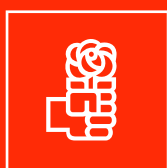




Proposta sobre l'articulació
federal d'Espanya



ÍNDIX

Presentació	5
<hr/>	
I. Principis i valors inspiradors	6
I.I. Espanya: del centralisme a l'autonomia (una descentralització competencial reeixida)	6
I.II. La crisi de l'Estat autonòmic espanyol: la resposta federal	7
<hr/>	
II. La reforma de l'organització territorial de l'estat per a l'adaptació constitucional al model d'estat federal	11
II.I. Reformar el Títol preliminar de la Constitució	11
II.II. La reforma del Títol VIII de la Constitució, la reforma imprescindible	12
<hr/>	
III. La reforma del Senat	15
III.I. Funcions	15
III.II. Composició	19
<hr/>	
IV. La pluralitat lingüística	20
<hr/>	
V. La reforma dels instruments que regulen les relacions financeres Estat-Comunitats Federades en el marc de la modificació del model territorial	22
VI. Relacions financeres Estat-Comunitats Federades	23
VII. Model de Finançament	23
VIII. Règim Especial Balear i Inversions directes o indirectes de l'Estat a les Comunitats Federades	25
<hr/>	
VI. Un Poder Judicial federal.	27
<hr/>	

PRESENTACIÓ

Com a conseqüència de l'obertura del debat sobre el futur del model territorial, l'Executiva del PSIB-PSOE va mostrar la seva voluntat per reflectir la seva opinió en aquest debat i mostrar el seu posicionament sobre aquest tema. Per això, es va constituir un grup de treball integrat per diferents experts lligats al món de la judicatura, la politologia i la política.

L'objectiu d'aquest grup d'experts era elaborar un document on es disertà sobre les opcions que el PSIB-PSOE pot mantenir en el debat sobre el futur del model d'Estat.

Per això, inicialment es va crear una comissió redactora que va elaborar un primer esborrany centrat en les diferents matèries que el grup d'experts havia treballat. Posteriorment, es van realitzar les modificacions necessàries perquè, a través de la Secretaria de Política Autònoma, el present document es debatés i aprovés pel PSIB-PSOE.

I. PRINCIPIS I VALORS INSPIRADORS

I.1. Espanya: del centralisme a l'autonomia (una descentralització competencial reeixida)

D'entre els molts problemes que Espanya va heretar de la dictadura franquista, el més difícil de resoldre, tal vegada perquè portava més temps enquistat entre nosaltres, ha estat i segueix sent el de la distribució territorial del poder, que enfonsa les seves arrels en l'arribada al Tron de Felip V i en l'aprovació dels Decrets de Nova Planta.

En el moment constituent, sobre la necessitat de consagrar un Estat de Dret, reconèixer i garantir els drets i llibertats i democratitzar tots els àmbits de la vida política espanyola, hi havia (almenys sobre el paper) un acord molt generalitzat entre totes les forces polítiques parlamentàries. No obstant això, sobre la qüestió de com havia d'abordar-se el tema de la descentralització d'Espanya, hi havia posicions molt disperses. Des dels quals desitjaven una mera descentralització administrativa fins als quals pretenien que la Constitució reconegués el dret a l'autodeterminació i a la independència, hi havia una molt variada gamma de plantejaments, abundant aquells que defensaven posicions regionalistes o federalistes, sense que faltessin tampoc els que s'inclinaven per un model confederal.

En contra del centralisme i a favor de la descentralització política de l'Estat espanyol s'esgrimien -des del món acadèmic i des del món polític- uns arguments que podem considerar clàssics: que l'Estat centralista produeix una concentració molt elevada de poder que pot resultar perillosa per a la democràcia, mentre que les formes descentralitzades, en fraccionar el poder, fan més difícil el seu abús, ja que "el poder frena al poder"; que, en imposar criteris uniformadors, perjudica la diversitat cultural, lingüística i de tot ordre que pot existir dins de l'Estat; que, en adoptar totes les decisions importants des de la capital de l'Estat, no pot tenir suficientment en compte la realitat específica de cada territori; i que, en marcar institucions representatives intermèdies, limita sensiblement la participació popular. En síntesi, pot afirmar-se que l'Estat descentralitzat aprofundeix la democràcia, apropa els centres de decisió al ciutadà, aconsegueix una major eficàcia i, sens dubte, garanteix el respecte a les singularitats històriques, culturals i lingüístiques.

Fent-se ressò de tots aquests arguments, i d'àmplies reivindicacions polítiques, l'article 2 de la Constitució Espanyola de 1978, després d'afirmar que "la Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola", "reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren". Aquesta decisió política fonamental, utilitzant la terminologia de Carl Schmitt, està bàsicament desenvolupada en el títol VIII de la Constitució (arts. 137 a 158) sota la rúbrica "De l'organització territorial de l'Estat". Ara bé, la Constitució, davant la falta de consens en nombrosos punts i la necessitat de concloure al més aviat possible un procés constituent que s'estava allargant perillosament, no va dibuixar un model tancat d'Estat, sinó que es va limitar a consagrar un conjunt de principis, condicions, límits i canals procedimentals que, malgrat haver-se de respectar per a la construcció del nou Estat descentralitzat, només molt vagament dibuixaven el model final al que podria arribar-se (Fernández Segado).

Utilitzant l'anomenat "principi dispositiu" (és a dir, que es permet però no s'imposa l'autonomia), la Constitució no determina quines són les Comunitats Autònomes que van a

constituir-se, ni sobre quins territoris s'estenen, ni quines competències concretes tindran atribuïdes cadascuna d'elles. El que estableix és la possibilitat que una o diverses províncies que compleixin certs requisits puguin accedir a la condició de Comunitat Autònoma a mesura que ho vagin sol·licitant. Així, regula diferents procediments i una gradació de les competències que podran assumir-se en cada cas (Jorge d'Esteban). Per això, pot afirmar-se que, en bona mesura, la Constitució va deixar indeterminada la "forma d'Estat" pel que fa a la distribució territorial del poder.

No obstant això, i malgrat totes les ambigüitats, la voluntat política dels principals partits parlamentaris era molt clara: utilitzar tot aquest arsenal jurídic per descentralitzar política-ment l'Estat espanyol, a fi de donar satisfacció a les pretensions autonomistes que, si al principi es limitaven a Catalunya i el País Basc, ràpidament es van generalitzar a tot l'Estat. Els règims preautonòmics, estesos com un regueró de pólvora durant els anys 1977 i 1978, ja indicaven el posicionament polític dels principals partits i el camí que previsiblement volia recórrer-se.

Malgrat la clara consagració del principi dispositiu en matèria autonòmica, la voluntat dels ens territorials va estar, en moltes ocasions, condicionada per les decisions de les direccions dels grans partits estatals. Així, els anomenats "Pactes Autonòmics" signats l'any 1981 entre el Govern de la UCD i el PSOE van fer possible una major concreció i racionalització del sistema, preveient per a totes les nacionalitats i regions una veritable autonomia política amb capacitat legislativa.

A principis de 1983 es va culminar el procés constitutiu de les disset Comunitats Autònomes que, a partir de llavors, anaven a estructurar territorialment l'Estat espanyol. El professor Eliseo Aja - en 1999 - va afirmar, precisament, que Espanya, en molt poques dècades, havia passat de ser l'Estat més centralista d'Europa a ser l'Estat més descentralitzat, fins i tot superant els paràmetres d'Estats federals clàssics com Alemanya, Àustria o

Suïssa. La descentralització espanyola va ser, des d'aquesta òptica, un èxit de dimensions històriques, que ningú seriosament no discuteix.

I.II. La crisi de l'Estat autonòmic espanyol: la resposta federal

Sense desconèixer l'èxit del procés al que ens acabem de referir, el nostre Estat descentralitzat -que no rep un nom concret en la Constitució, la qual cosa ha permès que la doctrina utilitzi diverses denominacions, especialment la de "Estat autonòmic"- presenta, després de més de trenta anys de funcionament, notables insuficiències, perilloses ambigüitats i greus disfuncions, la qual cosa fa necessari no quedar-se en l'autocomplaença per l'assolit, al contrari, és imprescindible dur a terme una reflexió crítica, amb propostes de reforma constitucional i legal, amanides amb la imprescindible voluntat de consens amb les principals forces polítiques del país. Doncs bé -segons el parer dels socialistes de les Illes Balears-, és necessari, desoïnt interessats cants de sirena en sentit contrari, fer un pas cap a un model d'Estat federal, superant el camí d'avançar únicament en la descentralització administrativa i política, concloent el procés iniciat amb l'Estat de les autonomies de clara vocació federalitzant, un pas que, per dir-ho d'alguna manera, seria el normal desenvolupament dels principis que ja imbuïen la Carta Magna de 1978: la constitucionalització i posterior implementació d'un Estat federal amb totes les seves conseqüències organitzati-

ves, competencials i de coordinació i col·laboració entre la Federació i els Estats membres i entre els Estats membres entre si.

