

DECÀLEG SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

D'ON PARTIM

- 1. GOVERN COMPARTIT**
- 2. COOPERACIÓ I COORDINACIÓ FEDERAL**
 - 2.a** Senat federal
 - 2.b** Conferència de presidents i conferències sectorials
- 3. PLURINACIONALITAT DE L'ESTAT FEDERAL**
- 4. PLENA OFICIALITAT DE TOTES LES LLENGÜES DE L'ESTAT FEDERAL**
- 5. COMPETÈNCIES**
 - 5.a.** Distribució vertical de competències (entre el nivell federal i les comunitats federades)
 - 5.b.** Simetria i asimetria competencial (entre comunitats federades)
- 6. FINANÇAMENT FEDERAL**
- 7. JUSTÍCIA FEDERAL**
- 8. INFRAESTRUCTURES EN XARXA**
- 9. SEUS DESCENTRALITZADES**
- 10. LLIURE FEDERACIÓ**

ON VOLEM ANAR: L'Europa federal, destí final del nostre federalisme

DECÀLEG SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

D'ON PARTIM: Ciutadans pel Canvi volem que Espanya avanci de manera progressiva però decidida pel camí que la converteixi en un Estat federal plurinacional. Creiem que la participació en una Espanya veritablement federal i que reconegui la seva plurinacionalitat és el millor projecte per a Catalunya, per a la seva ciutadania i per al seu desenvolupament cultural, polític, social i econòmic.

Creiem que un desplegament complet de l'Estatut de Catalunya és el punt de partida i el primer tram d'aquest camí, aquell que hauria de concentrar avui els principals esforços de l'acció política de la societat catalana, tant de les seves institucions com de la seva societat civil. Al mateix temps, som conscients que el pas cap a un Estat espanyol plenament federal i plurinacional requerirà una modificació substancial de l'actual Constitució.

Per aquest motiu, en la perspectiva que Espanya disposi, en un futur no llunyà, d'una nova Constitució que faci d'Espanya un Estat federal plurinacional, proposem aquest Decàleg que hauria de constituir, al nostre entendre, el nucli principal d'una futura reforma constitucional:

1. GOVERN COMPARTIT

Volem fer d'Espanya un veritable Estat federal plurinacional. Entenem l'Estat federal com un Estat compost, format per vàries Comunitats Autònomes (CC. AA.) o Comunitats Federades (CC. FF.), cadascuna de les quals ha de tenir ple poder polític, legislatiu i administratiu en l'àmbit de les seves competències. De la mateixa manera, l'Estat federal ha de comptar amb unes institucions centrals o federals amb el poder polític, legislatiu i administratiu que els correspongui d'acord amb les seves competències. L'Estat federal té, doncs, varis nivells de govern –el nivell central o federal i el nivell autonòmic o federat- que han de fer de la cooperació vertical i horitzontal un principi prioritari del seu funcionament.

Tant l'Estat federal, en el seu conjunt, com cadascuna de les CC. FF. són reconegudes com a comunitats polítiques. Per tant, Espanya, en tant que Estat federal, ha de ser entesa com una comunitat política d'àmbit territorial major, formada per comunitats polítiques d'àmbit territorial menor. Els ciutadans d'Espanya formen part, per tant, de dues comunitats polítiques simultàniament: l'Estat federal en el seu conjunt i la Comunitat Federada en la qual viuen.

De la mateixa manera que la Constitució federal és la norma suprema de l'Estat federal, els Estatuts són la norma suprema de les CC.FF. Així, la Constitució establirà les institucions i les competències de l'Estat federal, així com els drets comuns a tots els ciutadans que en formen part, mentre que els Estatuts establiran les institucions i les competències de les Comunitats Federades, així com els drets propis dels ciutadans que hi viuen. Tant la Constitució com els Estatuts seran referendats pels ciutadans, en el primer cas per tots els ciutadans de l'Estat federal i en el segon pels ciutadans de cada Comunitat Federada. Els Estatuts s'atindran a la distribució competencial –entre Estat federal i CC. FF.- prevista a la Constitució. Tanmateix, un cop referendats pels ciutadans de la CC.FF. respectiva, cap Estatut podrà ser objecte de modificació per part de cap òrgan jurisdiccional.

