal igual y directo fuera de las locales y las europeas, y en el que perviven residuos de las técnicas electorales propias del franquismo como sucede en el caso de la elección de las diputaciones provinciales de régimen común, que mantienen un sistema de sufragio que proviene directamente de la ley de bases de régimen local de 1975.

Con ser grave lo señalado es aún peor el que no tengan presencia alguna en ambos documentos dos defectos gravísimos de nuestro sistema de derechos: en primer lugar la expansión desmesurada que ha venido a adquirir la autotutela de la Administración, de tal modo que la legislación habilita a esta a imponer sanciones, en ocasiones muy graves (la ley de seguridad ciudadana contempla sanciones que superan del orden de veinte veces el ingreso medio per cápita) sin intervención judicial. Y ello opera incluso en el ámbito del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, en el que es posible imponer sanciones administrativas sin previa decisión judicial (sin ir más lejos las de tráfico).

Peor aún es el incumplimiento del mandato del art. 53.2. CE, esto es la inexistencia del recurso de amparo ordinario. En este punto la situación no puede ser más lamentable: de un lado no existen en la jurisdicción ordinaria los juzgados y tribunales especializados en la tutela de derechos fundamentales, cuando es a todas luces claro y evidente que el amparo nació, y es eficaz, cuando hay inmediación y especialización por razón de la materia. Cuando el amparo lo da el juez de la esquina, para entendernos; del otro esa ausencia tiene por consecuencia no sólo la fragilidad del sistema de protección de los más importantes derechos, sino también la mutación de la justicia constitucional, que, en virtud de esa carencia, se halla imposibilitada para centrar su atención en aquello que es su primaria razón de ser (el control abstracto de normas), dada la necesidad de atender una demanda de amparo que, en la situación actual, la jurisdicción ordinaria no puede satisfacer. Con los

efectos que se siguen de acumulación de asuntos, retraso en juicios y decisiones, y eficacia decreciente.

En resumen, si descontamos la muy poco determinada alusión al reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros residentes que se halla en el documento socialista, la cuestión brilla por su ausencia.

## **5.- Reformas institucionales (I). Los partidos.**

Tanto PSOE como C,s entienden necesaria una modificación del régimen legal de los partidos, y tanto uno como otro sostienen propuestas que supondrían un cambio profundo de la disciplina de los partidos, si bien hay que anotar que el documento de C,s es en este punto mucho más amplio y preciso que el socialista. Hay coincidencia en ambos casos en la exigencia de elecciones internas más transparentes y competidas y en la postulación de elecciones internas para escoger candidatos a las elecciones. Es peculiar de la propuesta socialista la inclusión del principio de “participación equilibrada” de hombres y mujeres en las candidaturas (lo que ya es una exigencia legal). Que haya una contradicción clara entre dicha exigencia y la de primarias parece que no se le haya ocurrido a nadie. En todo caso ninguno de ambos documentos precisa si se trata de primarias al estilo USA con regulación legislativa, administración electoral independiente y supervisión judicial o se trata simplemente de elecciones internas a cargo de las organizaciones partidarias.

La propuesta de C, s es más extensa y puede por ello ser más precisa e incluye, además de las primarias la exigencia legal de congresos en fechas determinadas, la convocatoria y celebración de congresos a cargo de órganos partidarios independientes de la dirección saliente, mecanismos imparciales para velar por la legalidad interna, exigencia de sometimiento a un plan contable, etc.

En ambas propuestas llaman la atención tres ausencias: en primer lugar nada se dice acerca de la financiación pública, que se da por supuesta, ni de su régimen (y que en la actualidad registra un fuerte sesgo mayoritario); en segundo lugar nada se dice acerca de la percepción descentralizada de las subvenciones públicas, tal parece como si ambas formaciones quisieran mantener uno de los medios principales para favorecer la oligarquización de los partidos, a saber la percepción centralizada de los fondos de origen exterior; en tercer lugar nadie dice cosa alguna sobre la publicidad de ingresos de origen exterior y procedencia privada.

En conjunto la implantación de las medidas que se vienen a proponer comportarían una importante mejora del régimen de partidos vigente, que es de muy escasa calidad, si bien hay que anotar que en conjunto no se llega, ni de lejos, a algo similar a la regulación de la ley de partidos alemana, cuya influencia es por demás palmaria en las propuestas avanzadas por ambos partidos.