Com escrivia fa gairebé una dècada el professor Blanco Valdés, cal adoptar les mesures jurídico-polítiques destinades a completar el que falta encara perquè el nostre Estat descentralitzat pugui convertir-se en un Estat federal. Com apuntava el catedràtic de la Universitat de Santiago de Compostel·la, entre aquestes mesures cal incloure “la millora de la cooperació entre les Comunitats Autònomes (i entre aquestes i l'Estat) a través de les denominades conferències sectorials; la consolidació de la Conferència de Presidents Autònoms; el rodatge i perfeccionament dels mecanismes per a la participació de les Comunitats Autònomes en les instàncies europees; o les molt més complexes, de la reforma del Senat o de la fixació d'un mapa competencial raonablement estable”. Aquestes mesures, en tant que sigui possible, haurien de conduir a reduir un dels defectes més enquistats de l'actual “sistema”, el de la bilateralitat Estat central/autonomies, i a eliminar algun dels seus problemes associats: des del mercat de competències fins al constant reforçament de les tendències polítiques centrífugues (amb el reforç consegüent de les forces regionalistes o nacionalistes), passant per la incertesa, gairebé endèmica, respecte de la futura evolució del model autonòmic espanyol. I és que, contra el que estem acostumats a sentir un dia sí i un altre també, el que ens falta per recórrer del camí federal no hauria de encaminar-se en la direcció d'introduir més desunió en el sistema, sinó més col·laboració i lleialtat”. Cal reduir al màxim del raonable la bilateralitat, apostant decididament pel màxim possible de multilateralitat. És, per tant, imprescindible per aconseguir aquest objectiu superar el voluntarisme i el nominalisme, reforçant i creant, quan calgui, els mecanismes i instruments idonis per a això.

L'Estat federal pot contemplar-se des de dues perspectives diferents: cap a l'exterior, presenta un aspecte unitari, una façana sòlidament tancada (en l'àmbit internacional té una personalitat jurídica única); en canvi, les relacions intrafederals estan presidides pel principi de diversitat. Aquesta diversitat es tradueix, d'altra banda, en un joc constant de dos principis polítics dispersos: el d'autonomia i el de participació. El primer, que és essencial per poder predicar el caràcter estatal de les diverses entitats territorials, comporta una àmplia independència en la gestió dels seus propis assumptes i unes adequades institucions per poder-la dur a terme. El segon, no menys important, implica la col·laboració dels Estats membres en la formació de les decisions vàlides per a tota la Federació, bàsicament a través dels òrgans federals (Senat i Tribunal Constitucional), i la impossibilitat de modificar la Constitució federal sense el consentiment dels Estats membres. Com veiem, federalisme no és, ni molt menys, sinònim de separatisme (com sovint es propugna des de la dreta); per contra, pretén la unitat en el respecte a la diversitat; intenta posar en comú realitats diferents sense dissoldre-les ni anul·lar-les.

Els socialistes de les Illes Balears apostem per la incorporació de conceptes fonamentals del federalisme, prenent com a principal exemple el federalisme alemany en la Constitució Espanyola a través de la seva necessària i urgent reforma. En concret, i sense caràcter exhaustiu, els següents (Rainer Arnold):

1. *La igualtat jurídico-formal dels Estats membres.* Per reforçar la descentralització política de les diverses comunitats federades és convenient

mantenir el principi que totes tenen el mateix pes jurídic, amb independència de l'extensió del seu territori, de la seva demografia i de la seva major o menor puixança econòmica. La millor expressió d'aquesta transcendental posició política és que cada Estat membre tingui

el mateix nombre de representants en el Senat. Principi general que, en qualsevol cas, hauria de comptar amb una veritable asimetria en virtut de les realitats anteriorment apuntades, del caràcter insular del territori o d'haver estat sotmès a plebiscit un Estatut d'autonomia en la II República.

II. *Els Länder són concebuts com a Estats.* De l'estatalitat dels Länder es dedueix la presumpció establerta en la Constitució que, com a regla general, totes les competències són originàriament dels Länder, amb excepció de les transferides a la Federació per la pròpia Constitució. Aquesta distribució de poders és garantida de forma rigorosa pel Tribunal Constitucional, la qual cosa assegura que les competències en mans dels Länder no se les pot atribuir la Federació a si mateixa. Les excepcions, que han de ser les mínimes, han d'aparèixer expressament esmentades en la pròpia Constitució. Per contra, pot ocórrer que l'Estat central, després de tenir una competència durant un cert període de temps, la lliuri als Estats membres, les nostres comunitats federades, "però sempre a la totalitat d'aquests últims, no a uns sí i a uns altres no".

III. *L'organització dels Estats membres i les seves competències* han de ser, en l'essencial, iguals per tots i venir establertes per la pròpia Constitució. El constant repartiment competencial, gota a gota, ha de tancar-se per poder conformar l'Estat descentralitzat amb el màxim de racionalitat, des del seu moment constitutiu, amb independència que és imprescindible reconèixer un règim polític especial (d'organització, competències i finançament) a Catalunya i el País Basc. Aquest diferent estatus jurídic no té el seu fonament principal en l'existència o no de trets diferencials més pronunciats, sinó en la reiterada voluntat del poble català i basc (expressada indubtablement en les urnes). La realitat és persistent i negar-la, no la canvia. Cal legislar per a la realitat que existeix, no per la qual volguéssim que existís.

IV. *Hauria de permetre's i fomentar la creació de nous Estats membres a partir de la fusió de dues o més dels 17 existents* en el moment inicial. Aquesta possibilitat -que ja està prevista en la Constitució de 1978 per al País Basc i Navarra (disposició transitòria quarta) i, en canvi, prohibida per les altres Comunitats Autònomes (article 145)- podria millorar la situació financera de les nombroses Comunitats Autònomes petites i, al mateix temps, obriria el camí a possibles Estats membres que cobrissin amplis territoris d'intensa identitat cultural i històrica. Pot ser convenient, en aquest sentit, recordar que la Llei Fonamental de Bonn, en el seu article 29, conté una recomanació per "que es fusionin els 8 Lander petits i d'aquesta manera aconseguir una grandària gran amb capacitat suficient en l'àmbit de l'economia i les finances". Sense oblidar que, originàriament, "aquesta recomanació era una obligació constitucional".

V. *El finançament dels Estats membres* és, en tots els casos, la qüestió nuclear en l'Estat federal. Aquells han de tenir la possibilitat de complir, amb els seus propis mitjans econòmics, les comeses que tenen assignats. La seva dependència financera per part de la Federació resultaria contrària a la conceptualització estatal que correspon a cadascun dels Estats membres. Ha de ser la mateixa Constitució, completada per lleis estatals i amb el suport qualificat del Senat (dos terços o, almenys, tres cinquens), la que estableixi les normes financeres fonamentals dels Estats membres. Aquestes regles han de referir-se a l'assignació dels impostos, així com a la solidaritat i al límit dels territoris rics amb els pobres sobre "el sistema de compensació financera". Aquestes normes no poden alterar-se per acords de la Federació amb Estats membres. Cal subratllar, i això importa especialment a les Illes Balears, que l'ajuda dels Estats membres per sobre de la mitjana als Estats membres per sota de la mitjana té límits que no poden, en cap cas, sobrepassar-se. El Tribunal Cons-



titucional Federal alemany, de manera molt precisa, ha rebutjat un sistema de solidaritat interterritorial que origini “una reducció del nivell financer dels Länder rics amb el resultat que es troben, en comparació amb els Lander pobres, que han rebut l’ajuda financera, en una posició inferior. El Tribunal Constitucional alemany ha acceptat la idea d’un federalisme de competència i ha apuntat que la compensació financera no ha de causar una anivellació absoluta, sinó una adaptació gradual”. En cap cas ha d’admetre’s que l’Estat membre que ajuda, després del seu acte solidari, quedi en pitjor situació econòmica que l’Estat membre ajudat. La lògica de les coses ha de ser exactament la contrària. Dit amb altres paraules, al final del procés solidari, cada comunitat federada ha d’ocupar el mateix lloc (en el rànquing de renda per capita) que el que tenia abans d’aquest procés (principi d’ordinalidad). Qui era la primera ha de seguir sent-ho i qui era l’última també, encara que la diferència entre elles ha de ser molt inferior a la qual existia abans de fer efectiva la solidaritat interterritorial.