2. COOPERACIÓ I COORDINACIÓ FEDERAL

2.a. Senat federal

Volem fer del Senat una veritable Cambra de representació territorial, és a dir, de representació de les Comunitats Federades (CC. FF.). Això comporta:

- a) Que els senadors, o una part dels mateixos, siguin elegits directament ja sigui pels Parlaments de les CC. FF., ja sigui pels governs de les CC. FF. En cas que només es tracti d'una part, la resta de senadors serà elegida per sufragi universal.
- b) Que el mandat dels senadors tingui una durada diferent del mandat dels diputats al Congrés (per exemple, 5 anys per mandat).
- c) Que sigui Cambra de primera lectura -és a dir, que tingui prioritat per davant del Congrés- per a aquelles polítiques en les quals la dimensió territorial és determinant.
- d) Que el Senat tingui una participació rellevant en el nomenament dels membres d'algunes de les principals institucions de l'Estat federal, com per exemple: el Tribunal Constitucional, l'òrgan de govern dels jutges (l'actual Consell General del Poder Judicial), el Consell d'Estat federal, el Banc d'Espanya, el Consell Econòmic i Social, el Tribunal de Comptes, l'òrgan regulador del mercat borsari (l'actual Comissió Nacional del Mercat de Valors), l'òrgan regulador del mercat de les telecomunicacions (l'actual Comissió del Mercat de les Telecomunicacions), l'òrgan regulador del mercat energètic (l'actual Comissió Nacional de l'Energia), entre d'altres.

2.b. Conferència de Presidents i Conferències Sectorials

Volem un Estat federal en el qual els diferents nivells de govern cooperin entre sí. Per a aconseguir-ho, cal articular mecanismes de cooperació horitzontal entre les Comunitats Federades (CC. FF.) i de cooperació vertical entre les CC. FF. i el Govern federal. El Senat ja fa, en part, aquesta funció en l'àmbit de les seves competències legislatives. Tanmateix, també és necessària una cooperació directa entre els poders executius –tant dels governs de les CC. FF. entre sí i com d'aquests amb el govern federal- que un Senat federal no necessàriament garanteix.

Així, sempre que no dupliqui les funcions del Senat -és a dir, si al Senat no hi ha representació directa dels governs de les CC.FF.-, s'ha d'instituir de manera estable una Conferència de Presidents, formada pels presidents de les CC. FF. i el president de Govern federal. La Conferència de Presidents tindrà la funció de deliberar i decidir sobre aquelles polítiques les competències de les quals estan compartides entre el nivell federal i el nivell federat. De la mateixa manera, s'han d'instituir de manera estable les Conferències Federals Sectorials entre els consellers de totes les CC. FF. d'un mateix àmbit i el ministre corresponent del Govern federal, amb funcions similars a la de la Conferència de Presidents però delimitades a l'àmbit sectorial corresponent.

3. PLURINACIONALITAT DE L'ESTAT FEDERAL

Volem un Estat federal que reconegui plenament la seva plurinacionalitat. Un Estat federal plurinacional significa:

- a) Que l'Estat reconeix l'existència de vàries identitats nacionals, relatives a les diferents nacions que hi ha en el seu sí, cadascuna de les quals ve definida, de manera principal però no exclusiva, per una de les llengües oficials de l'Estat i per la cultura que li és associada.
- b) Que totes les identitats nacionals gaudeixen del mateix estatus jurídic, independentment del seu pes demogràfic.
- c) Que l'Estat no s'identifica de manera preferent amb cap de les identitats nacionals que reconeix en el seu sí i que les empara i protegeix totes.
- d) Que també algunes CC. FF. són plurals des del punt de vista de la identitat nacional dels seus ciutadans.
- e) Que la Constitució reconeixerà explícitament aquest caràcter plurinacional de l'Estat i d'algunes CC. FF., i establirà totes les expressions pràctiques i simbòliques que es deriven d'aquest reconeixement.

4. PLENA OFICIALITAT DE TOTES LES LLENGÜES DE L'ESTAT FEDERAL

Volem que la llengua catalana –de la mateixa manera que les llengües castellana, basca i gallega- sigui considerada llengua oficial de l'Estat federal. Això significa que en totes les institucions comunes de l'Estat federal –molt especialment el Congrés i el Senat- el català, així com el basc i el gallec, tindrà els mateixos drets que la llengua castellana. Aquests drets no afecten a les representacions i les delegacions territorials de l'Estat federal en les CC. FF., excepte aquelles en les quals alguna d'aquestes llengües sigui també llengua oficial. En aquests casos, també les representacions i les delegacions territorials de les institucions federals utilitzaran la llengua oficial en la CC. FF., a més de la llengua castellana.