## **6.- Reformas institucionales (II). Los Parlamentos.**

De nuevo el texto de C,s es más amplio y preciso que el socialista. Ambos coinciden en la exigencia de mayor transparencia, en la adopción de medidas para evitar el abuso del

decreto-ley, en la necesidad de modificar el régimen de debates, aunque sin precisar gran cosa, en la radical mejora del tratamiento de la Iniciativa Legislativa Popular y en la reducción de los privilegios parlamentarios. Ciudadanos agrega la necesidad de una mejora del régimen de las comisiones de investigación, que incluye un reforzamiento de los poderes de estas para aproximarse al modelo cuasijudicial anglosajón, aunque sin demasiadas precisiones.

Por lo que toca a los privilegios parlamentarios, ninguno de ambos dice una sola palabra ni sobre las retribuciones, ni sobre los medios materiales y personales que necesitan tanto las asambleas como los parlamentarios. Ambos insisten en la necesidad de cambiar el régimen de incompatibilidades, pero sin precisar en qué sentido. Ambos coinciden en la reforma del aforamiento, para limitarlo a los casos relacionados con el ejercicio del cargo los socialistas y para suprimirlo en el caso de C,s. Asimismo, ambos coinciden en la reforma de la inmunidad parlamentaria, para limitarla al ejercicio del cargo (C,s) o para suprimirla (PSOE). A lo que se ve ni unos ni otros han aprendido de lo que señaló un ilustre jurista italiano: “un juez faccioso puede estar en el horóscopo de cada diputado”. Pensar que encomendar el enjuiciamiento de un parlamentario a un órgano judicial unipersonal antes que a uno colegiado beneficia el funcionamiento del Parlamento y la imparcialidad de la justicia no parece muy puesto razón. Volver al sistema existente antes de 1876 no parece una idea brillante precisamente.

Finalmente el PSOE propone mejorar el sistema de provisión de órganos reguladores y de órganos constitucionales mediante la previa intervención de comités de expertos que operaran una preselección de candidatos, a las que seguirían audiencias parlamentarias y designación parlamentaria por mayoría cualificada.

## **7.- Reformar las instituciones (III). La ley electoral.**

Ambos partidos critican el sistema electoral existente y, en consecuencia, ambos postulan su reforma. Una vez más, el documento de C,s es más preciso y el del PSOE más sumario. Ambos están de acuerdo en tratar de satisfacer dos demandas sociales generalizadas: incrementar la proporcionalidad del sistema y acabar con el voto de adhesión que es la lógica consecuencia de las listas cerradas y bloqueadas.

Pese a que con anterioridad voces relevantes del PSOE han ido más allá (el anterior secretario general, sr. Pérez Rubalcaba defendió la adopción de la representación proporcional personalizada empleada en Alemania) es bien cierto que la propuesta socialista no pasa de la combinación entre “composición equilibrada”, desbloqueo de las listas y mejora de la proporcionalidad.

Por su parte C,s es más preciso: opta por un sistema inspirado en el germano: con una mitad de los 350 escaños del Congreso a elegir en circunscripción nacional entre listas electorales, con una barrera de 3% y limitación de las coaliciones y los otros 175 a elegir en distrito uninominal, que una vez electos pasarían a ocupar los puestos de cabecera de las listas, con la precisión de que los distritos no pueden ser mayores que la provincia. La propuesta de C,s difiere del modelo alemán en cuatro cosas: primera, no contempla exención de la barrera electoral para los partidos con 3 o más diputados electos en distrito uninominal, ni para los de las minorías nacionales; segunda, contempla listas nacionales directas en lugar de la federación de listas de partido votadas en cada estado de la

Federación; tercera, reduce la barrera electoral del 5 al 3%; cuarta: no precisa que fórmulas electorales se han de emplear (en el caso alemán una proporcional para las listas y el reparto de todos los escaños y la decisión por mayoría simple en los distritos.)

La propuesta es interesante, pero adolece de un defecto garrafal: mantiene el número fijo de diputados actual, que tiene dos propiedades negativas: la primera que es inadecuado para un sistema como el que se propone; segunda, que haría imposible el voto igual.