II. LA REFORMA DE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ESTAT PER A L'ADAPTACIÓ CONSTITUCIONAL AL MODEL D'ESTAT FEDERAL

La implantació de l'Estat federal a Espanya hauria de resultar fàcil, en la pràctica, donat el desenvolupament de l'Estat de les Autonomies aconseguit a dia d'avui. Per això resulta imprescindible avançar en el reconeixement constitucional de les actuals comunitats autònomes i aclarir la distribució i delimitació de competències. Una qüestió important a dilucidar és si el federalisme ha de ser simètric (el comú, en el dret internacional) o asimètric, com es reivindica des d'alguns territoris (Catalunya, País Basc).

L'Estat federal ha de ser l'únic subjecte jurídic en les relacions internacionals (UE i unes altres). El reconeixement de la realitat de l'Estat espanyol com a Estat federal no ha de ser obstacle per a l'avanç en la integració europea, puix que aquesta sembla encaminar-se cap a un sistema similar a la definició teòrica de confederació (associació d'Estats que es relacionen i estableixen organitzacions i institucions comunes a través de tractats internacionals) encara que políticament es defensi en ocasions la seva conversió en una veritable Federació europea, en qualsevol cas, un model de col·laboració entre Estats d'inspiració federal en les seves relacions.

En tot cas és important destacar la importància de tots dos processos (construcció de l'Estat federal a Espanya i integració política europea per a la construcció dels Estats Units d'Europa), ja que el primer serveix per enfortir l'Estat Espanyol i el segon serveix per enfortir el model europeu de l'Estat social, enfront d'altres models, i representa l'única esperança per a l'adopció d'una posició de força enfront de "els mercats" i altres conseqüències de la globalització.

Volem convertir l'Estat espanyol en un Estat federal, prenent com a base un model territorial autònom certament federalitzant, partint del reconeixement de les comunitats autònomes com a entitats federades al mateix temps que poden mantenir la denominació de Comunitat Autònoma o passar a denominar-se comunitats federades, revisant del text actual tota l'organització territorial, destacant la necessitat de debatre sobre l'extinció de les províncies i altres aspectes de l'adaptació de la regulació constitucional a la realitat actual. En qualsevol cas, la futura constitució ha de permetre l'agrupació de les noves comunitats federades.

II.1. Reformar el Títol preliminar de la Constitució

Seria desitjable, encara que no resulti imprescindible, que la condició d'Estat federal s'introduís en el títol preliminar, bé en l'article 1 (introduint l'Estat federal en el punt 1 –Espanya es constitueix en un Estat federal, social i democràtic de Dret, que propugna com a valors superiors...; o amb un nou punt referit a l'organització territorial –4. L'organització territorial de l'Estat és la d'Estat federal -) o bé en l'article 2, amb una redacció en la qual es reconegui que l'organització territorial de l'Estat espanyol és la d'un Estat federal.

II.II. La reforma del Títol VIII de la Constitució, la reforma imprescindible

No obstant això, la modificació del Títol VIII, resulta imprescindible puix que ha quedat obsoleta quan ens estem plantejant l'evolució d'Espanya cap a un model d'Estat federal. Cal adaptar el seu contingut a la realitat actual i eliminar aquelles disposicions que han perdut tota virtualitat.

En el Capítol I es podria modificar l'article 137 en el sentit d'eliminar la província de la configuració territorial bàsica, quedant únicament com a entitats territorials amb reconeixement constitucional els municipis i les comunitats federades. Aquest pas guarda coherència amb la idea que cada comunitat federada pugui regular el seu règim local dins d'uns paràmetres mínims establerts per l'Estat federal, preservant per a les comunitats les més àmplies potestats. De fet, s'ha de contemplar la possibilitat que les províncies poden subsistir en algunes comunitats quan així es decideixi en els respectius estatuts d'autonomia.

En el Capítol II, i d'acord amb l'anterior, es fa necessari modificar l'article 141, en el qual s'estableix la regulació constitucional de la província, la qual podria mantenir-se únicament com a divisió territorial per a l'activitat estatal, com podria ser la seva continuïtat com a referència territorial per a la circumscripció electoral.

Cabria la possibilitat de permetre que, amb caràcter potestatiu, només per al cas de les Comunitats Federades pluriprovincials, i amb el consentiment d'aquestes o a proposta d'aquestes, es poguessin crear entitats provincials per a l'exercici de funcions d'administració local i autonòmica, concebant aquestes entitats territorials com a entitats més properes als ciutadans que actuarien com a administració perifèrica autonòmica i amb les funcions de suport i coordinació de les administracions municipals.

En qualsevol cas es proposa mantenir la possibilitat que es puguin crear agrupacions de municipis diferents de la província i el reconeixement de les Illes i les seves institucions pròpies, millorant la redacció actual (En els arxipèlags, les illes tindran la seva administració pròpia. Les illes Canàries en forma de Cabildos i les Illes Balears en forma de Consells).

En el Capítol III, la regulació constitucional de les Comunitats Autònomes (o comunitats federades) ha de sofrir modificacions molt importants.

La primera modificació que plantegem implica el reconeixement constitucional de la realitat actual que haurà de fer-se tenint en compte que en l'Estat espanyol existeixen actualment totes i cadascuna de les Comunitats constituïdes fins avui. La redacció vigent de l'article 144 també ha perdut tota virtualitat. En el seu lloc es proposa incorporar al mateix el que avui és el punt 1 de l'article 147, referit als Estatuts d'autonomia, actualitzant la redacció i reconeixent-los com a normes institucionals bàsiques de cada comunitat federada.

Així mateix, la Constitució ha de preveure la possibilitat que els Estatuts de les comunitats federades disposin d'algun tipus de garantia per a la defensa jurídica dels mateixos (un tribunal o sala de garanties estatutàries, de la mateixa manera que existeix un Tribunal Constitucional, a nivell federal, per a la defensa i garantia de la Constitució).

Cada Estatut ha de poder establir la composició del citat òrgan, així com la legitimació per acudir al mateix, que haurà de respectar les minories. Per exemple, un 30% dels membres de la respectiva assemblea legislativa hauria de disposar de legitimació per impugnar davant un tribunal especial les possibles vulneracions dels estatuts.

L'òrgan de garanties estatutàries podria estar integrat per una sala especial dins del Tribunal Superior de Justícia, de la qual podrien formar part, per exemple, els magistrats proposats per l'assemblea legislativa, el president del TSJ i dos professors de dret constitucional o administratiu de la Universitat o universitats, tot això d'acord amb la decisió que s'adopti en els respectius estatuts.

L'article 145 requereix d'una important reformulació, per constitucionalitzar fórmules de coordinació, col·laboració i cooperació establertes entre territoris. S'hauria de redactar en positiu, i no en negatiu com està actualment.

La qüestió és complexa, per la qual cosa únicament s'enuncien les possibilitats següents:

I. Constitucionalitzar les actuals fórmules de coordinació i de relacions bilaterals i multilaterals (Conferències sectorials...)

II. Constitucionalitzar, en positiu, els convenis de col·laboració i acords de cooperació entre comunitats federades, eliminant l'obligació de sol·licitar autorització de les Corts per als acords de cooperació, mantenint únicament l'obligació de comunicació al Senat i establir també l'obligació de donar-los publicitat. Així mateix, cap la possibilitat d'establir pels mateixos controls de constitucionalitat.

En aquest article es podrien recollir, a més, els principis que han de regir dites relacions (lleialtat, col·laboració, transparència, unitat de mercat, etc.)

L'article 146 també ha perdut virtualitat, per la qual cosa es podria convertir en la regulació de la modificació o reforma dels Estatuts d'autonomia, unificant la regulació que actualment es conté en els articles 147.3 i 152.2.

L'actual article 147 s'ha considerat per la doctrina com molt parc en la determinació del contingut bàsic, sobrepassat en gran mesura per la realitat dels fets. En una eventual modificació es fa precís reconèixer el sistema de democràcia parlamentària (sistema parlamentari no presidencialista) de cadascuna de les comunitats federades, així com l'establiment d'un sistema electoral comú per totes (sistema electoral proporcional).

