



# PROPUESTAS DE **REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL**

# RESUMEN DE PROPUESTAS

## A. Más Ciudadanía

### Derechos fundamentales

Propuesta 1. Derecho fundamental a la protección de datos personales.

Propuesta 2. Derecho fundamental a la transparencia

Propuesta 3. Política para promover la igualdad real y efectiva en todos los ámbitos e instituciones. Reforma del artículo 57 CE para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión en el trono.

### Derechos sociales

Propuesta 4. Nueva sección de derechos sociales en la Constitución.

Propuesta 5. Garantía presupuestaria de los derechos sociales.

## B. Más democracia, más representatividad, más participación

Propuesta 6. Reforma de la ley de partidos: más democracia interna y más transparencia.

Propuesta 7. Una nueva ley electoral

Propuesta 8. Una verdadera iniciativa legislativa popular.

Propuesta 9. Fin de los privilegios para los representantes públicos.

## C. Más garantías. Un Estado eficaz al servicio de los derechos de los españoles

Propuesta 10. Supresión del Consejo General del Poder Judicial

Propuesta 11. Mérito y capacidad, así como ausencia de discrecionalidad, en los nombramientos de jueces y magistrados.

Propuesta 12. Supresión de la posibilidad de que los parlamentos autonómicos propongan magistrados

Propuesta 13. Limitación de puertas giratorias entre justicia y política

Propuesta 14. Una justicia rápida, eficaz y con garantías.

Propuesta 15. Una Fiscalía General del Estado independiente, profesional, y al servicio de todos.

Propuesta 16. La despolitización del Tribunal Constitucional.

Propuesta 17. Una justicia constitucional rápida y eficaz.

Propuesta 18. Parlamentos más abiertos, más ágiles y con diputados más libres.

Propuesta 19. Verdaderas comisiones de investigación.

Propuesta 20. Supresión del decreto ley.

Propuesta 21. Limitación y despolitización del indulto.

Propuesta 22. Aplicación de los principios de buena regulación.

## D. Organización territorial del Estado: leal, eficaz, ciudadana

Propuesta 23. Consolidar el estado autonómico.

Propuesta 24. Clarificar el modelo de distribución de competencias.

Propuesta 25. Una financiación territorial equitativa, transparente y eficaz.

Propuesta 26. Supresión del senado y creación de un Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Propuesta 27. Supresión de Diputaciones provinciales.

Propuesta 28. Fusión de municipios para que puedan prestar servicios sostenibles

## E. Más Europa

Propuesta 29. Reconocimiento constitucional de la pertenencia a la Unión Europea.

Propuesta 30. Un procedimiento especial para la transferencia de soberanía a la Unión Europea.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Las Constituciones democráticas se caracterizan por ser normas estables y duraderas, fruto de amplios acuerdos sobre las materias básicas que un Estado debe regular para garantizar la libre convivencia entre los ciudadanos que componen una nación.

Las Constituciones son normas de rango superior, lo cual implica que todas las demás, sean leyes, reglamentos, pero también actos administrativos o sentencias, le están subordinadas para así garantizar la unidad estatal. Esta tiene no sólo la dimensión territorial sino también otra más sustantiva, la igualdad de derechos y deberes de sus ciudadanos, reflejo de los valores superiores que menciona la Constitución española de 1978 en su primer artículo: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

El carácter estable, la especial posición de superioridad en el ordenamiento y la decisiva función de unidad, derivada especialmente de la igualdad de derechos y deberes, hace que cualquier reforma de la Constitución deba hacerse con las máximas cautelas, prudencia política y esmerada técnica jurídica. Reformar una Constitución no es lo mismo que reformar un reglamento, ni siquiera una ley, aunque sea orgánica, tanto por su trascendencia y repercusión en todos los órdenes del Estado y de la sociedad como por las dificultades que luego comporta modificarla.

Las razones por las cuales la Constitución de 1978 ha sido un indudable éxito son evidentes y sobradamente conocidas: asentó firmemente un Estado democrático de derecho tras años de dictadura, permitió que en el nuevo marco jurídico que establecía se reformara toda la legislación interna para adecuarla a sus principios y reglas, descentralizó y modernizó un viejo Estado burocratizado y facilitó la integración de España en lo que hoy se denomina Unión Europea. Puede decirse sin exagerar que nunca, en un período de tiempo tan breve, España había avanzado tanto en convivencia cívica, progreso económico, bienestar social y apertura al mundo. Nadie discute la profunda transformación de España en estos últimos 35 años, al contrario, hay unanimidad en reconocerla.

Ciertamente, la causa de todo ello no es sólo la Constitución, quizás tampoco la más decisiva, pero debe reconocerse que todos estos cambios tan positivos se han llevado a cabo dentro de su marco jurídico y político que, sin duda, los ha estimulado. La prueba de este éxito lo encontramos, precisamente, en la estabilidad constitucional: un mismo texto constitucional, sólo levemente reformado en dos ocasiones, ha sido el cauce por el cual han discurrido, bajo gobiernos de distinto signo, estas transformaciones. La vigencia de los preceptos constitucionales es una virtud, no un defecto, no sólo da confianza política sino también seguridad jurídica.

Sin embargo, tras tantos años de vigencia, existe un amplio estado de opinión - entre expertos y políticos, pero también entre los mismos ciudadanos - sobre la necesidad de reformar algunos de sus preceptos, imprescindibles para resolver determinados problemas institucionales. Con ello no queremos decir, ni mucho menos, que la Constitución en su conjunto haya quedado desfasada y deba iniciarse un nuevo proceso constituyente como en el período 1977-1978. Entonces tuvo que

fundarse un nuevo Estado, radicalmente distinto al anterior, un Estado de derecho, democrático y social, organizado territorialmente en Comunidades autónomas. No se reformaban aspectos concretos del sistema anterior sino que se creaba una nueva legalidad, basada en una legitimidad nueva y distinta, la democrática. En definitiva, se llevaba a cabo un auténtico proceso constituyente.

Ahora la perspectiva es distinta. Se trata de modificar, de acuerdo con los procedimientos de reforma regulados en la Constitución, algunos preceptos de la misma o añadir otros nuevos, para así superar determinadas disfunciones y mejorar la eficiencia del conjunto. No se trata de cambiar el sistema sino de mejorar su funcionamiento. Esto requiere, aparte de cambios constitucionales, cambios de otras normas.

Esta propuesta de reforma parte de cuatro presupuestos generales, dos de tipo técnico-jurídico y otros dos de tipo político. En cuanto a los primeros, los técnico-jurídicos, en primer lugar, dado el carácter estable de la Constitución, las reformas deben ser sólo las estrictamente necesarias para alcanzar los fines que se pretenden, sin olvidar la ambición de sentar las bases de la nueva estabilidad constitucional sobre unos pilares ilusionantes para la nación.