5. COMPETÈNCIES

5.a. Distribució vertical de competències (entre el nivell federal i les Comunitats Federades)

Volem un Estat federal en el qual les competències estiguin en el nivell de govern més adequat per garantir els drets dels ciutadans. Per tal de garantir això, la Constitució disposarà dues llistes de competències i una “clàusula de competència estatutària”. La primera llista contindrà les competències de caràcter exclusiu del nivell federal; la segona llista contindrà la llista de competències compartides entre el nivell federal i les CC. FF.; la “clàusula de competència estatutària” atribuirà a les CC. FF. el dret de legislar i de fer polítiques de manera exclusiva en totes les competències no contingudes en cap de les dues llistes anteriors.

El principi per delimitar el contingut de cada llista serà el principi de subsidiarietat, tal i com aquest ha de ser entès en el marc d'un Estat Social i Democràtic de Dret: les competències s'han d'atribuir al nivell institucional que garanteixi una prestació de major qualitat i de major eficàcia de les mateixes, i amb més capacitat per a enfortir la cohesió social i la igualtat d'oportunitat de tots els ciutadans.

Per tal d'eliminar al màxim la conflictivitat competencial, les dues llistes recollides en la Constitució seran clares i precises en la definició i la delimitació de les respectives competències. La lleialtat institucional *vertical* quedarà garantida per aquestes disposicions constitucionals i, al mateix temps, serà un requisit per a la seva correcta aplicació.

- Pel que fa a les competències compartides, es limitaran als casos estrictament necessaris i s'evitaran sempre que la Constitució pugui efectuar una divisió de la matèria compartida en sub-matèries exclusives a repartir entre el nivell federal i les CC. FF. Quan les competències compartides siguin imprescindibles, el poder legislatiu federal es reservarà el dret a dictar les bases i les CC. FF. tindran el dret a desenvolupar les seves polítiques –inclosa la legislació corresponent a aquestes- d'acord amb aquestes bases. A més, la Constitució delimitarà de manera clara el concepte de bases i garantirà que la normativa de bases es concreti en tot cas en forma de legislació, excloent la possibilitat de desenvolupar-la per mitjà de normes administratives o governamentals.

- Pel que fa a la “clàusula de competència estatutària”, els Estatuts de les CC. FF. podran especificar amb tot el detall que considerin necessari quines són les competències exclusives que corresponen a les seves institucions. En aquest sentit, els Estatuts seran l'expressió de l'autogovern de les CC. FF. i la seva plasmació jurídica. I la “clàusula de competència estatutària” serà la garantia constitucional d'aquest autogovern.

5.b. Simetria i asimetria competencial (entre Comunitats Federades)

Volem que l'Estat federal defugui tant la situació d'homogeneïtzació competencial sistemàtica (el "cafè per a tots") com les situacions de privilegi competencial entre diferents Comunitats Federades. Per tal d'aconseguir-ho, la Constitució haurà d'establir amb claredat en quins casos la simetria ha de ser el criteri de la distribució competencial entre CC. FF. i quines són les causes legítimes d'asimetria competencial entre elles, que podran ser de tres menes:

- En primer lloc, la Constitució reconeixerà que aquelles CC. FF. amb una realitat nacional diferenciada de la del conjunt de l'Estat federal han de disposar de les competències necessàries per tal de garantir la normal expressió de la seva especificitat nacional, inclosa la seva projecció internacional. (Aquest reconeixement serà font d'una *asimetria formal* –i per tant permanent- entre les competències de les diferents CC. FF.)
- En segon lloc, la Constitució reconeixerà els drets històrics d'aquelles CC. FF. que disposin d'institucions, tradicions jurídiques, realitats lingüístico-culturals o sistemes fiscals preexistents a la pròpia Constitució i que, per no ser incompatibles amb els seus principis, aquesta assumeix i empara. (Com en el cas anterior, aquest reconeixement serà font d'una *asimetria formal* –i per tant permanent- entre les competències de les diferents CC. FF.)
- En tercer lloc, pel què fa a la resta de competències, la Constitució –per mitjà de les dues llistes més la "clàusula de competència estatutària"- establirà un marc de simetria competencial. Tanmateix, també en aquestes competències teòricament simètriques hi haurà un marge per a l'asimetria, derivada dels processos d'equiparació competencial entre les CC. FF. –és a dir, els processos d'emulació pel què fa al seu procés d'exercici i assumpció de noves competències-. Aquests processos es regiran per aquests dos "principis de justícia interterritorial":

- a) Cap CC. FF. amb un baix nivell d'autogovern no podrà impedir a una altra que avanci en el seu procés d'assumpció i en l'exercici de les seves competències -sempre i quan aquest procés no contradigui les dues llistes competencials de la Constitució- pel fet de no poder avançar a un ritme similar.
- b) Cap CC. FF. amb un alt nivell d'autogovern no podrà impedir a una altra que avanci en el seu procés d'assumpció i en l'exercici de les seves competències, -sempre i quan aquest procés no contradigui les dues llistes competencials de la Constitució- amb l'objectiu d'evitar que la resta de CC. FF. s'equiparin amb ella.