Sembla clar que hauria d'unificar-se la regulació del contingut bàsic estatutari, doncs no té sentit, a dia d'avui, la distinció entre comunitats, en funció del seu procediment d'accés a l'autonomia, per la qual cosa es podria establir per a tots els territoris la regulació continguda en l'article 151.

Així mateix, hem de pensar en la necessitat de constitucionalitzar la possibilitat que els Estatuts d'autonomia puguin preveure l'existència d'altres institucions autonòmiques (com ocorre en l'actualitat).

Quant a la distribució de competències (articles 148 i 149), també s'obre un ventall de possibilitats:

I. Deixar sense contingut l'article 148 i establir únicament les competències que es reserven a l'Estat, en el 149, amb una clàusula de tancament conforme a la qual totes les competències que l'Estat no té atribuïdes expressament per la CE han de considerar-se competències autonòmiques.

II. Establir en l'article 148 les competències que en tot cas han de ser competència exclusiva de les comunitats federades (punt 1) i les que pot assumir o no, establint en el 149 les que es reserven a l'Estat, mantenint la vigent clàusula de tancament.



III. Establir en l'article 148 les competències que, de manera diferencial, s'atribueixen als territoris històrics, als que tinguin llengua pròpia o als que tinguin alguna característica especial i procedir, en la resta, tal com s'apunta en la primera opció.

En aquest sentit, entenem que s'ha de contemplar la possibilitat de l'asimetria de les diferents comunitats federades en el marc de l'Estat federal, entesa aquesta com la possibilitat de tractar de forma diferenciada determinades especificitats d'algunes comunitats federades ja esmentades anteriorment, com de fet s'ha anat produint al llarg dels últims 35 anys.

En alguna disposició addicional també s'hauria de preveure la possibilitat que les comunitats federades poguessin alterar la seva composició territorial, si bé requerint per a això la corresponent modificació constitucional.

III. LA REFORMA DEL SENAT

En l'actual marc constitucional espanyol, el poder legislatiu, les Corts Generals, s'estructuren en dues cambres. D'una banda el Congrés dels Diputats és la representació del poble des de l'òptica de la unitat i la representació proporcional. D'altra banda, el Senat té la consideració de cambra territorial, i ha de convertir-se en la seva representació des de l'òptica de la diversitat. La unitat ha de prevaler sobre la diversitat sense perjudici que aquesta darrera ha de jugar un paper molt més rellevant que l'actual, responent d'aquesta manera a un veritable Estat compost amb funcionament federal.

El Senat resultant de la proposta serà una Cambra Parlamentària, de caràcter permanent, integrada en les Corts Generals i que, a través de la seva nova composició i funcions, tindrà més poders que l'actual i canalitzarà la participació de les Comunitats Autònomes o comunitats federades en la formació de la voluntat de l'Estat com a expressió de la representació territorial, conservant el seu caràcter de Cambra de reflexió i de control que exercirà de forma universal, sense perjudici de tenir cura de forma principal de l'òptica territorial del conjunt de l'acció i legislació, tant de la que és específicament territorial com de l'ordinària amb possibles efectes territorials.

Per això, s'augmentarà la relació dels senadors amb les Cambres legislatives territorials i dels consells de govern territorials amb el conjunt del Senat i no només, com ara, amb la Comissió General de les Comunitats Autònomes.

A tal efecte serà necessària la implicació de les diferents forces polítiques amb la finalitat de que el seu major esforç en el Senat sigui l'òptica autonòmica i no caure en repetitius debats ja realitzats al Congrés, i potser, quant a les seves funcions de Cambra de reflexió sigui important tenir present que el debat partidari ideològic ja es fa al Congrés, i que el Senat hauria d'oferir un debat més assossegat, potser més individual i tendent a l'acord.

El Senat exercirà, a més, d'espai multilateral de concertació, col·laboració i diàleg entre comunitats federades entre si i d'aquestes amb l'Estat, sense perjudici, ja que això té els seus límits, que la proposta de reforma del Senat s'hagi d'acompanyar d'altres reformes que impliquin un reforç de les relacions intergovernamentals de les Comunitats i d'aquestes amb l'Estat, tant des del punt de vista multilateral com a bilateral.

En uns temps en què els governs s'estan superposant a les Cambres parlamentàries, devaluant la seva funció, sense perjudici d'arbitrar els canals perquè els governs participin i s'impliquin en els debats i responguin als necessaris controls, convé no confondre funcions, en el sentit que els governs facin de governs i els parlaments de parlaments. També cal assenyalar la importància que en el Senat es representi a la pluralitat del territori, i no solament a la majoria governant.

III.I. Funcions

Per millorar les funcions del senat hauran de tenir-se en compte diferents figures com la primera lectura de les normes d'incidència autonòmica i de les relatives a les entitats locals, els debats previs, comissions mixtes paritàries per resoldre desacords, ampliacions de terminis, etc.

El Senat ha d'augmentar les seves funcions en relació als assumptes europeus amb marcat sentit territorial.

El Senat ha de crear una oficina econòmica financera per oferir informació veraç i objectiva sobre finançament i assumptes econòmics, i un departament per donar suport a les ponències d'estudi i per a l'avaluació dels efectes de la normativa aprovada. També haurà de realitzar els canvis necessaris per donar participació a la societat civil organitzada en les matèries relacionades amb l'activitat que exerceixi. El Senat ha de ser seu de la Conferència de Presidents i de les Conferències de les Comunitats entre si.

En concret, apostam per:

AMPLIACIÓ DELS TERMINIS DE TRAMITACIÓ DE LES LLEIS. S'ampliaran i racionalitzaran els terminis de dos mesos i vint dies naturals que l'article 90 de la Constitució Espanyola atribueix al Senat per tramitar les iniciatives legislatives a quatre mesos i a quaranta dies naturals respectivament.

SUBSTITUCIÓ DEL VET PER UNA ESMENA A LA TOTALITAT AMB TEXT ALTERNATIU. Se substituirà la figura del vet per la possibilitat de presentació i aprovació, si escau, d'esmenes a la totalitat amb text alternatiu. En cas d'aprovar-se aquest text pel Ple de la Cambra se sotmetrà directament a la Comissió Mixta Paritària prevista en l'article 74 de la Constitució. No regirà aquest procediment als Pressupostos Generals de l'Estat. Si el Senat no aprova el text de la Comissió Mixta Paritària, el Congrés, per la majoria que la naturalesa de la pròpia llei exigeixi, pot aprovar el text original o el de la pròpia Comissió Mixta.

CREACIÓ DE LA FIGURA DEL "DEBAT PREVI". Iniciat el procés legislatiu pròpiament dit mitjançant la remissió simultània del projecte de llei a ambdues Cambres, i quan el mateix Govern aprecii que el seu contingut legislatiu té naturalesa, rellevància o transcendència autonòmica, aquest podrà sol·licitar un debat previ en el Senat, centrat en els aspectes territorials o de les comunitats federades del mateix, abans que el Congrés dels Diputats ho comenci a tractar en els seus òrgans legislatius. També podrà sol·licitar la celebració d'aquest debat el propi Senat, si així ho acorden la majoria de senadors. El Senat disposarà d'un mes per realitzar aquest debat, computat des del dia de la recepció de la iniciativa en la Cambra. Una vegada realitzat el debat el seu resultat serà remès al Congrés perquè, tenint la visió territorial del Senat, iniciï el procediment de tramitació corresponent. Aquest debat previ es realitzarà sense perjudici de les funcions que el Senat té atribuïdes en l'article 90 de la Constitució Espanyola. El debat previ no és compatible amb aquells supòsits en què el Senat realitzi la Primera Lectura.

PRIMERA LECTURA. Iniciatives el procediment de les quals ha d'iniciar-se en el Senat:

Les lleis orgàniques que aproven i modifiquen els Estatuts d'Autonomia.

Les lleis l'existència de les quals descansa en les previsions contingudes en l'article 150 de la Constitució Espanyola.

- Llei marc (article 150.1).
- Llei orgàniques de transferència o delegació (article 150.2).
- Llei d'harmonització (article 150.3)

La llei del Fons de Compensació Interterritorial (article 158.2)

La llei orgànica a la qual es refereix l'art. 157.3 i qualsevol lleis que tractin sobre l'organització territorial de l'Estat Autonòmic i les seves competències, finançament de les Comunitats Federades o sobre la cessió o competència en matèria de tributs.

La legislació que tracti sobre l'organització i finançament de les entitats locals.