En segundo lugar, somos plenamente conscientes de que una reforma de la Constitución es sólo una parte del objetivo final que se pretende, que es la reforma del Estado y, como derivada inevitable, de la misma sociedad. El mal funcionamiento del Estado en algunos aspectos, con sus obvias repercusiones sociales, es el auténtico motivo de esta propuesta. Por tanto, los instrumentos para llevar a cabo las reformas que se quieren promover no serán sólo de carácter constitucional, sino muy especialmente de carácter legal e, incluso, más allá del plano estrictamente jurídico, su intención también es contribuir a transformar la cultura política de nuestro país.

Respecto a los presupuestos políticos, queremos destacar dos cuestiones. En primer lugar, en la reforma constitucional es imprescindible no desviarse de la principal característica política de nuestra Constitución, garantía de su éxito: el consenso. El consenso constitucional está basado en la idea misma de Constitución, en su carácter de norma estable producto de un acuerdo básico entre fuerzas políticas representativas de amplias mayorías de ciudadanos, y también de significativas minorías, así como de los ciudadanos mismos (de ahí el significado del referéndum de ratificación que se requiere para los cambios constitucionales). Este consenso ha dado como resultado que fuerzas de ideologías conservadoras, progresistas o nacionalistas, en todos sus grados, hayan podido desarrollar sus proyectos por las vías democráticas que la Constitución establece.

Este carácter consensual no debe alterarse, más todavía si aprendemos las lecciones de nuestra historia en las que nunca, con anterioridad a 1978, se había aprobado una Constitución mediante consenso, con el consiguiente fracaso práctico o la falta de legitimidad social que sabemos. Ninguna reforma, en el plano constitucional, debe aprobarse sin consenso; un acuerdo con un alcance mucho mayor que una simple mayoría de votos; un pacto en el cual las partes se comprometen a hacer suyo todo el texto, con independencia de su aceptación inicial o no. Cuestión distinta son las leyes – con la excepción de los estatutos de autonomía, tan peculiares – u otras normas de inferior rango, todas ellas más fácilmente reformables y simbólicamente distintas a la Constitución, donde las

mayorías parlamentarias y los gobiernos están democráticamente legitimados para llevar adelante sus objetivos, avalados por los votos de los ciudadanos. Por tanto, consenso en la Constitución, mayorías en las leyes y amplio margen de decisión, dentro del marco jurídico establecido, del ejecutivo, debe ser un criterio del que no debemos apartarnos.

En segundo lugar, el otro presupuesto político va ligado a la idea contemporánea de Estado. En nuestra actual cultura política occidental, desde las revoluciones liberales y democráticas del siglo XVIII, el Estado no es un fin en sí mismo sino un instrumento, un artificio, para conseguir otros fines de carácter substancial. Estos fines son hoy, en especial, los grandes valores de la modernidad, primordialmente la libertad de las personas y la igualdad entre todas ellas. No sólo las normas garantizan la libertad e igualdad de los ciudadanos. Cualquier reforma del Estado, aunque tenga una apariencia de ser meramente técnica, administrativa, de mera modificación de estructuras políticas o burocráticas, en realidad va dirigida a mejorar la protección de los derechos y libertades de los individuos, a aumentar la libertad de los ciudadanos y a fomentar la igualdad entre ellos. Lo importante de estas reformas es que sean útiles para que los órganos estatales sean ante todo eficaces en el cumplimiento de los fines que tienen asignados. Cualquier reforma constitucional o legal sólo debe ir orientada en esta dirección, este es su único objetivo, precisamente porque el Estado es un instrumento, no un fin.

Por último, mediante estas reformas no debemos generar falsas expectativas. Las modificaciones constitucionales y legales no son suficientes para alcanzar con seguridad la necesaria regeneración política. Nada puede conseguirse si los agentes políticos, económicos y sociales, así como los ciudadanos y la opinión pública, no cooperan también en la renovación de la vida política.

## **Dos problemas clave:**

### **Partitocracia y Organización territorial**

Este documento es el producto de una reflexión en la que, en primer lugar, se han intentado detectar los problemas de funcionamiento más graves de nuestra actual democracia y, en segundo lugar, se proponen las soluciones constitucionales y, en ciertos casos, legales, que nos parecen necesarias, convenientes y oportunas para resolver tales problemas.

No obstante, queremos dejar claro que este texto, muy especialmente en aquellas cuestiones que afectan a la reforma constitucional, es una aportación al debate público, abierto a la deliberación con las demás fuerzas políticas, tanto para ponernos de acuerdo en señalar cuáles son los problemas que debemos resolver como las soluciones que debemos dar a los mismos. Cuestiones que para ser debatidas con una cierta racionalidad deben plantearse, a nuestro parecer, en este orden: primero problemas y después soluciones. Sin acuerdo en los primeros es imposible abordar las soluciones.

Por tanto, se trata en primer lugar de concretar los problemas, no todos los problemas, sino los principales problemas. Podríamos agruparlos en dos grandes grupos: primero, la partitocracia como degeneración de la democracia, y, segundo, una organización política y territorial poco funcional.

## La partidocracia como degeneración de la democracia: representación política y división de poderes.

La crítica del deficiente funcionamiento de la democracia ha sido para Ciudadanos, desde sus mismos inicios, hace ya diez años, incluso antes de constituirse como partido, una de sus principales preocupaciones. Ya entonces, uno de los ejes clave de nuestras propuestas era la regeneración democrática. Más recientemente, en 2010, cuando ya la crisis económica era evidente, se produjeron importantes manifestaciones en toda España en las cuales el lema más escuchado, dirigido a los políticos elegidos mediante nuestras reglas democráticas, era el de "No nos representan". Una imprecación que nos debía hacer pensar: los políticos no tenían credibilidad y ello derivaba en desconfianza hacia la democracia representativa.

Hoy en día, en los grandes Estados modernos, la única democracia posible es la representativa, es decir, aquella en la que los ciudadanos eligen a sus representantes para que desde los parlamentos actúen en su nombre durante un período de tiempo limitado por la celebración regular y preceptiva de nuevas elecciones. Algunos métodos de democracia directa hay que reservarlos para casos excepcionales. Las piezas claves de esta democracia representativa son los partidos políticos. Como dice el art. 6 de la Constitución, los partidos "expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política". Así pues, no hay democracia sin partidos.