Aquests dos principis permetran una *asimetria material (de facto)* -i per tant reversible- entre les competències de les diferents CC. FF. en el marc d'una *simetria formal (de iure)* -i, per tant, potencial- entre les competències de les diferents CC. FF. A més, aquests dos "principis de justícia interterritorial" garanteixen la lleialtat institucional *horitzontal*, que al mateix temps serà un requisit per a la correcta aplicació dels mateixos.

6. FINANÇAMENT FEDERAL

Volem un sistema fiscal federal. El sistema de finançament de les Comunitats Federades (CC. FF.) es regirà pels següents principis: la coresponsabilitat fiscal, la suficiència financera, l'autonomia fiscal, la lleialtat interterritorial, la solidaritat i l'ordinalitat.

- a) D'acord amb el principi de coresponsabilitat fiscal, el sistema fiscal preveurà l'existència de tributs de competència federal, tributs de competència federada i tributs de competència compartida.
- b) D'acord amb el principi de suficiència financera, els tributs de competència de les CC. FF. -ja sigui exclusiva o compartida- garantirán una recaptació suficient per afrontar l'exercici adequat de l'autogovern de les CC. FF.
- c) D'acord amb el principi d'autonomia fiscal, les CC. FF. tindran plena capacitat normativa i podran gestionar, recaptar, liquidar i inspeccionar els tributs que siguin de la seva competència -ja sigui exclusiva o compartida-. Aquesta autonomia financera permetrà a les CC. FF. disposar d'una política fiscal pròpia.
- d) D'acord amb el principi de lleialtat interterritorial, s'establiran mecanismes de coordinació per tal d'evitar situacions de competència fiscal nociva entre les CC. FF., que impedeixin les dinàmiques de carrera fiscal a la baixa.
- e) D'acord amb el principi de solidaritat, es garantirà que totes les CC. FF. disposen dels recursos financers necessaris per tal que els serveis essencials de l'Estat del Benestar (salut, educació i serveis socials) prestats per elles puguin assolir nivells similars, sempre que el seu esforç fiscal sigui també similar.
- f) D'acord amb el principi d'ordinalitat, es garantirà que un cop aplicats els mecanismes de solidaritat no s'altera la posició de les diferents CC. FF. en l'ordenació de recursos per càpita de què haguessin disposat abans d'aplicar-se aquests mecanismes.

7. JUSTÍCIA FEDERAL

Volem que el poder judicial, igual com la resta de poders de l'Estat federal, estigui organitzat d'acord amb el model federal. Això significa:

- a) Que els Tribunals Superiors de les CC. FF són la última instància jurisdiccional de tots els processos iniciats en els seus territoris i entendran de tots els recursos, inclosos els de cassació i revisió. Correspondrà al Tribunal Suprem de l'Estat federal la resolució dels recursos d'unificació de doctrina en tots els ordres jurisdiccionals en el cas de diferència entre sentències dels Tribunals Superiors de les CC. FF.
- b) Que la selecció i nomenament dels magistrats del Tribunal Suprem es regularà per una llei federal que preveurà la participació de les CCFF en aquest procés. La selecció, el nomenament, la promoció, el trasllat, el règim d'incompatibilitats i la separació dels jutges i magistrats correspondran al govern de la CC. FF., a proposta d'un Consell Territorial de Justícia de la CC. FF. integrat per jutges, juristes i representants socials.
- c) Que una llei federal determinarà les bases per a l'organització territorial de les instàncies jurisdiccionals i que una llei de les CC. FF. establirà la planta i demarcació en el seu territori d'acord amb les bases fixades per la llei federal. Així mateix, una llei de les CC. FF. determinarà l'organització administrativa de suport als òrgans jurisdiccionals, així com l'estatut del personal no judicial al servei de l'administració de justícia.
- d) Que el Parlament de les CC. FF. nomenarà un Fiscal Superior en el seu territori, a proposta del govern i prèvia consulta amb el Fiscal General de l'Estat federal. Correspondrà al Fiscal Superior proposar al govern de la CC. FF. el nomenament dels fiscals en el seu territori.