Les proposicions de llei que procedeixin de les Comunitats Federades.

Les proposicions de llei originades en el Senat.

També s'aplicarà al Senat el contingut de l'article 145.2 de la Constitució.

Seràn de primera lectura en el Senat totes les lleis que tractin de fets diferencials relatius a la llengua, dret civil, insularitat i qualsevol d'altres previstos en la Constitució.

En relació a les lleis bàsiques tindran la primera lectura en el Senat aquelles que específicament s'assenyalin en la Constitució i com a mínim les que tractin sobre educació, salut i serveis socials.

Processos d'adaptació normativa de la Unió Europea amb transcendència regional o autonòmica.

El Govern podrà determinar la remissió d'altres lleis al procediment especial que determina la primera lectura en el Senat, atenent al fet que, segons el seu judici, tinguin rellevància autonòmica.

AMPLIACIÓ DE SUPÒSITS DE LA COMISSIÓ MIXTA PARITÀRIA DE L'ARTICLE 74.2. Ampliar els supòsits de la Comissió Mixta Paritària en els desacords entre ambdues Cambres referents a totes les lleis la primera lectura de les quals s'hagi dut a terme en el Senat. La Comissió Mixta presentarà un text que serà objecte de votació en una i una altra Cambra. Si la Comissió no pot arribar a una formulació comuna o si l'aconseguida no mereix l'aprovació d'ambdues Cambres, decidirà el Congrés dels Diputats per majoria qualificada.

PARTICIPACIÓ DELS CONSELLS DE GOVERN. El Senat i les seves Comissions poden recaptar la presència, per a la seva participació en el debat, dels membres dels Consells de Govern de les Comunitats Federades, els qui poden, al seu torn, sol·licitar ser escoltats en les sessions del Ple del Senat i de les seves Comissions. Aquesta possibilitat no pot ser utilitzada per convertir al Senat en una Cambra de control dels governs de les comunitats federades, funció que ja exerceixen les Cambres Autonòmiques.

FUNCIONS DEL SENAT COM A ESPAI DE CONCERTACIÓ I COOPERACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES ENTRE SI I AMB L'ESTAT.

L'Informe del Consell d'Estat assenyala que, tenint en compte que una Cambra Parlamentària no pot substituir als òrgans intergovernamentals, sembla més convenient reforçar els canals multilaterals i bilaterals utilitzats fins ara perquè es complementin amb les funcions que la Cambra parlamentària pugui oferir. Per això, és convenient incorporar a la Constitució el reconeixement general del principi de col·laboració i l'esment de les conferències sectorials i de les seves funcions essencials. També sembla convenient obrir llaços de connexió entre els òrgans de cooperació ja institucionalitzats i el Senat.

Amb la finalitat de que el Senat compleixi amb aquesta funció és rellevant que pugui recaptar la presència dels Consells de Govern de les Comunitats Federades i que aquests puguin demanar ser escoltats en les Comissions i Plens, podent participar en tot tipus de debats del Senat i no solament en la Comissió General de les Comunitats Autònomes com preveu ara el reglament del Senat.

El Senat hauria de ser la seu de la Conferència de Presidents i el President del Senat l'encarregat d'ordenar el debat.

L'actualment anomenat Debat de l'Estat de les Autonomies hauria de celebrar-se una vegada a l'any, previ al debat de l'Estat de la Nació.

El govern d'Espanya ha de fer efectives les aportacions d'informació previstes

ara i en la Comissió General de les Comunitats Autònomes amb la finalitat de que el Senat pugui debatre, entre d'altres qüestions, sobre el seguiment dels acords dels òrgans multilaterals o bilaterals o sobre les seves diferències amb la finalitat d'intentar vèncer aquestes.

Tal i com diu el Consell d'Estat en relació a la Unió Europea, hauria d'establir-se en la Constitució la participació de les Comunitats Autònomes. El seu text podria ser el proposat pel Consell d'Estat: "1.- Les Comunitats Autònomes participaran en la fase de formació de la voluntat de l'Estat davant les Institucions de la Unió Europea i en la d'execució del seu Dret en matèries de rellevància autonòmica, conformement a les lleis. 2.- El Govern haurà d'informar al Senat sobre els processos d'adaptació normativa o els actes dels òrgans de la Unió Europea amb transcendència per a les Comunitats Autònomes."

El Senat hauria de crear un Observatori Econòmic Financer, òrgan tècnic especialitzat d'anàlisi i estudi, amb la finalitat de comptar amb informació de qualitat i independent sobre matèries com el finançament de les comunitats federades, inversions territorialitzades de l'Estat, inversions i ajudes Europees, deutes, dèficits, PIB, balances fiscals i qualsevol matèries econòmiques i de treball. És molt important comptar amb una informació veraç que, sense visions partidistes, pugui ser utilitzada en els debats i fugir de la permanent posada en qüestió i confrontació d'aquest tipus d'informacions, la qual cosa no ajuda a prendre les millors decisions. A més, això donaria transparència i ajudaria a corregir injustícies a l'hora de dissenyar les polítiques nacionals.

El Senat hauria de comptar amb un òrgan tècnic especialitzat per poder oferir informació i avaluació sobre els efectes de la legislació aprovada amb la finalitat de poder propiciar els oportuns debats per impulsar les millores pertinents.

El Senat ha realitzat una bona labor a través de ponències d'estudi sobre variades matèries. Hauria de reforçar-se aquesta funció, exercint la labor de recollida d'opinions i informacions de la societat civil organitzada, la qual cosa podria oferir major participació en les tasques del Senat. Per tot això, haurien d'establir-se els oportuns registres d'entitats o associacions i regular els processos de participació.

El Senat hauria de ser seu de reunions de les Comunitats Federades entre si que, per cert, és una veritable assignatura pendent en relació al nostre Estat Autonòmic. El president del Senat hauria d'ordenar el debat, d'acord amb l'ordre del dia proposat. Hauria de revisar-se el procediment previst en la Constitució respecte de l'autorització de convenis entre Comunitats Federades que, més que facilitar que aquests es duguin a terme, ha estat, tot el contrari, un impediment. Potser bastaria substituir-ho per una comunicació.

Sense perjudici que els senadors de cada territori puguin ser recaptats a comparèixer en les Assemblees Autonòmiques en qualsevol moment, ja sigui en el Ple o en Comissió, així com aquests poder sol·licitar ser escoltats, cada any se celebrarà una compareixença dels mateixos en la Cambra legislativa Autonòmica, la forma de la qual, lloc i dates establirà la taula de la Cambra.

FUNCIONS DE CONTROL.

Les funcions de control ja estan establertes a través de les preguntes, interpel·lacions, compareixences, etc. Si bé cal afegir a les mateixes que, una vegada realitzat el debat sobre l'Estat de la nació al Congrés, el President hauria de comparèixer també en el Senat amb la finalitat de debatre des d'una perspectiva autonòmica. En aquest debat no hi hauria participació dels Consells de Govern de les Comunitats Federades. Sense perjudici d'altres possibles reforços, cal ressaltar que per part dels grups polítics s'hauria de fer un esforç per practicar aquest control, principalment, des d'una perspectiva territorial o autonòmica, sense perjudici de les labors del Senat com a Cambra de reflexió.

FUNCIÓ RELATIVA A NOMENAMENTS DE MEMBRES D'ÒRGANS CONSTITUCIONALS.

Quant a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, l'article 162 li reconeix, entre uns altres, a 50 diputats i 50 senadors. Si s'optés per reduir el nombre de senadors, caldria reduir en paral·lel el de Senadors per interposar el citat recurs, tal com apunta l'Informe del Consell d'Estat.

III.II. Composició

El Senat serà triat per les Cambres legislatives de les Comunitats Federades, d'acord amb un sistema semblant al que actualment s'utilitza per a l'elecció dels Senadors Autonòmics, sent rellevant fer compatible la justa representació de la majoria amb la pluralitat de la Cambra. Cada Comunitat federada tindria el mateix nombre de senadors, i només s'admetrien excepcions en funció de determinades peculiaritats. En les Illes Balears, el nombre mínim de senadors hauria de ser de cinc i garantir la representativitat de les diferents illes. L'elecció dels senadors es realitzaria immediatament després de les eleccions autonòmiques i d'acord amb els respectius estatuts d'autonomia, que haurien de garantir una elecció basada en criteris de proporcionalitat, representació territorial i presència equilibrada de tots dos sexes. El nombre de senadors sempre serà més reduït que el del Senat actual. Els parlamentaris de les comunitats federades podrien ser senadors, però no tindrien l'obligació de ser-ho. El mandat dels senadors seria lliure, però amb una relació molt més estreta amb l'Assemblea legislativa autonòmica i amb major participació dels Consells de Govern en la tasca del Senat.