Sin embargo, cuando los partidos se convierten en maquinarias burocráticas y endogámicas, desconectadas de su entorno social, ya no sirven para canalizar los plurales intereses ciudadanos sino que, por el contrario, actúan sólo en beneficio propio, incumpliendo así el mandato constitucional. Además, unos partidos de este tipo subvierten todo el sistema político democrático al afectar a uno de sus principios básicos: la división de poderes.

El parlamento es el órgano clave para la designación de los demás órganos constitucionales, así como para la regulación de otros órganos de menor rango pero de gran importancia, como son los órganos reguladores. El dominio que los partidos burocráticos y endogámicos despliegan sobre el parlamento hace posible el fenómeno de colonización de todos los órganos del Estado, vulnerando así de hecho, aunque no formalmente, el principio de división de poderes; unos poderes que deben estar separados para proteger su independencia en el ejercicio de su función.

La mayoría parlamentaria no sólo da el legítimo derecho a presidir el Gobierno sino, indirectamente, también el control de los demás órganos, muchos de los cuales tienen por misión fiscalizar al Gobierno. Se confunden controlador y controlado. El poder ya no puede frenar al poder, el juego de pesos y contrapesos deja de ser operativo porque sólo existe un único centro de poder: el del partido ganador y gobernante. Además, en los sistemas bipartidistas, basados en la alternancia política, se establecen tácitamente entre los dos partidos mayoritarios unos pactos que fijan las respectivas cuotas en los distintos órganos del Estado, de manera que el reparto de cargos siempre sea entre los mismos y se impida el acceso de los demás partidos. Por supuesto, en todos estos cargos se tiende

a primar la fidelidad al partido proponente por encima de los méritos, capacidades y, sobre todo, independencia de criterio, del designado para ocuparlo.

Así, la democracia se convierte en partitocracia. Los partidos mayoritarios consideran lo público como patrimonio propio, como un botín que se reparte entre ellos, los intereses generales quedan desatendidos en favor de los intereses partidistas. Quienes tienen el poder político no son los ciudadanos que, mediante elecciones, inician el proceso democrático sino unos partidos encerrados en sí mismos, movidos por los intereses personales de sus cuadros y dirigentes, que ostentan todos los poderes sin control alguno, sin rendir cuentas a nadie que no sea a ellos mismos. El fraude, oculto tras una apariencia de normalidad formal democrática, es evidente: hay elecciones, la legitimidad de origen es indudable, pero la legitimidad de ejercicio está seriamente desvirtuada.

La democracia realmente existente ha desplazado al ciudadano del centro del sistema político. Ya no elige y controla a sus representantes. El verdadero centro, en quien reside realmente el poder, es aquel que designa a los candidatos de las listas, además en un orden determinado. Las oligarquías de los partidos, muchas veces su líder, son los designan a los representantes parlamentarios y, a partir de ahí, controlan a los demás órganos del Estado. La división de poderes es puramente formal, lo real es la partitocracia, una forma degenerada de democracia.

Para remediarlo hay que reformar la ley de partidos para vigorizar su democracia interna, modificar los aspectos del sistema electoral que propician un proceso democrático que distorsiona la representación política y garantizar la independencia de los órganos que controlan al legislativo y al ejecutivo, tanto los jurisdiccionales como los reguladores.

Una de las consecuencias más negativas de la partitocracia es la colonización política del Poder Judicial. El medio utilizado ha sido el Consejo General del Poder Judicial. A la vista de la experiencia, proponemos la supresión del Consejo. Las competencias que la Constitución le asigna pasarían al Presidente del Tribunal Supremo y del Poder Judicial. Esta propuesta se completa, necesariamente, con la reforma del sistema de provisión de las plazas judiciales. Esta sólo debería ser fruto de procedimientos reglados conforme a criterios de mérito y capacidad.

## **Una organización territorial poco funcional: de la descentralización a la integración pasando por la lealtad.**

El título VIII de la Constitución regula la organización territorial bajo los principios de unidad, autonomía y solidaridad, enunciados en el art. 2 CE, pero, al mismo tiempo, que codifica el procedimiento para establecer dicha organización. El resultado es la confusión entre normas condenadas a su desaparición una vez culminase la implantación de la organización con otras reguladoras de su funcionamiento. En efecto, una parte es de carácter transitorio ya que sus preceptos son meramente procedimentales dado que su objetivo era, simplemente, trazar los diversos modos de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones en virtud de que dicha autonomía estaba configurada como un derecho – un extraño derecho, por cierto – en el artículo 2

CE. A este derecho y a estos preceptos del Título VIII, la doctrina les ha llamado, de manera genérica, principio dispositivo.

En cambio, otros preceptos de dicho Título son sustantivos y establecen, a veces de forma muy parcial y somera, los caracteres básicos del Estado de las autonomías (principios generales, naturaleza y contenido de los estatutos, sistema de reparto de competencias, instituciones de las comunidades autónomas, colaboración intergubernamental, controles jurisdiccionales, coerción federal y financiación) y de la Administración local. En realidad, la regulación constitucional es muy escasa y han sido los distintos Estatutos de autonomía, el desarrollo legislativo y, de forma muy importante, la jurisprudencia constitucional, los que han completado el marco jurídico.

No pueden entenderse los problemas que suscita la organización territorial autonómica sin tener en cuenta su desarrollo. Simplificando un poco, en este desarrollo podemos señalar tres etapas. Durante la primera (1979-1992) se generalizó el sistema de Comunidades autónomas en dos niveles distintos: unas Comunidades con un techo alto de competencias (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana, Canarias) y las demás con un techo limitado al hoy obsoleto art. 148 CE. Las ciudades de Ceuta y Melilla alcanzaron el nivel de ciudades autónomas en 1995. La segunda etapa (1992-2001) se inicia con los Pactos Autonómicos acordados entre el PSOE y el PP que, sustancialmente, igualaron las competencias y las instituciones de los dos niveles de Comunidades autónomas, a excepción de los llamados hechos diferenciales señalados en la Constitución.

Una vez cubiertas estas dos etapas se inició una tercera con objetivos poco definidos y resultados inciertos. En realidad, tras la segunda etapa, se ha terminado el proceso de descentralización: todas las competencias cuyo titular no era el Estado, que las tiene fijadas en el art. 149.1 CE, han pasado a ser de las Comunidades Autónomas y así constaba en sus estatutos. La situación de igualdad entre Comunidades era, por tanto, un hecho y España podía ser considerada como un Estado federal o cuasifederal.

