

RESUMEN

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL

Manuel Contreras Casado
Carlos Garrido López
Eva Sáenz Royo
Enrique Cebrián Zazurca
Pedro Luis Martínez Pallarés

Profesores de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

PRINCIPALES PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA.

- 1. Impulso a la iniciativa legislativa popular** mediante la reducción del número de firmas exigido y la ampliación de las materias sobre las que puede versar. Se propone que una iniciativa legislativa popular pueda impulsar la reforma constitucional. Los promotores de la iniciativa legislativa tendrán derecho a defenderla ante el Pleno del Congreso de los Diputados en el debate de toma en consideración.
- 2. Impulso al referéndum consultivo** mediante la ampliación de la iniciativa para proponerlo y de las materias susceptibles del mismo.

Por una parte, se plantea que la iniciativa para convocar un referéndum consultivo no sólo la tenga el Presidente de Gobierno, tal y como dispone el actual artículo 92 de la Constitución española, sino que también puedan tenerla los ciudadanos y, al menos, dos grupos parlamentarios. Una vez hecha la propuesta, la convocatoria de referéndum deberá autorizarla el Congreso de los Diputados. Trabajos empíricos sugieren que dejando el impulso del referéndum a los ciudadanos la acción política y de gobierno tiende a acercarse a las preferencias de los votantes más que en los lugares donde no se reconoce dicha iniciativa; algo que parece esencial en los momentos actuales de nuestro sistema democrático, en los que la distancia entre las principales decisiones políticas y las preferencias de los ciudadanos resulta con demasiada frecuencia abismal.

Por otra parte, se plantea ampliar el objeto de los referéndums consultivos, haciendo posible su convocatoria tanto para consultar a la ciudadanía sobre cuestiones políticas de especial transcendencia, como prevé la actual regulación del artículo 92 de la Constitución, como sobre proposiciones de ley aún por tramitar y leyes ya en vigor, excepción hecha de las tributarias y presupuestarias.

- 3. Reconocimiento del derecho de deliberación ciudadana.**

Regulación en el artículo 23 CE de un derecho de deliberación ciudadana en el proceso legislativo que, tras su correspondiente desarrollo legal, permita la introducción de fórmulas de democracia deliberativa en el sistema representativo. Una deliberación entendida como debate entre los ciudadanos y entre estos y sus representantes, alentado y mantenido por el Parlamento y desarrollado a través de las posibilidades tecnológicas ofrecidas por Internet.

SUPRESIÓN DEL SENADO Y APUESTA POR UN PARLAMENTO UNICAMERAL.

El Senado actual carece de funcionalidad: duplica la representación política del Congreso, reitera en sus mismos términos la dinámica partidista de aquél y opera como una cámara de segunda lectura con una intervención más restringida en el ejercicio de la potestad legislativa, puesto que su participación se limita a la incorporación de enmiendas o la adopción de un veto, a expensas de que el Congreso acepte aquéllas o levante éste. Cuando la voluntad del Senado coincide con la del Congreso, el Senado resulta inútil; cuando su voluntad es distinta, el Senado resulta disfuncional y la nueva intervención del Congreso lo hace irrelevante.

El reiterado deseo de convertir el Senado en Cámara de representación territorial plantea innumerables dificultades técnicas y políticas, entre ellas, un prácticamente imposible consenso sobre la distribución de los senadores por Comunidades Autónomas y su forma de elección. Pero aun en el supuesto de que la reforma constitucional del Senado pudiera materializarse en ese sentido, el empeño no valdría la pena. Las funciones de integración territorial que en España podrían asignarse a un nuevo Senado similar al *Bundesrat* alemán, como la colaboración entre el gobierno central y los autonómicos o la participación legislativa de los gobiernos autonómicos en la decisión estatal, pueden realizarse a través de las relaciones intergubernamentales multilaterales con similares resultados, con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación y con mucho menor coste económico.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y LA INTRODUCCIÓN DE REFORMAS PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO

- 1. Clarificación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.** Se plantea que sea la Constitución española la que fije la distribución de competencias y no los Estatutos de Autonomía, del mismo modo en que se hace en todos los Estados Federales. El listado de competencias del Estado debería incluir las necesarias para garantizar la unidad política, la unidad económica y la cohesión social.
- 2. La mejora del sistema de financiación autonómico.** En este sentido se propone: 1) que la financiación autonómica quede fijada en la propia Constitución y no esté sujeta a la continua negociación política; 2) que las CCAA asuman la responsabilidad de su gasto a través de un amplio poder impositivo, tal y como se hace en el modelo de EEUU. Esta es la mejor forma de enfrentar al político con el coste de sus decisiones y a su elector con el valor de los servicios que recibe. Por otra parte, se evita que la Administración tienda a la expansión incontenida del gasto público, por razones políticas o electorales, y puede reducirse el sentimiento de impopularidad y rechazo frente a los impuestos autonómicos y locales, actualmente ya muy fuerte, así como la creencia de que los bienes y servicios públicos que se prestan son gratuitos o sin coste; 3) como cláusula de cierre del sistema, tal y como hace la Constitución canadiense, el gobierno central, a través de transferencias a las CCAA, “debe proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de imposición”. Podría plantearse la concreción de los servicios que han de ser nivelados, por ejemplo, la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como los criterios para testar dicha calidad, siendo un elemento clave la consideración de la dispersión poblacional.
- 3. La constitucionalización de la lealtad institucional.** Se propone el reconocimiento constitucional de la lealtad institucional y, derivada de ésta, de

que el coste de la decisión deba recaer en los presupuestos del ente que asuma dicha decisión.

- 3. El reconocimiento constitucional de los municipios y las provincias y la garantía de su autonomía.** Se postula el mantenimiento de los municipios y provincias como piezas organizativas del propio Estado en su conjunto –y no de las CCAA– y se propone el establecimiento de algún tipo de prescripción constitucional que garantice la atribución de competencias en los municipios, tal y como hace la Ley Fundamental de Bonn. Asimismo, se propugna que la representación en las Diputaciones provinciales esté basada en elecciones directas. Por último, propugnamos la previsión a nivel constitucional del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, en casos de menoscabo de la misma por leyes del Estado o de las CCAA.

OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

- 1. Incorporación de un derecho fundamental a la asistencia sanitaria que imposibilite la eliminación por ley de la sanidad universal, gratuita y de calidad para todos.**
- 2. Delimitación de la irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey** a los actos realizados en el ejercicio de su cargo como Jefe del Estado, a fin de excluir claramente de este estatuto jurídico sus actos personalísimos y de naturaleza privada.
- 3. Contra el uso arbitrario del derecho de gracia: constitucionalización del requisito de exigencia de motivación del indulto.**
- 4. Eliminación del reconocimiento expreso a la Iglesia Católica** contenido en el artículo 16.3 de la Constitución.