IV. LA PLURALITAT LINGÜÍSTICA

El reconeixement de la diversitat cultural i lingüística dels diversos pobles que conformen la realitat espanyola no només ha estat determinant en la construcció de l'Estat social i democràtic de dret al segle XX, sinó que també ha constituït i constitueix avui una eina decisiva per a la cohesió social i territorial.

Des d'aquesta perspectiva, la necessària actualització de l'Estat de les Autonomies cap a fórmules federalitzants hauria d'adequar-se, en aquesta matèria, als següents principis bàsics:

Assumpció plena, per part de les institucions centrals de l'Estat, de la realitat plurilingüística d'Espanya, i la seva consideració com a tret institucional i signe de riquesa cultural i social que s'ha de respectar, preservar i potenciar.

Manteniment dels Estatuts d'Autonomia com a normes fonamentals per a l'ordenació de la cooficialitat lingüística en les comunitats federades amb llengua pròpia.

Reconeixement d'àmplies competències autonòmiques per a la regulació de l'ensenyament de i en les llengües pròpies de les comunitats federades amb estatut de cooficialitat lingüística, mantenint l'exigència de domini del castellà i de la llengua territorial al final del període d'escolaritat obligatòria.

Paral·lelament, la modernització del nostre sistema constitucional en clau federal no sembla que pugui dur-se a terme si no s'abandonen aquelles lectures de la Constitució que han impedit un major desenvolupament autonòmic en matèria de llengües, i si no es consolida la idea de la pluralitat lingüística com a element d'integració i respecte que permet avançar cap a l'enfortiment de la unitat de l'Estat i la concòrdia entre els pobles d'Espanya.

L'experiència de les últimes dècades posa en relleu tant el vigor de la llengua castellana en tots els àmbits com la necessitat de seguir mantenint les polítiques de foment de les llengües territorials, i tot això en un context generalitzat de respecte als drets lingüístics, donada l'escassa conflictivitat social en aquesta matèria. Fins i tot en l'àmbit de l'ensenyament, els conflictes suscitats davant els tribunals no han pogut ocultar el fet que els escolars de les comunitats federades amb dues llengües oficials acaben el període d'escolaritat obligatòria dominant ambdues llengües i amb una major capacitat per a l'aprenentatge d'un idioma estranger.

En conseqüència, cal valorar positivament l'exercici de les competències autonòmiques en matèria d'ensenyament no universitari per potenciar-les en un marc jurídic actualitzat que eviti disfuncions i que, sense minvament de la posició constitucional de la llengua castellana, faciliti la conservació i la difusió de les altres llengües espanyoles.

D'altra banda, aquest és el camí que millor respon a les directrius de la Carta Europea de les Llengües Regionals i Minoritàries, el compliment de les quals per part de les instàncies centrals de l'Estat és susceptible encara de notables avanços.

Així les coses, i davant una eventual reforma del text constitucional en matèria lingüística, és important aportar elements afavoridors dels objectius federalitzants, la qual cosa pot traduir-se en les següents línies de reflexió:

En primer lloc, resultaria aconsellable la reforma de l'article 3 de la Constitució per aconseguir els objectius següents:

Igualació jurídica entre llengües i consegüent reconeixement als Estatuts d'Autonomia de la possibilitat d'establir, per determinats suposats, el deure de coneixement de la llengua territorial. Per avançar en aquesta matèria és prioritari reduir l'asimetria entre règims lingüístics sense detriment de l'estatus constitucional de la llengua oficial de l'Estat.

Autorització als Estatuts d'Autonomia per incloure determinacions relatives a l'abast jurídic de la declaració d'oficialitat de la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma respectiva i als drets lingüístics fonamentals.

Establiment de l'obligació de l'Estat d'adoptar mesures de protecció i promoció de les llengües oficials autonòmiques i d'altres llengües i modalitats lingüístiques que actualment mereixen consideració en els Estatuts d'Autonomia. Cal plantejar així mateix la conveniència de citar expressament en el text constitucional al basc, al català i al gallec.

En segon lloc, hauria d'introduir-se el principi de pluralitat lingüística en el funcionament d'alguns òrgans constitucionals i, significativament, en les cambres integrants de les Corts Generals. Igualment, aquest principi hauria de desplegar els seus efectes amb major intensitat en els mitjans de comunicació social.

En tercer lloc, seria útil als objectius abans assenyalats la reforma de l'article 122 de la Constitució per assegurar que, en la selecció de jutges i magistrats per a la provisió de places en els òrgans judicials, radicats en les Comunitats Federades amb règim de cooficialitat lingüística, es podrà exigir proporcionalment el coneixement de les llengües pròpies d'aquests territoris.

En quart lloc, sembla convenient la introducció, en l'article 145 de la Lex superior, de fórmules que potenciïn la col·laboració i la cooperació cultural entre comunitats que comparteixin el mateix patrimoni lingüístic.

Finalment, hauria d'introduir-se en els articles 148 i 149 del text constitucional una redacció que assegurí explícitament a les comunitats federades amb règim de cooficialitat lingüística:

L'exercici, en el marc dels articles 3 i 27 de la Constitució, d'àmplies competències exclusives en matèria d'ensenyament de i en la seva llengua pròpia.

La realització de polítiques de defensa i promoció de la llengua pròpia.

L'exigència de capacitació lingüística en relació amb determinats servidors públics.

El reconeixement d'efectes supraterritorials en l'ús de les llengües cooficials davant determinats òrgans de l'Estat.

V. LA REFORMA DELS INSTRUMENTS QUE REGULEN LES RELACIONS FINANCERES ESTAT-COMUNITATS FEDERADES EN EL MARC DE LA MODIFICACIÓ DEL MODEL TERRITORIAL

La possible modificació del marc constitucional en el qual s'empara l'actual model territorial no pot deixar de costat un element essencial com és el de les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats federades.

Així mateix, per a les Illes Balears, la modificació del model actual passa per reforçar les mesures per combatre els efectes negatius del fet diferencial de la insularitat. Així doncs, qualsevol aspecte que pugui modificar-se quant a les relacions financeres Estat-CC.AA. haurà de tenir en compte aquest fet. Això exigirà la modificació dels articles 130, 138 i 158 de la Constitució. Aquests haurien de ser modificats per definir més concretament l'abast de les compensacions derivades de la insularitat, equiparant aquesta al tractament que reben les zones de muntanya (art. 130); estenent algunes dels avantatges que gaudeixen les Illes Canàries respecte de les Illes Balears almenys en aquells aspectes que no es justifiquin per la seva consideració com a regió ultra-perifèrica (art. 138); introduint el Fons d'Insularitat com a fons específic per a la correcció dels costos d'insularitat (en l'article 158).

Un element essencial que haurà de tenir-se en compte a l'hora de realitzar-se les modificacions del model territorial actual serà emfatitzar el Principi de Lleiialtat Institucional. Amb això el que es vol és donar major seguretat jurídica a l'aplicació de la normativa que regula les relacions financeres Estat-CC.AA. (Estatuts d'Autonomia, LOFCA, Llei que regula el model de finançament 2009, Cobertura costos derivats modificacions normativa bàsica de l'Estat, efectes de les polítiques de l'Administració Central en matèria tributària, compromís i col·laboració de les Comunitats Autònomes per al compliment dels objectius de dèficit, etc.). Això exigiria la modificació de l'article 157.3 de la Constitució, més enllà de les modificacions en les lleis orgàniques pertinents.

Finalment, qualsevol model de descentralització territorial ha d'afrontar el disseny adequat del mecanisme de transferències d'anivellació per donar compliment al Principi de Solidaritat. La redacció de l'article 156.1 és insuficient i massa genèric. Seria necessari modificar aquest article introduint una definició clara de l'objectiu de solidaritat (anivellació de capacitats fiscals, anivellació en la prestació mitjana de serveis públics, anivellació respecte a la garantia en la provisió de serveis mínims bàsics) i el nivell d'aquesta anivellació (fixant com a referència el Principi d'Ordinalidad o establint les aportacions màximes i/o mínimes de les Comunitats Autònomes per donar compliment a aquest principi).

V.I. Relacions financeres Estat-Comunitats Federades

Les relacions financeres Estat-CC.AA. es basen en tres pilars essencials.