En efecto, al fijar un determinado número de escaños el sistema es ciego a las variaciones de la población y no puede adaptarse a estas: no puede crecer cuando la población crece, ni puede disminuir cuando la población baja. Así, la ratio diputados/población era en origen de 1/103.843 y la ratio electores/escaño 1/67.382 cuando el sistema se acuño (1977). Para las elecciones del próximo diciembre la primera pasa a 1/132.685 y la segunda a 1/104.317. Si se prefiere dicho de otro modo: para conservar la relación original entre diputados y población el Congreso debería tener este año 447 diputados, si se prefiere conservar la relación electores/diputado el Congreso debería tener este año 542 escaños. Y es claro que conforme la relación electores/escaño sube la posibilidad de personalizar la elección y mejorar la representación baja. Como en el sistema propuesto habría que asignar la mitad de los escaños (175) a los distritos uninominales la ratio resultante este año será 1/265.371 habitantes o 1/208.604 electores (unas tres veces el tamaño medio del distrito electoral inglés, en 2013 1/70.150), lo que supone que el distrito sería mayor que las 9 provincias de menor población.....Ergo si a esas provincias se les da un escaño, como este está, por principio, por debajo de la ratio el voto de los ciudadanos de esas provincias vale más que el de los demás. Exactamente lo contrario de lo que se busca. Hagan números caballeros.

#### **8.- Las reformas institucionales (IV). El gobierno.**

En lo que toca al poder ejecutivo apenas si se registran propuestas de interés. Tal parece como si la deriva a favor de algo muy parecido a un presidencialismo desleído no tuviere la menor importancia. Así no hay propuestas que afecten a la primacía del presidente del Gobierno, ni a la regulación de los principios de confianza y responsabilidad, ni al rol privilegiado que el Gobierno disfruta en sus relaciones con el Parlamento, etc. Tan sólo una cuestión aparece en las propuestas y que afecta al gobierno nacional: como reacción frente al abuso del decreto-ley durante la Legislatura que ahora muere el PSOE propone que sea preceptivo (y no facultativo como hasta ahora) que una vez ratificado el decreto-ley se tramite siempre como proyecto de ley, al efecto de maximizar la intervención parlamentaria. C,s es más radical: se propone directamente la supresión de la figura y su sustitución por un procedimiento parlamentario express para los casos de urgencia. Tanto una propuesta como otra merecen detenida consideración.

#### **9.- Las reformas institucionales (V). El Poder Judicial.**

El documento socialista guarda silencio sobre la regulación constitucional del Poder Judicial, lo que indica su conformidad con la regulación constitucional del mismo actualmente existente. Muy distinto es el caso del C,s que si plantea una larga serie de reformas a su juicio necesarias. En todo caso llama la atención que ni uno ni otro partido se planeen un cambio necesario: la eliminación de la condición de funcionario que todavía

tiene el juez, que es propia del modelo napoleónico y no es compatible con una judicatura entendida como Poder del Estado.

La propuesta más interesante de C,s en este campo no es propiamente constitucional: se trata de acordar un plan plurianual para llevar el número de jueces al nivel europeo medio, lo que supondría multiplicar por algo más de dos el número de plazas. La propuesta es acertada porque no cabe esperar justicia pronta y eficaz si la misma no tiene suficiente número de jueces. Aun así no cabe ocultar que pasar de los aproximadamente 5.500 jueces existentes al entorno de 12.000, que serían necesarios para alcanzar la media europea, habrá que repensar todo el sistema de reclutamiento.