Una vez culminado el proceso de descentralización procedía, siguiendo la lógica de los modelos federales, según enseña el derecho comparado, pasar a otro de integración. En efecto, los Estados federales, para ser eficientes y eficaces, deben combinar tanto la descentralización, derivada del principio de autonomía, como la integración, fruto de los principios de unidad y solidaridad, los tres mencionados como ejes básicos vertebradores de la organización territorial en el art. 2 CE. Sin embargo, la orientación que se tomó fue distinta e inútil: no se procedió a la integración. Tras la senda iniciada por la revisión total del Estatuto de Cataluña de 1979, que culminó en el del año 2006, se reformaron algunos estatutos con el objetivo primordial de seguir ampliando las competencias autonómicas, una tarea imposible porque ya se había llegado a un límite que no se podía rebasar. Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana en 2007 y la conflictiva sobre el Estatuto de Cataluña en 2010, lo reafirmaron de forma taxativa.

Así pues, durante estos años se ha perdido la ocasión de cerrar y estabilizar el modelo autonómico. Es la tarea que está pendiente y que debe llevarse a cabo cuanto antes para culminar la organización



territorial de forma federal, como en países de nuestro entorno como Alemania, Austria o Suiza. Esta es la pretensión de la reforma de la organización territorial del Estado que proponemos.

Para ellos sugeriremos, entre otras cosas, reformar el bloque de preceptos derivados del principio dispositivo dado que son superfluos por ineficaces; a su vez, fijar en la Constitución el mapa autonómico mediante la enumeración de las comunidades autónomas. Además debemos clarificar las competencias del Estado contempladas en el art. 149.1 CE, de acuerdo con la experiencia del desarrollo institucional y, sobre todo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, reformar el sistema de reparto de competencias del art. 149.3 CE. Todo ello con el fin de evitar disfunciones y duplicidades, así como para limitar los excesos de gasto público. Debemos introducir también en la Constitución algunos principios básicos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Es necesario suprimir el Senado y sustituirlo por un Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas para darle una mayor utilidad con el objetivo de integrar las Comunidades en el gobierno efectivo del Estado. A su vez, hay que reforzar las relaciones intergubernamentales [colaboración, cooperación y coordinación] para alcanzar una mayor eficacia en el conjunto del sistema y establecer mecanismos adecuados para la necesaria participación de las comunidades en la elaboración de las decisiones de la Unión Europea. Finalmente, propondremos la reforma del régimen local, las principales medidas deberían ser, en primer lugar, la supresión de las Diputaciones Provinciales; y, en segundo lugar, fusionar municipios con la finalidad de racionalizar la administración local, mejorar la prestación de los servicios públicos, contribuir a la disminución del gasto público y mejorar la calidad de nuestra democracia en ese ámbito.

**A continuación elaboramos nuestras propuestas concretas.**

## **II. TREINTA PROPUESTAS PARA MEJORAR LA VIDA DE LOS ESPAÑOLES**

### **A. Más ciudadanía: más derechos, más responsabilidades**

#### **Proponemos**

En relación con los *derechos fundamentales*

**Propuesta 1. Derecho fundamental a la protección de datos personales.** Inclusión en el artículo 18 CE del derecho a la protección de los datos personales.

**Propuesta 2. Derecho fundamental a la transparencia.** Inclusión en el artículo 23 CE del derecho a la transparencia (publicidad activa y acceso a la información) en relación con la información en manos de las Administraciones públicas.

**Propuesta 3. Política para promover la igualdad real y efectiva en todos los ámbitos e instituciones.** Reforma del artículo 57 CE para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión en el trono.

En relación con los *derechos sociales*

**Propuesta 4. Nueva sección de derechos sociales en la Constitución.** Inclusión de una sección, la tercera, en el capítulo II del Título I de la Constitución, consagrada a los derechos sociales que contuviese los siguientes: derecho a la salud (hoy en el artículo 43 CE); derecho a los servicios sociales (no recogido en la CE); derecho a la vivienda<sup>1</sup> (artículo 47 CE); derecho y deber de protección ambiental (artículo 45 CE); derechos de los consumidores y usuarios (artículo 51 CE); derecho de acceso, en condiciones de igualdad, al disfrute de los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general (no recogido en la CE, pero sí en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea); derecho a la buena Administración: trato, audiencia, acceso al expediente, motivación, proporcionalidad, necesidad (no recogido en la CE pero sí en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE).

*1/ El anexo I de este documento está consagrado al desarrollo legal de este derecho.*

*2/ En el Anexo V detallamos la reforma que proponemos del régimen de los partidos que fue ya expuesta en nuestra propuesta de lucha contra la corrupción.*

*3/ En el Anexo III de este documento.*

**Propuesta 5. Garantía presupuestaria de los derechos sociales.** Como nos preocupa que estos derechos sean plenamente efectivos, su desarrollo legal deberá incluir la previsión de los recursos públicos necesarios. No se podrá regular derecho alguno sin la dotación económica oportuna, en los casos en que se exija para garantizar su efectividad la asunción por los poderes públicos del compromiso de gastos correspondiente. Se establecerá la obligación de la “garantía presupuestaria” para la regulación de cualquier derecho. No queremos derechos nominales cuya frustración aliente la desconfianza y el desapego.

## **B. Más democracia, más representatividad, más participación**

### **Propuesta 6. Reforma de la ley de partidos: más democracia interna y más transparencia.**

Sobre éstos, dice la Constitución, “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (art. 6). Para que así sea, se necesita más democracia interna, más transparencia y mayor rendición de cuentas.<sup>2</sup>

**Propuesta 7. Una nueva ley electoral.** La reforma del régimen electoral, el marco del ejercicio del derecho de sufragio ciudadano; el que traduce la voluntad ciudadana en representantes. Proponemos acometer una reforma inspirada en el régimen electoral alemán lo que supone que la elección de los diputados se hará simultáneamente entre escaños unipersonales y listas proporcionales, disponiendo en consecuencia cada elector de dos votos, como en el Anexo III se explica con detalle.<sup>3</sup>

### **Propuesta 8. Una verdadera iniciativa legislativa popular.**

- A** La reducción a 250.000 del número de firmas acreditadas para impulsar la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley (iniciativa legislativa popular). Será necesaria la reforma del artículo 87 CE que fija el número de 500.000 firmas.
- B** El Congreso deberá tomarlas en consideración en un plazo máximo de tres meses.
- C** Favorecer la participación ciudadana en el ámbito local mediante, entre otros, las consultas y el uso de tecnología de la información, para lo que será necesario el desarrollo de lo previsto en el artículo 70 bis de la Ley de Bases del Régimen local.