En primer lloc, en el model de finançament de les comunitats federades.

En segon lloc, en l'actuació directa de l'Estat en les comunitats federades, bé sigui a través d'actuacions directes (inversions públiques per part de Ministeris o Ens del Sector Públic Instrumental de l'Estat), bé sigui a través d'actuacions indirectes (via la signatura i execució de convenis amb finançament total o parcial per part de l'Estat i executats per part de les Comunitats Autònomes, el seu Sector Públic Instrumental o Entitats Locals com a Municipis o Consells Insulars).

En el cas de les Illes Balears, apareix un altre element essencial derivat del fet insular. En particular, ens referim a les relacions financeres emparades en el marc del Règim Especial Balear, que pretenen compensar els costos que sofreixen els ciutadans de l'arxipèlag per la seva condició de territori insular.

V.II. Model de Finançament

Cal destacar que el model actual, impulsat en 2009, va ser aprovat sense el suport de les Comunitats Autònomes governades pel Partit Popular, la qual cosa fa probable una revisió del mateix en un horitzó temporal d'un o dos exercicis.

Malgrat les contínues reformes del model de finançament de les comunitats autònomes, el model actual pateix algunes mancances que afecten decisivament els principis d'autonomia i suficiència financera i el principi de solidaritat territorial en el model actual de descentralització.

A pesar que el model actual va representar una millora significativa per les Illes Balears, la proposta que va presentar el PSIB contenia molts elements que no van ser atesos i que haurien de ser-ho en el cas de modificació del model. L'aplicació d'aquests elements no requeriria una modificació significativa de l'actual model de finançament, sinó solament d'alguns aspectes del mateix.

El càlcul de les necessitats de despesa per les CC.AA. segueix sense considerar el cost de vida a cada regió. Això significa que el càlcul de necessitats no es realitza en termes de poder de compra. En el cas de les Illes Balears, aquest fet és particularment transcendent, ja que la insularitat afecta el cost de provisió dels Serveis Públics. Més encara quan, a part del problema de la distància amb la península hi ha un problema de doble insularitat -i d'es-cala- amb les illes menors.

Segueix sense establir-se clarament el nivell de solidaritat entre les regions. Malgrat els avanços que fiten la contribució solidària entre les regions, aquesta queda encara sense especificar almenys en comparació dels models que s'apliquen a Alemanya, Canadà, Austràlia, etc. A més, els elements del nou model que estableixen certs límits a la solidaritat queden totalment distorsionats per l'aplicació dels diferents fons que componen el model (Fons de Dispersió, Fons de Densitat, Fons de Competitivitat, i molt especialment pel Fons de Suficiència).

Pel que fa a l'anivellació, es realitza sobre la base d'unes prestacions mitjanes, quan l'anivellació hauria de garantir uns nivells mínims de prestació.

Des de les Illes Balears es va reivindicar l'aplicació d'un principi d'ordinalitat que evités que aquelles regions que aportés més recursos al conjunt de l'Estat en termes per càpita acabessin disposant de menys recursos per càpita que la resta de regions, fins i tot en relació a regions amb millors indicadors de riquesa per càpita. Dues són les propostes d'aplicació del principi d'ordinalitat:

Comparant el nivell de capacitat tributària (normativa) dels tributs propis i cedits i els recursos finals que assigna el model de finançament.

Prenent com a referència els nivells de renda bruta regional per capita i la renda familiar bruta disponible (el saldo fiscal de les regions ha d'anar d'acord amb la seva posició relativa de renda).

Els recursos assignats via model de finançament, fins i tot aquells que busquen garantir la provisió de serveis essencials, no estan condicionats, amb la qual cosa el model no garanteix ni tan sols prestacions mitjanes de serveis essencials.

Hi ha altres aspectes del model actual que haurien de ser modificats perquè generen determinades distorsions en els recursos que reben les Comunitats Autònomes i que generen una distribució injusta dels mateixos, sobretot a les Illes Balears:

Reforçament de la compensació per insularitat. L'actual ponderació d'aquesta variable no compensa, ni per aproximació, el diferencial de costos en la provisió de serveis públics en els arxipèlags derivada del fet insular.

La ponderació de la variable insularitat es distribueix de forma diferent entre les Illes Canàries i les Illes Balears, a favor de la primera. Actualment, la compensació per insularitat es reparteix 60/40. No obstant això, en altres mecanismes de compensació, com el fons de sanitat que compensa per la insularitat, aliena al model de finançament, es reparteix 50/50.

Les variables utilitzades per calcular les necessitats de recursos de les Comunitats Autònomes (o el que és el mateix, l'estimació de costos de provisió de serveis essencials) hauria de tenir en compte el diferencial de cost de vida, bé utilitzant indicadors que considerin el diferencial en termes de poder de compra, bé modificant el percentatge atribuïble a la compensació per insularitat.

Ha d'enfortir-se el concepte d'esforç fiscal, modificant el percentatge dels recursos derivats d'un major esforç fiscal que seran objecte d'anivellació via Fons de Garantia.

Modificacions en el Fons de Suficiència. Aquest hauria de funcionar com a veritable clàusula de tancament del sistema. El Fons de Suficiència hauria de calcular-se anualment com la diferència entre capacitat fiscal i necessitats de despesa, no com ara que una vegada fixada la quantia inicial de l'any base evoluciona segons els ingressos tributaris de l'Estat, i segueix sense tenir en compte la posició relativa de les Comunitats Autònomes en termes de renda. Al mateix temps que impedeix trencar definitivament amb un model ancorat en el càlcul del cost efectiu, perpetua les diferències de dotacions existents entre Comunitats Autònomes abans dels traspassos.

Així mateix, ha de modificar-se el sistema de revisió del Fons de Suficiència, en el model actual, ja que qualsevol increment de la recaptació tributària decidida per l'Administració

Central quant a les figures de l'IVA, IRPF i Impostos Especials, comporta una revisió dels fons rebuts a través del FS, sense que les Comunitats Autònomes participin en aquests guanys, malgrat ser impostos cedits compartits.

Modificació del Fons de Competitivitat: el seu funcionament genera molta incertesa en quan als recursos que podran rebre's. La distribució del Fons hauria d'establir molt clarament que els recursos del fons se distribuïran per ordre de prelación atenent a la distància respecte a la mitjana i no per població.

Modificació de la redacció de la Disposició Addicional Tercera: eliminació del requisit per a l'aplicació d'aquesta Disposició, actualment establerta que les CC.AA. beneficiàries solament seran aquelles amb Fons de Garantia i Fons de Suficiència negatius. Una Comunitat Autònoma podria tenir un Fons de Garantia positiu, un Fons de Suficiència negatiu i un resultat final global molt per sota de la mitjana, amb una participació en el Fons de Competitivitat insuficient per permetre-li aconseguir la mitjana.

A més, en el cas d'aplicació de la Disposició Addicional Tercera, encara mantenint-se les condicions originals, la compensació per no aconseguir la mitjana de recursos per càpita no hauria d'estar limitat al volum de Fons de Suficiència, sinó que l'Estat hauria d'habilitar un mecanisme de compensació addicional perquè les Comunitats Autònomes afectades aconseguís aquesta mitjana.

Sistema de càlcul dels lliuraments a compte: ha de ser reformat en la seva integritat, incloent bestretes sobre els diferents fons que componen el model de finançament.

V.III. Règim Especial Balear i Inversions directes o indirectes de l'Estat en les Comunitats Federades

Atès que l'Estatut de les Illes Balears estableix que l'Estat destinarà un percentatge de les seves inversions a les Illes Balears, i que aquest compromís és transitori (Disposició Transitòria Novena) fins que s'hagi desenvolupat el nou REB, tots dos elements es tractaran conjuntament sota un mateix epígraf.

Com a primera qüestió, és necessari que la revisió del model territorial contingui un major compromís per part de l'Estat per complir els compromisos, en aplicació del principi de lleialtat institucional, especialment en l'aplicació dels Estatuts d'Autonomia, aprovats als respectius Parlaments regionals i confirmats al Parlament nacional. Actualment, és evident que això no es produeix.

Totes les mesures que es recullin en un nou REB haurien de basar-se en estudis rigorosos sobre el cost d'insularitat i aquests haurien de realitzar-se coordinadament entre Estat i CAIB.

El REB hauria de contenir mesures molt precises que posteriorment haurien de ser tractades i coordinades en les diferents comissions mixtes. El desenvolupament de les mesures hauria de ser rigorós i ordenat, i no estar subjecte a la discrecionalitat dels responsables polítics dels ministeris.