Si dejamos de lado la condena de las “puertas giratorias” en la judicatura y la piadosa reclamación de la ausencia de discrecionalidad en los nombramientos, de imposibilidad manifiesta salvo que se recurra en exclusiva al criterio de la mera antigüedad, lo que no parece muy puesto en razón, el programa judicial de C,s gira en torno a dos supresiones: de un lado acabar con la previsión que habilita a la Asambleas Legislativas a nombrar dos magistrados de la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, a imagen y semejanza de la facultad similar que respecto del Supremo tiene el gobierno nacional desde que hay inamovilidad en España, esto es desde 1870. Desconectar el Poder Judicial del Legislativo y el Ejecutivo es idea digna de más detenida meditación. La otra supresión propuesta ha levantado una ola de críticas: la de suprimir el Consejo General del Poder Judicial y sustituirlo por el apoderamiento del Presidente del Supremo asistido por dos adjuntos, electo por el Congreso por mayoría de 2/3 y un mandato de seis años. No parece que la sustitución de un órgano colegiado por uno unipersonal, al que se encomienda el gobierno de la judicatura, asistido por dos adjuntos de elección por tres años por y entre los jueces sea una idea muy feliz. Pasar de un gobierno mediante un comité a un gobierno por una suerte de zar de la judicatura no parece una idea particularmente acertada. Es cierto que el Consejo está mal diseñado, pero de ahí a suprimirlo y sustituirlo por una suerte de ministro de justicia bis no parece que sea muy inteligente. Como diría un inglés: una propuesta interesante.

No cabe decir lo mismo de la reforma de la fiscalía, para la que se propone que el gobierno venga forzado a escoger el Fiscal General de entre una terna que determine una comisión del Congreso de entre los candidatos extraídos de entre los miembros de la carrera. La idea merece consideración, pero está ligada necesariamente a otra cuestión de mayor empaque: si se va a mantener el sistema mixto inquisitivo/acusatorio en el procedimiento criminal o se va a sustituir por otro fundado exclusivamente sobre el principio acusatorio. Lo que, por cierto, sería de mayor conformidad con la definición constitucional de la judicatura.

## **10. El Poder Local.**

La propuesta socialista es de carácter tan general en este punto que apenas si dice algo concreto, fuera de una cuestión importante: que los gobiernos locales deben tener competencias propias, cosa que con la vigente ley de bases de 1985 no sucede. Nada se dice ni de la cuestión del mapa municipal y sus defectos, ni de las diputaciones provinciales de régimen común, ni en lo que toca a su eventual subsistencia, ni en lo que afecta a su modo de elección.



La propuesta de C,s, que en este punto hereda la previa de UPyD, es completamente distinta y tiene dos partes: la primera comporta un cambio radical del mapa municipal y afronta el problema del minifundismo ( hay más 8.100 municipios y más del 90% de la población vive en menos de mil) con una solución radical, ya ensayada en otros países de la UE: la fusión al efecto de lograr municipios que sean eficientes y sostenibles. Reforma que todo el mundo sabe necesaria, pero cuyos presuntos costes políticos asustan.

La segunda es sencilla: la supresión de las diputaciones, porque como estas no tienen otro papel que asistir a los municipios que no se pueden valer por sí mismos, si se logran municipios sostenibles el nivel provincial está de sobra. La fórmula es desde luego racional, pero conviene señalar que al menos en dos casos de Comunidades de gran extensión (Castilla-León y Andalucía), cabría plantearse si un nivel intermedio no resultaría funcional.

## **11.- Las autonomías.**

Sin duda la gran cuestión. Y es aquí donde el documento socialista alcanza un nivel de detalle similar al de la formación centrista, y donde la influencia del dictamen del Consejo de Estado que encargó el gobierno Zapatero es mayor. Por de pronto en ambos casos se está de acuerdo en fijar constitucionalmente el mapa autonómico existente, el documento de C,s saca la lógica consecuencia al postular la supresión de la transitoria cuarta. Llama no obstante la atención que no se prevea al efecto alguna clase de procedimiento de reestructuración al modo alemán.

Ambas formaciones están de acuerdo en que la Constitución debe recoger con detalle la competencia estatal mínima necesaria. La reforma debe precisar la definición de cada uno de los supuestos de compartición o concurrencia competencial especificando las facultades que en tales casos corresponde a cada parte, correspondiendo el poder residual a las autonomías. Adicionalmente ambas formaciones están de acuerdo en que el listado constitucional debe contener la determinación de las competencias estatales “horizontales”, que entienden deben cubrir la garantía de la igualdad entre los ciudadanos, el libre ejercicio de los derechos constitucionales, el mantenimiento de la unidad, la igualdad de condiciones de vida y de disfrute de los servicios esenciales.