**Propuesta 9. Fin de los privilegios para los representantes públicos.** Que ningún privilegio establezca una discriminación injustificada respecto de los demás ciudadanos o los distraiga de su cometido. A tal fin proponemos:

- A** Suprimir el aforamiento de todos los representantes públicos electos que hoy lo ostenten. Esto incluye en particular, el de los diputados, recogido en el art. 71 de la Constitución.
- B** Igualmente se suprimirán los suplicatorios para delitos o imputaciones salvo para los relacionados con la actividad política del parlamentario (por ejemplo: delitos contra la seguridad vial, violencia doméstica, etc.).
- C** Se exigirá que el régimen de incompatibilidades de todos los representantes públicos y, en particular, de los diputados sea transparente, riguroso y se cumpla de manera efectiva, estableciendo un sistema de sanciones para casos de incumplimiento de las obligaciones impuestas.

## **C. Más garantías. Un Estado eficaz al servicio de los derechos de los españoles**

La reforma sensata del Estado ha de restablecer el equilibrio entre poder y control. Un Estado fuerte sin unas garantías efectivas de los derechos y libertades tiende a la arbitrariedad. Esto afecta a los tres clásicos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), así como al Tribunal Constitucional. Se precisa una reforma de las instituciones del Estado para reforzar el control, dispensar más garantías y eliminar la partitocracia. La colonización política de las instituciones las alejan del desiderátum ciudadano. No pueden cumplir con su función de protección de los derechos y de satisfacción de las exigencias del interés general. Un Legislativo más abierto. Un Ejecutivo sin privilegios irrazonables en la democracia del siglo XXI. Y un poder Judicial realmente independiente y al servicio del imperio de la Ley. En definitiva, un Estado en el que los derechos y libertades, los ciudadanos, cuenten con las adecuadas garantías. De nada sirve proclamar la democracia si no hay un control efectivo del poder. Las garantías son, para nosotros, unas piezas esenciales de nuestra democracia. La corrupción es la muestra quintaesencial de la ruptura de los equilibrios. Cuando el poder se convierte en una mercancía, es porque no hay controles efectivos que lo evite y persiga a los responsables. Los derechos sufren y mucho.

En relación con el **Poder judicial**

**Propuesta 10. Supresión del Consejo General del Poder Judicial.** Las funciones que el artículo 122 CE atribuye al Consejo serán asignadas al Presidente del Tribunal Supremo y del Poder Judicial que estará asistido por dos Adjuntos. El Presidente será elegido por el Congreso de los diputados con el voto a favor de las dos terceras partes de sus miembros, entre magistrados del Tribunal Supremo, con, al menos, veinte años de ejercicio en la carrera judicial y que no hubieran tenido vinculación

con ningún partido político ni ostentado cargo representativo de carácter público. El nombramiento tendrá una duración de 6 años, sin posibilidad de reelección. A su vez, los dos adjuntos serán elegidos por los jueces y magistrados en elecciones convocadas al efecto. El nombramiento tendrá una duración de 3 años sin posibilidad de reelección. El Presidente y sus adjuntos serán los auténticos defensores de la independencia judicial. La función de los dos adjuntos será por un lado asistir al Presidente en relación con los nombramientos y por otro con el régimen disciplinario.

**Propuesta 11. Mérito y capacidad, así como ausencia de discrecionalidad, en los nombramientos de jueces y magistrados.** Como complemento imprescindible de la propuesta anterior, la provisión de todas las plazas de Juzgados, Audiencias y Tribunales del Poder judicial y, en particular, la de los altos cargos (Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo), se llevará a cabo a través de procedimientos reglados, sin discrecionalidad alguna, que consistirán en concursos convocados al efecto en los que la selección se ajustará a baremos previamente establecidos conforme a los principios de mérito y capacidad, así como en la idoneidad y especialización para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales correspondientes a los diferentes destinos, permitiendo así la eliminación de criterios arbitrarios en función de afinidades políticas o ideológicas.

**Propuesta 12. Supresión de la posibilidad de que los parlamentos autonómicos propongan magistrados.** Se suprimirá la posibilidad de que los parlamentos autonómicos puedan proponer magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 330.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

**Propuesta 13. Limitación de puertas giratorias entre justicia y política.** Se impondrá a los jueces y magistrados que acepten cargos políticos un periodo obligatorio de excedencia mínimo de dos años tras el correspondiente cese.

**Propuesta 14. Una justicia rápida, eficaz y con garantías.** La efectividad del derecho a la tutela judicial precisa de más jueces y más medios. Se precisa de un plan de Estado que afronte la mejora de la administración de justicia en un plazo razonable para aproximarnos a los ratios medios de la Unión Europea. Un procedimiento que ofrezca menos oportunidades a la obstrucción por parte de aquellos que les favorece que la tutela o no se produzca o lo sea tarde y mal. Una instrucción penal rápida, eficaz y con las debidas garantías. Se necesitan unidades de auténtica policía y peritos judiciales que no dependan de la Administración del Estado ni de la Agencia Tributaria, dirigidas por un órgano revestido de las garantías que se reconocen a la jurisdicción. Una vez producida la resolución judicial se ha de garantizar su efectivo cumplimiento mediante procedimientos u órganos judiciales adecuados. De nada serviría reconocer más ciudadanía, más derechos si no es posible una protección dispensada por jueces independientes y sometidos en exclusiva a la Ley en unos plazos razonables.

En cuanto al **Ministerio Fiscal**

**Propuesta 15. Una Fiscalía General del Estado independiente, profesional, y al servicio de la legalidad.** El procedimiento de nombramiento del Fiscal General del Estado deberá estar regulado en la Constitución. En primer lugar se llevará a cabo un procedimiento abierto que permitirá a todos los que cumplan los requisitos necesarios presentarse. En particular se exigirá que al menos reúna veinte años de ejercicio en la carrera fiscal y no haya tenido vinculación con ningún partido político ni ostentado cargo político o administrativo de carácter público. Luego, una Comisión del Congreso de los Diputados valorará la idoneidad para ejercer el cargo de estos candidatos y seleccionará una terna de entre ellos por mayoría reforzada. Finalmente, el Gobierno elegirá el Fiscal General entre esa terna. Asimismo, se reforzará la independencia del Consejo Fiscal y el principio de mérito y capacidad a la hora de la provisión de plazas en la carrera fiscal. Se reforzará en particular la independencia de la Fiscalía anticorrupción.