El REB solament hauria de contenir mesures que compensessin costos associats a la insularitat. Haurien d'excloure's compensacions per fets que també tinguessin regions amb baixa densitat de població o amb elevats nivells de dispersió de la població.

El REB hauria de desenvolupar-se introduint mesures de caràcter fiscal, com a complement a les mesures directes de subvenció de costos per insularitat.

L'Estatut de les Illes Balears preveu el desenvolupament d'un Fons específic d'Insularitat, addicional als recursos que provenen del model de finançament. Aquesta quantia hauria d'establir-se calculant el volum que actualment es destina a la correcció de la insularitat a través de mesures disperses que, en molts casos, ni tan solament es realitzen en el marc del REB. Per això hauria de realitzar-se un estudi rigorós de totes les iniciatives que s'estan aplicant sobre la base de la insularitat.

Els recursos destinats al Fons d'Insularitat, haurien de recollir els recursos derivats de l'aplicació de la disposició transitòria en la qual es comprometia a l'Estat a destinar un % de la seva inversió cap a les Illes Balears.

Així mateix, el percentatge de participació hauria de calcular-se sobre el volum d'inversions territorialitzades, sinó sobre el total d'inversions incloent les no territorialitzades (justificat pel fet de la discontinuïtat del territori, excloent les inversions en les Illes Canàries) i incloent les inversions que realitza l'Estat en les Comunitats Autònomes a través de convenis o els ens locals de cada Comunitat.

En el cas que l'Estat no acceptés que el Fons d'Insularitat incorporés els fons derivats de l'aplicació de la Disposició Transitòria Novena, el desenvolupament del model territorial hauria d'establir clarament que la distribució territorial de les inversions de l'Estat hauria de realitzar-se atenent exclusivament a arguments justificats d'eficiència econòmica i equitat evitant la discrecionalitat política.

VI. UN PODER JUDICIAL FEDERAL

La projecció de la idea de federalització de l'Estat en una eventual reforma constitucional no pot deixar a un costat el Poder Judicial, que és precisament el poder estatal que menys s'ha adaptat a la descentralització política. No hi ha dubte que les aspiracions de major autogovern d'algunes comunitats autònomes passen necessàriament per un canvi de model que doni pas a un poder judicial dual i territorialitzat, com ho són ara els poders legislatiu i executiu.

Les opcions que és possible barrejar des de la perspectiva del dret constitucional són diverses, però a tenor de les propostes polítiques i jurídiques exposades en els últims anys, i especialment de les solucions esbossades després de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, cal observar un possible consens en relació amb alguns postulats fonamentals:

I. És necessari plantejar la reforma del Títol VI de la Constitució des de posicions que superin les concepcions maximalistes sobre la unitat del Poder Judicial i que, per tant, assumeixin una major vinculació d'aquest poder amb una estructura federalitzant de l'Estat.

II. En conseqüència, i sense perjudici dels mecanismes adequats de coordinació, el text constitucional ha de possibilitar l'existència de poders judicials territorials amb fórmules que poden importar-se d'altres sistemes, com l'alemany.

III. Han de superar-se les actuals regles de distribució de competències en matèria d'Administració de Justícia, permetent a les comunitats federades que ho pretenguin la possibilitat d'exercir majors poders normatius i executius, inclosos els relatius al govern del poder judicial territorial.

Les solucions jurídiques que cal arbitrar per respondre a les majors aspiracions d'autogovern poden tenir el seu encaix en bona mesura en els estatuts d'autonomia i en una nova Llei Orgànica del Poder Judicial, però no hi ha dubte que la reforma constitucional podria establir amb eficàcia i solidesa les bases del nou model judicial que es vol impulsar.

Per això, la Constitució és la norma idònia per dibuixar el nou poder judicial territorial que vindria caracteritzat per l'estructuració dels òrgans judicials radicats en cada comunitat autònoma (Jutjats, Audiència Provincial i Tribunal Superior de Justícia), per l'existència d'un òrgan de govern judicial en cada comunitat federada a imatge del Consell General del Poder Judicial i per l'ampliació de les competències normatives i executives en matèria d'Administració de Justícia. En els moments actuals, la generalització d'aquest nou model sembla certament inviable, i no només per raons d'índole econòmica. Conseqüentment, sembla aconsellable introduir el principi dispositiu, de manera que sigui possible l'asimetria.

D'acord amb l'exposat, caldria referir-se al Poder Judicial de l'Estat i al Poder Judicial de les Comunitats Federades. L'estructura judicial del primer apareixeria conformada per l'Audiència Nacional i pel Tribunal Suprem. Aquest últim exerciria fonamentalment competències de cassació i d'unificació de doctrina, la qual cosa permetria assegurar la unitat de l'ordenament jurídic i la protecció dels drets fonamentals dels ciutadans.

El govern del Poder Judicial estatal seguiria confiat al Consell General del Poder Judicial, mantenint-se en el seu àmbit funcional determinades facultats de coordinació amb els òrgans territorials homòlegs.

El Poder Judicial de les Comunitats Federades vindria conformat per l'estructura judicial abans citada. En aquest context, els tribunals superiors de justícia aconseguirien un major protagonisme, un dels efectes del qual seria el de convertir-se plenament en l'última instància jurisdiccional de tots els processos iniciats al territori de la comunitat federada. Paral·lelament, el text constitucional podria confiar a aquests òrgans un major pes institucional per assegurar la coherència en la interpretació i l'aplicació del dret de la comunitat federada. Fins i tot podria plantejar-se algun mecanisme perquè, respecte de normes amb rang de llei de les respectives comunitats federades, una sala especial d'aquests tribunals pogués exercir algunes funcions de control de constitucionalitat.

En el context examinat, resulta convenient, així doncs, avançar en la reforma del Títol VI d'acord amb les coordenades següents:

La reforma de l'article 117.5 de la CE per modular el principi d'unitat jurisdiccional.

La reforma de l'article 122.1 de la CE per limitar l'abast de la Llei Orgànica del Poder Judicial, per eliminar el caràcter únic del cos de jutges i magistrats i per permetre a les Comunitats Federades l'exercici de funcions en matèria de personal al servei de l'Administració de Justícia. Així mateix, podria plantejar-se la necessitat que, respecte a les Comunitats amb règim de cooficialitat lingüística, la Constitució habilites als Estatuts d'Autonomia perquè pogués exigir-se raonablement una certa capacitació en la llengua territorial als magistrats, jutges i fiscals que prestessin els seus serveis en aquells territoris.

La reforma de l'article 122.2 de la CE per donar cabuda a òrgans territorials que exerceixin, en règim de descentralització o de desconcentració, funcions tradicionalment atribuïdes al Consell General del Poder Judicial.

La reforma de l'article 122.3 de la CE per exigir que, en la designació dels membres del Consell General del Poder Judicial, es compti amb la participació de les Comunitats Federades.

La reforma de l'article 123.1 de la CE per delimitar amb major precisió la posició del Tribunal Suprem, que hauria de dedicar-se essencialment a les funcions pròpies de la unificació de doctrina.

La reforma de l'article 124 de la CE per possibilitar l'existència de Fiscals Generals de les Comunitats Federades.

En la redacció d'aquest document han participat:

Francesc Antich

- Senador per les Illes Balears
- Portaveu del Grup Socialista a la Comissió Constitucional del Senat
- Ex President de les Illes Balears

Joan Oliver Araujo

- Catedràtic de Dret Constitucional de la UIB, membre del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Lluís Segura

- Jurista

Lourdes Aguiló

- Jurista
- Diputada autonòmica

Joan Rosselló i Villalonga

- Doctor en Economia, Professor de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials (UIB)
- Ex-Director General de Pressuposts del Govern de les Illes Balears (2007-2011).

Coordinació:

Cosme Bonet

- Secretari de Política Autonòmica i Coordinació Insitucional del PSIB-PSOE.
- Diputat autonòmic.
- Llicenciat en Ciències Polítiques i Administració General.

Pere Joan Pons

- Secretari d'Idees, Programes i Formació.
- Llicenciat en Dret i Ciències de la Informació.

Antoni Manchado

- Senador.

Jordi Bayona

- Periodista.
- Ha estat Director General de Comunicació (1999-2003) i d'Acció Exterior (2007-2011) del Govern de les Illes Balears.



c/ Miracle, 1-1r
07002 Palma
T 971727544
F 971724369
balears@psib-psoe.org
www.psib-psoe.org