Ambos partidos están asimismo de acuerdo en incluir en la Constitución las bases del régimen de financiación de las autonomías, cuyos principios se contemplan de modo similar: suficiencia, corresponsabilidad, equidad, etc., si acaso con mayor atención al respeto al principio de ordinalidad en el documento socialista, y con el énfasis marcado en la corresponsabilidad fiscal en el de C,s. La diferencia radica en este punto en la marcada hostilidad de la formación centrista a los regímenes de concierto vasco y navarro, cuya supresión a largo plazo se propone, en el marco de la armonización fiscal europea, mientras que entre tanto se debe revisar al cupo, tanto el navarro como el vasco, al efecto de suprimir privilegios fiscales.

Si C,s muestra una tendencia más unitarista en el terreno fiscal, el documento socialista hace mayor incapié en el principio de lealtad federal, en la introducción de sistemas de cooperación y colaboración y en la determinación de las responsabilidades respectivas a la hora de desarrollar y aplicar el Derecho de la Unión Europea.

Por último el documento socialista contiene previsiones que muestran mayor sensibilidad respecto del pluralismo cultural, territorial y lingüístico del país, incluyendo el reconocimiento constitucional de los que denomina las “singularidades”, dando a su propuesta un matiz culturalista ausente en el documento centrista.

En este campo la diferencia fundamental entre las posiciones de ambos partidos tiene que ver con el impacto de la estructura territorial en la ordenación del gobierno nacional. En este sentido llama la atención que ninguno de ambos partidos sea sensible a la necesidad de acentuar el “momento unitario” del sistema constitucional: la elección del Congreso. Al ser este el órgano principal del sistema de gobierno general y la institución que encarna la unidad del Estado es necesario dotarle de un sistema de elección acorde con esa condición. En este sentido la propuesta electoral de C,s, que comporta la fijación de composición política del Congreso según el voto nacional, parece recomendable, aunque no sea necesariamente la única válida.

La divergencia es radical en el caso del órgano de integración de las autonomías en el gobierno general: el PSOE pretende conservar el Senado, bien sea en la forma de una asamblea de elección por las Asambleas territoriales, según el modelo austriaco, bien sea mediante una imitación del Consejo Federal alemán, no una Asamblea sino un Consejo Intergubernamental; por su parte C,s postula la supresión del Senado y encomienda la integración no tanto a un Consejo federal, cuanto a una Conferencia de Presidentes autonómicos dotada de potestad legislativa, bien que limitada a las “normas autonómicas”.

Ninguna de ambas posiciones resulta consistente. La razón tiene que ver con el hecho de que se desconoce que la “Cámara Territorial” debe tener una composición relacionada con el tipo de reparto competencial que finalmente se adopte. Una vez rechazado el modelo dualista de dos bloques de materias de competencia exclusiva – que ninguno de los partidos postula – decae la posibilidad de elección directa. Si se opta por la compartición y la concurrencia, como hemos visto se hace, caben tres soluciones: si la compartición es primariamente legislativa, el federalismo es ante todo un federalismo legislativo, la solución idónea es un Senado de elección por los Parlamentos Territoriales, que son los que legislan; si la compartición es primariamente ejecutiva, si se opta por un “federalismo de ejecución” al modo alemán, en el que las autonomías ejecutan sus normas y las del Estado, la solución indicada es la de la Conferencia Intergubernamental y su modelo el Bundesrat germano; si se opta por una distribución de competencias mixta, en parte legislativa, en parte ejecutiva, en la que el estado ejecuta sus propias normas la solución indicada es una forma mixta: un Senado en parte de representación gubernamental y en parte de representación legislativa, al modo del texto de la Iglesia de S. Pablo.

Lo que no resulta acertada es la propuesta de C,s. No lo es en punto a la limitación de la competencia a “las leyes directamente relacionadas con la organización territorial” porque la delimitación según el interés prevalente es de precisión imposible y con ella lo será la competencia del órgano de integración. Por ende como el interés y la competencia no coinciden necesariamente la limitación de la competencia no satisface bien la necesidad de integración vertical que es la razón de ser de un órgano de esta clase. La competencia debe ser universal. Al respecto resulta significativo que ningún estado federal contenga una solución de este tipo, condenada a ser un semillero de conflictos.