En relación con el **Tribunal Constitucional**

**Propuesta 16. La despolitización del Tribunal Constitucional.** El reforzamiento de la independencia del Tribunal requiere la de los magistrados que lo integran. Al tal fin, proponemos la modificación del artículo 179 de la Constitución en los siguientes términos:

- A** Se exigirá veinticinco años de ejercicio profesional para poder ser designado magistrado, estableciendo asimismo un estricto sistema de incompatibilidades que garanticen su independencia, entre ellas una prohibición de haber desempeñado cargos orgánicos en un partido o cargos representativos o ejecutivos en parlamentos o gobiernos, durante los cinco años anteriores a su nombramiento.
- B** Se establecerá un periodo de mandato de 12 años, pero fijándose la jubilación a los 75 años. La renovación parcial se realizará cada cuatro años (3+3+3+3). Tras el cese como magistrados pasarán a la situación de jubilación con incompatibilidad para el desempeño de cualquier empleo público o privado.
- C** El artículo 159 CE establece que el Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Como consecuencia de la propuesta de organización del Estado contenida en este documento, en el caso de los propuestos por el Senado lo serán por el Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas. Y los del Poder Judicial, lo serán por el Presidente del Consejo y del Poder Judicial pero entre magistrados designados en virtud de un concurso convocado al efecto, sin discrecionalidad alguna.

**Propuesta 17. Una justicia constitucional rápida y eficaz.** Las dudas de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia no pueden dilatarse en el tiempo, vulnerando de facto el derecho a la tutela judicial efectiva. Deberá fijarse un plazo perentorio para que el Tribunal se pronuncie, que no podrá superar los 90 días cuando estén afectados derechos fundamentales. La resolución de protección de estos derechos no puede dispensar una menor garantía que cuando se trata de la que resuelve la impugnación de los proyectos de Estatutos de Autonomía que se ha de dictar en el plazo de 6 meses desde la interposición de los recursos. Los ciudadanos no pueden percibir menor protección que los territorios.

En relación con el **Poder legislativo**

**Propuesta 18. Parlamentos más abiertos, más ágiles y con diputados más libres.** El procedimiento legislativo debe ser más abierto, transparente, menos burocrático y al mismo tiempo más reposado. A tal fin, proponemos, la ampliación de la fase de enmiendas, la supresión para presentar enmiendas y preguntas de la firma de conocimiento por parte del portavoz del grupo a que pertenezca el diputado, el reforzamiento de la fase legislativa de las comisiones parlamentarias, la autorización de intervenciones más generosas en tiempo y forma y el fomento de la participación de representantes de distintos grupos sociales y de expertos. Además, las instituciones de representación política, deben someterse de manera plena y sin limitaciones a los principios de transparencia y buen gobierno y al régimen jurídico que los desarrolla.

**Propuesta 19. Verdaderas comisiones de investigación.** El control político es una función esencial del poder legislativo. A tal fin, proponemos: potenciar las comisiones de investigación mediante la facilitación su creación, la ampliación de sus facultades, el establecimiento de la publicidad de las audiencias y de las conclusiones, la imposición de la obligación de veracidad a los comparecientes y la limitación de las posibilidades de que pueda ser obstaculizada su constitución por el partido al que pueda afectar la investigación.

En relación con el **Poder ejecutivo**

**Propuesta 20. Supresión del decreto ley.** La posibilidad de la legislación de urgencia ha de ser proscrita al Gobierno. Tanto el Gobierno de la Nación como los de las Comunidades Autónomas han incurrido en abusos. Se ha de suprimir la posibilidad de los Decretos Leyes. La legislación de extraordinaria y urgente necesidad deberá ser aprobada por el Congreso de los diputados mediante un procedimiento sumarísimo que deberá culminarse en un plazo máximo de 72 horas.

**Propuesta 21. Limitación y despolitización del indulto.** La potestad de indulto será objeto de un nuevo desarrollo legislativo. Sólo podrá ejercitarse tras un procedimiento dirigido a acreditar que concurren las razones extraordinarias que enumera la Ley y en el que deberá darse audiencia a las víctimas, en su caso. No cabrá el indulto en contra de los informes técnicos que obren en el expediente y, en particular, del criterio del tribunal sentenciador. En ningún caso será posible indultar a los condenados por delitos de corrupción o contra la Administración, ni los de violencia de género.

**Propuesta 22. Aplicación de los principios de buena regulación.** La garantía del efectivo cumplimiento de los principios de la *buena regulación*. Toda intervención, en particular, la normativa que tenga una incidencia sobre los derechos y las libertades de los ciudadanos ha de cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como de mínima intervención, imposición de cargas y restricción. A tal fin, serán imprescindibles los análisis previos de los impactos normativos y la evaluación posterior de los mismos.

## **D. Organización territorial del Estado: leal, eficaz, ciudadana**

El cómo se organiza territorialmente el Estado constituido por España debe responder, en primer lugar, a las exigencias ciudadanas. España no se constituye en Estado para complacer a los territorios que ni son personas, ni tienen derechos, ni tampoco reivindicaciones que saldar. Una España ciudadana está organizada territorialmente en Comunidades y Municipios para que el ejercicio del poder sirva más y mejor a los ciudadanos. Se aproxima a éstos para facilitar la participación pero también la eficacia en la gestión pública pero sin romper, al contrario, la igualdad básica de los españoles en derechos y deberes. La unidad no es una imposición política, jurídica o social. Es el contexto en el que los ciudadanos, los españoles, desplegamos nuestros derechos y libertades. La diversidad no es, ni puede ser, una amenaza, ni a los derechos ni, por consiguiente, a la unidad misma. La diversidad cabe en la unidad gracias a la igualdad, cuando no hay privilegios de ningún tipo. Los ciudadanos somos, al mismo tiempo, iguales y distintos, porque los privilegios están prohibidos.

## **Proponemos**

**Propuesta 23. Consolidar el estado autonómico.** Poner fin a la fase de constitución de la organización territorial para iniciar la de la cooperación y la de la lealtad. La organización territorial debe tener como fin principal prestar los mejores servicios posibles a los ciudadanos. A tal fin, proponemos:

- A Enumerar las 17 Comunidades y las dos ciudades autónomas, para fijar el mapa autonómico de manera definitiva.** Esto conllevará la supresión la disposición transitoria cuarta que contempla la posibilidad de incorporación de Navarra al País Vasco.
- B Derogar expresamente los preceptos constitucionales que son meras disposiciones transitorias** para acceder a la autonomía y que ya no son de aplicación (artículos 143, 144, 146, 148, 151 e inciso primero del art. 152 CE) además de, obviamente, todas las disposiciones transitorias propiamente dichas.