8. INFRAESTRUCTURES EN XARXA

Volem que les grans infraestructures físiques de l'Estat federal permetin la comunicació no només del centre del territori amb la perifèria, sinó de les diferents CC. FF. perifèriques entre sí. Així mateix, les infraestructures de comunicació han de permetre que les CC. FF. es connectin a l'exterior directament i no necessàriament a través de les grans infraestructures del centre de l'Estat federal, sempre i quan ho vulguin i puguin assumir aquesta connexió internacional directa.

Per tal d'aconseguir això la Constitució garantirà que les grans infraestructures viàries de l'Estat federal –autopistes, autovies i trens d'alta velocitat- responen no al model radial, sinó al model de la xarxa i de la interconnexió entre territoris, sense necessitat de passar sempre pel centre del territori estatal. Garantirà també que els governs de les CC. FF. tenen una participació majoritària en els òrgans de govern dels aeroports i dels ports situats en el territori de les seves CC. FF.

9. SEUS DESCENTRALITZADES

Volem que les principals institucions de l'Estat federal expressin, per mitjà de les seves seus, la naturalesa federal de l'Estat. En aquest sentit, la Constitució establirà que les seus de les principals institucions de l'Estat federal estaran distribuïdes entre les principals ciutats del mateix. En aquest sentit:

- La capital de l'Estat federal podria ser seu del Cap de l'Estat federal, del Govern Federal i del seu President, del Congrés dels Diputats, així com de l'òrgan de govern dels jutges (l'actual Consell General del Poder Judicial).
- La segona ciutat l'Estat federal, reconeguda expressament com a co-capital, podria ser la seu del Senat federal i d'alguns dels òrgans reguladors (les actuals Comissió Nacional del Mercat de Valors, Comissió Nacional de l'Energia i Comissió del Mercat de les Telecomunicacions).
- Les seus de la resta d'institucions -com són el Tribunal Constitucional, el Banc d'Espanya, el Consell d'Estat, el Consell Econòmic i Social, els òrgans reguladors no establerts a la co-capital, el Tribunal de Comptes o l'Agència de Protecció de Dades, entre d'altres- estaran distribuïdes per la resta del territori amb l'objectiu que el màxim de CC. FF. puguin acollir-ne una i atenent els criteris de pes demogràfic, polític, econòmic i cultural en la selecció de les ciutats.

10. LLIURE FEDERACIÓ

Volem que les CC. FF. participin lliurement del projecte comú de l'Estat federal. Per això, en cas que alguna Comunitat Federada expressi una voluntat política clara i majoritària de modificar les relacions amb l'Estat federal establertes per la Constitució, aquesta preveurà els mecanismes de negociació que permetin donar a aquesta realitat una sortida acceptada com a democràtica per totes les parts concernides.

ON VOLEM ANAR: L'Europa federal, destí final del nostre federalisme

Volem que l'Espanya plenament federal formi part, al seu torn, d'una Europa plenament federal. Entenem que Catalunya hauria de ser una Comunitat Federada lliurement dins d'una Espanya veritablement federal. De la mateixa manera, entenem que Espanya hauria de ser un Estat federat dins de la Unió Europea, entesa aquesta com una Federació d'Estats, regida per una Constitució també de caràcter federal i que institueixi una ciutadania europea, comuna a tots els ciutadans de tots els seus Estats membres.

En el marc d'un Estat federal, Catalunya hauria de ser entesa com una comunitat política que forma part d'una comunitat política d'àmbit territorial major, que és Espanya. De la mateixa manera, en el marc d'una Unió Europea federal, Espanya hauria de ser entesa com una comunitat política que forma part d'una comunitat política d'àmbit territorial superior, que és Europa. En aquest sentit, els ciutadans de Catalunya formarien part simultàniament de tres comunitats polítiques: Catalunya, l'Espanya federal i l'Europa unida.

Aquesta és la nostra proposta: una Catalunya lliure i solidària, en el marc d'una Espanya plenament federal, que al seu torn formi part d'una Europa també plenament federal. Al servei, totes tres, de la llibertat, la solidaritat i la fraternitat dels ciutadans i ciutadanes, del dret a la seva identitat nacional (simple o complexa), de la justícia social i de la convivència.