Tampoco lo es por lo que toca al órgano: sencillamente pensar en un cuerpo colegislador de 19 personas que, además, al tiempo que legislan para todos son el primer gobernante de su respectivo territorio es soñar: sencillamente no hay ni capacidad, ni tiempo. La

Conferencia de Presidentes tiene sentido si, y solo si, es algo así como la Diputación Permanente de un Consejo Federal a la alemana. Pero lo que hace falta para que un cuerpo colegislador legisle, y tenga la posibilidad de hacerlo bien, es tamaño para repartirse el trabajo, y dedicación, para hacerlo. A este respecto la citada Conferencia o Consejo de Presidentes sencillamente no sirve. En Alemania son los ministros o delegados del gobierno del Land los que hacen el trabajo del Consejo Federal, no los Ministros-Presidentes, de presencia simbólica, cuando la hay.

Finalmente hay que atender al reparto del poder entre Senado/Consejo y el Congreso. Si el “momento unitario”, el Congreso, tiene una primacía general e incondicionada sobre el “momento federal”, el Senado, este no podrá funcionar satisfactoriamente como instrumento de integración vertical. Debe buscarse un equilibrio entre la necesaria primacía del “momento unitario” y el indispensable acuerdo del “momento federal”, y para ello caben dos tipos de solución: o bien la seguida en Alemania y Bélgica, con dos clases de leyes, las que requieren participación del Consejo Federal, pero decide en caso de divergencia el Parlamento, y las que requieren el consentimiento del dicho Consejo, lo que obliga al acuerdo; la segunda podría ser una que atribuyera la decisión en última instancia al “momento unitario” pero indujera los acuerdos bien dando al “momento federal” el poder de retrasar considerablemente la adopción de las leyes, bien haciendo depender la primacía del Congreso de una decisión gubernamental, como sucede en Francia o se preveía en la Ley para la Reforma Política.

La tesis de la “todo el poder para el Congreso y su mayoría” es tóxica en un Estado compuesto.

## **12.- La justicia constitucional.**

Aquí las posiciones de ambas formaciones son divergentes. La propuesta socialista, de clara inspiración habermasiana, postula la designación de magistrados reservada en exclusiva a las Cámaras. Por su parte C,s mantiene el reparto cuatripartito existente, pero lo reforma ampliando el mandato a 12 años, endureciendo los requisitos para ser magistrado y elevando la edad, de tal modo que la única salida de estos sea la jubilación. Ninguno de los partidos presta atención al hecho de que el diseño constitucional está confeccionado pensando en un Tribunal cuya función principal, cuantitativa y cualitativamente, es el control de normas, mientras que el existente es una Corte dedicada en un 98 por ciento al amparo y que solo dedica una parte muy menor de su tiempo y trabajo en hacer lo que constituye su razón de ser. Como ya se apuntó la salida se halla en establecer un amparo ordinario simple y eficaz, al modo de los “tribunales de urgencia” del modelo republicano.

En lo que afecta a la composición la propuesta socialista conlleva el riesgo de encomendar a las mayorías parlamentarias el control de la constitucionalidad de las leyes que esas mismas mayorías han redactado, lo que no parece muy puesto en razón. Es cierto que ese es el modelo alemán, pero aquí no hay una judicatura designada por los gobiernos autonómicos, ni son de dependencia autonómica los tribunales ordinarios fuera de los Supremos, ni es seguro que haya una suerte de Consejo federal, ni, desde luego, es seguro que nuestros partidos llegaran a ser tan descentralizados como lo son los alemanes. En estas condiciones el riesgo de seudomorfismo es elevado en demasía.

Por lo que toca a la propuesta centrista hay que decir que parece en principio más acertada, y lo es más si se conservan tanto el Senado como el Consejo General del Poder Judicial. Empero no acabo de ver lo acertado de la jubilación forzosa a los 75 años. En este sentido me parece que seguir el modelo anglosajón de jueces vitalicios solo sustituibles por dimisión, delito o incapacidad judicialmente probada sería más eficaz para asegurar la independencia de los magistrados. En algo tenía que acertar UPyD.

Alfara, Noviembre de 2015.