**Propuesta 24. Clarificar el modelo de distribución de competencias.** El mejor funcionamiento del Estado, leal y eficaz, aconseja eliminar o reducir las fuentes de la discordia asociada a los defectos



técnicos, apreciados después de más de 30 años, en la distribución de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas plasmada en la Constitución. A tal fin, proponemos:

- A** Elaborar un listado de competencias exclusivas del Estado del art. 149 de la CE. Será necesario también diferenciar entre las que asume íntegramente –funciones legislativas y ejecutivas- y las que sólo lo es en la legislativa. En este caso, la ejecución autonómica estará sometida a la vigilancia y control por parte del Estado, a través, entre otros, de la alta inspección.
- B** Elaborar un listado de competencias compartidas integrado por las materias en las que el Estado cuenta con la función legislativa, junto con las Comunidades. La Constitución establecerá las reglas de relación para evitar los conflictos sobre la base de la supletoriedad y la prevalencia de la legislación del Estado.
- C** Excluir la posibilidad de la transferencia o delegación a las Comunidades de facultades que forman parte de las competencias que la Constitución atribuye al Estado. Esto supone la supresión del artículo 150.2.
- D** Incluir una cláusula residual que atribuya el resto de materias a la competencia de las Comunidades Autónomas.
- E** En todo caso, el Estado podrá legislar con eficacia jurídica plena y directa cuando sea necesario para garantizar: las condiciones de vida equivalentes en todo el territorio nacional, el mantenimiento de la unidad jurídica y económica, o la igualdad básica de los españoles en todo el territorio nacional en relación a derechos y deberes.

**Propuesta 25. Una financiación territorial equitativa, transparente y eficaz.** La financiación territorial<sup>4</sup> debe garantizar la igualdad básica de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, en particular, cuando se trata del disfrute de los servicios públicos esenciales. A tal fin, proponemos:

- A** La elaboración de una cartera de servicios cuya garantía estaría constitucionalmente respaldada por la financiación del Estado.
- B** El compromiso a favor de la armonización fiscal de ámbito europeo que elimine excepciones territoriales, así como paraísos fiscales, que tanto dañan a la justicia y a la solidaridad.
- C** Mientras ello ocurre, al menos es necesario revisar el actual sistema del cupo. Se debe hacer un cálculo razonable de la contribución vasca y navarra a la Hacienda estatal con el fin de evitar desigualdades de una menor contribución a la solidaridad colectiva.

- D** En cuanto a la financiación de las Comunidades de régimen común, debería replantarse el Fondo de Cohesión Social y Territorial para que sea la pieza central con el que conseguir la garantía de la igualdad básica de los ciudadanos, en relación con los servicios esenciales enumerados en una carta a elaborar.
- E** La eliminación de todos los fondos hoy existentes que producen una distorsión que aleja la materialización de la garantía de la igualdad básica de los ciudadanos, el objetivo central de la financiación.
- F** Las Comunidades que deseen incrementar los servicios prestados respecto de los garantizados podrán, en virtud del principio de responsabilidad fiscal, sufragarlos mediante el incremento de las cargas tributarias que recae sobre los ciudadanos que serán los que, en última instancia, deberán valorar la conveniencia de tales incrementos. Por esta vía, las Comunidades asumen la responsabilidad de sus decisiones. Se introduce un factor de racionalidad.
- G** La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera no puede quedar en manos de la discrecionalidad política del Gobierno. Es una disposición jurídica de disciplina que se ha de cumplir por todos y en los términos que establece.

### **Propuesta 26. Supresión del senado y creación de un Consejo de Presidentes de las**

**Comunidades Autónomas.** La forma de articular la representación territorial en la gestión de los asuntos del Estado se ha de modernizar. Hasta ahora este papel se había reservado al Senado. Se ha manifestado su incapacidad. Proponemos su supresión<sup>5</sup>. Es una propuesta que se enmarca dentro de nuestro proyecto de modernización de la democracia española. Las Comunidades Autónomas han de participar de manera efectiva en el gobierno de la nación. A tal fin, creemos que será más efectiva si se produce en el nivel de Presidentes de Comunidades. A estos, según la Constitución, "corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella" (art. 152 CE). Este triple carácter le permite, como representante de la Comunidad correspondiente, participar en el ejercicio de la función legislativa del Estado. A tal fin, proponemos:

- a. La creación del Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sus miembros dispondrán de un voto ponderado en función de la población de la respectiva Comunidad.
- b. Será competente para la aprobación, en segunda lectura, con el voto mayoritario de sus miembros, de las leyes más directamente relacionadas con la organización territorial del Estado.

- c. En caso de discrepancia con el Congreso de los diputados, prevalecerá lo decidido por éste, tras haberse intentado consensuar una posición común.

Las Administraciones locales son las más próximas a los ciudadanos. Los cauces naturales de participación. El reto es combinar esta directriz con la de la sostenibilidad, así como articulando su existencia con la de las Administraciones autonómicas. No se ha producido, 30 años después, la auténtica modernización del régimen local para adecuarlo a la organización territorial del Estado en Comunidades. A tal fin, proponemos:

### **Propuesta 27. Supresión de Diputaciones provinciales.**

**Propuesta 28. Fusión de municipios para que puedan prestar servicios sostenibles.** Como complemento imprescindible a la anterior medida, el Estado y las Comunidades fomentarán la fusión de municipios con la finalidad de racionalizar la administración local, mejorar la prestación de los servicios públicos y renovar la calidad de nuestra democracia en el ámbito local. El Estado deberá fijar, en ejercicio de sus competencias, los índices de sostenibilidad mínimos para la subsistencia de un Municipio. Caso de no cumplirse, deberá procederse a la fusión municipal. Los municipios fuertes son necesarios para la mejor prestación de los servicios y la profundización de la democracia. A tal fin, se modificará el artículo 140 CE para consignar tanto el criterio de la sostenibilidad como la habilitación al Estado de la competencia para regular la fusión de los municipios en caso de incumplir tal criterio.

## **E. Europa y más Europa**

España ciudadana en una Europa ciudadana. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea dispone que "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres." España y Europa comparten fundamentos. Se refuerzan mutuamente. En el ámbito de las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados, sus disposiciones tienen preeminencia. Europa no es un destino. Europa es España, porque una y otra comparten fundamentos, valores y objetivos. Más Europa es más España.

## **Proponemos**

**Propuesta 29. Reconocimiento constitucional de la pertenencia a la Unión Europea.** La pertenencia y permanencia de España a la Unión debe tener reconocimiento constitucional. Y las consecuencias que esto supone: por un lado, la primacía del Derecho europeo en los ámbitos en los que la Unión tiene competencias atribuidas y, por otro, la debida ejecución de dicho Derecho

de manera leal y eficaz por parte de todas las instituciones nacionales. Además incluirá el expreso compromiso de participación en todas las instituciones de la Unión para hacer realidad los objetivos constitucionales. La Unión es un ámbito necesario e imprescindible para hacer realidad lo que da sentido a la unidad de los españoles. Ser hoy más españoles es, también, ser más europeos.

**Propuesta 30. Un procedimiento especial para la transferencia de soberanía a la Unión Europea.**

Además se articulará un procedimiento que permita la transferencia de facultades y derechos soberanos a la Unión, sin más límite que el respeto a los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho consagrado en el Título Preliminar de nuestra Constitución.

## **ANEXO I. DESARROLLO LEGAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA**

El desarrollo legal del derecho a la vivienda ha de establecer, siguiendo el modelo del Derecho comparado, que parte del valor de la vivienda habitual será inembargable, de tal manera que, tras la ejecución, dicho valor se entregará al deudor para que pueda satisfacer con ella sus necesidades de alojamiento.

En caso de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual, y con la finalidad de evitar los abusos que se están produciendo en la actualidad, el deudor podrá solicitar una nueva tasación, de tal manera que, en caso de quedar desierta la subasta, el acreedor se adjudicará esa vivienda por el 100% de ese valor, quedando extinguida la deuda en la misma proporción.

Se impondrán sanciones a las entidades de crédito en el caso de que incurran en la práctica del préstamo irresponsable, tales como la pérdida de intereses o incluso del principal en determinados casos. Se regularán de manera efectiva los ficheros de solvencia positivos para favorecer la competencia entre entidades.

Las personas en especiales circunstancias de emergencia social podrán ser beneficiarias de la expropiación forzosa a la entidad financiera del uso de la vivienda durante un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. El beneficiario satisfará una parte del justiprecio.

## ANEXO II. FINANCIACIÓN TERRITORIAL

La financiación de los territorios debe responder a dos criterios o principios básicos: por un lado, la garantía de la igualdad básica de todos los españoles y, por otro, la armonización fiscal. Ambos principios confluyen en una conclusión esencial: la eliminación de cualquier forma de privilegio financiero y tributario.

Es imprescindible garantizar la igualdad básica de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, en particular, cuando se trata del disfrute de los servicios públicos esenciales. Debería elaborarse una cartera de tales servicios cuya garantía estaría constitucionalmente respaldada por la financiación que al Estado compete asegurar. A tal fin, una vez enumerados, se realiza una estimación detallada del coste de los distintos servicios públicos en cada territorio que será el objeto de financiación por el Fondo de Garantía.

Somos europeístas no como desiderátum sino como esencia. La españolidad hoy sólo se entiende en el "ser" europeo. Si los tributos es un elemento esencial de la ciudadanía, la tendencia hacia más Europa debe incluir, necesariamente, la armonización tributaria. Rechazamos desigualdades territoriales en relación con los tributos. Al igual que rechazamos los paraísos fiscales que aún existen en Europa, así como las "trampas" que algunos Estados ha implementado para establecer "dumping" tributarios que rompen la solidaridad y la justicia.

El proceso de armonización fiscal a nivel europeo que Europa experimenta tendrá como punto final la sustitución del sistema de concierto económico Vasco y Navarra por el régimen general. Mientras ello ocurre, es necesario revisar el actual sistema del cupo (la contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la respectiva Comunidad) dado que el régimen foral reconocido constitucionalmente en la actualidad puede garantizar ciertas peculiaridades institucionales, pero no unos resultados financieros favorables. Se debe hacer un cálculo razonable de la contribución vasca y navarra a la Hacienda estatal con el fin de evitar que unos territorios ricos disfruten de una menor contribución a la solidaridad colectiva. El régimen de concierto no debería dar lugar a ningún tipo de desigualdad. La solidaridad no es incompatible con el concierto. Al contrario. Hay que afrontar un cálculo justo, razonable y equitativo del cupo.

En cuanto a la financiación de las Comunidades de régimen común, debería crearse un Fondo de Cohesión Territorial y Social para que sea la pieza central con el que conseguir la garantía de la igualdad básica de los ciudadanos en relación con los servicios esenciales enumerados en una carta a elaborar.

Eliminación de todos los fondos hoy existentes que producen una distorsión que alejan la materialización del objetivo central de la financiación: la garantía de la igualdad básica de los ciudadanos.

Las Comunidades que deseen incrementar los servicios prestados respecto de los garantizados deberán, en virtud del principio de responsabilidad fiscal, sufragarlos con recursos propios. Por esta vía, las Comunidades asumen la responsabilidad de sus decisiones. Se introduce un factor de racionalidad y corresponsabilidad. El Fondo Cohesión Territorial y Social asegura la igualdad básica. Las diferencias deberán ser soportadas por los que quieran tenerlas. A tal fin, la Constitución contendrá una determinación firme y clara de que los excesos territoriales no deberán ser soportados por todos los ciudadanos, sólo por aquellos que quieran disfrutar del privilegio. No habrá posibilidad alguna de rescate porque no cabrá la posibilidad de la financiación común de los excesos. Tampoco habrá posibilidad alguna de financiación incondicionada e injustificada que no tenga por fundamento la garantía de la igualdad básica en el disfrute de los servicios contenidos en la cartera correspondiente. Estos extremos estarán protegidos constitucionalmente.

Proponemos reconsiderar la capacidad normativa de las Comunidades en relación con los tributos, para que tengan la posibilidad real de trasladar a los ciudadanos el coste fiscal de las decisiones políticas de incrementar la cartera de servicios más allá de los básicos garantizados por el Fondo de Cohesión Territorial y Social.

Proponemos reforzar los organismos multilaterales de negociación y acuerdo en relación con la financiación, en particular, los servicios de financiación garantizada, con el objetivo de evitar la imposición unilateral por parte del Estado sin la contrapartida económica suficiente.

Reforzar la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su aplicación no puede quedar en manos de la discrecionalidad política del Gobierno. La estabilidad es un objetivo constitucional que cuenta con una autoridad, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, cuyos poderes han de ser reforzados para evitar que la política ponga en cuestión la solvencia del conjunto del sistema.

### ANEXO III. RÉGIMEN ELECTORAL

Proponemos la modificación del régimen electoral. La elección de los diputados se hará simultáneamente entre escaños unipersonales y listas proporcionales desbloqueadas, disponiendo en consecuencia cada elector de dos votos.

- A** La mitad de los diputados, o sea ciento setenta y cinco escaños, se asignarán a circunscripciones de elección unipersonal, definidas geográficamente en función de la población, pero que no podrán ser de ámbito territorial superior al provincial.
- B** Los restantes ciento setenta y cinco escaños se asignarán a las listas presentadas por los partidos en circunscripciones electorales de ámbito nacional. Se fijará un mínimo del 3% estatal para poder optar al reparto proporcional, sin perjuicio de permitirse las coaliciones electorales para los partidos de ámbito territorial.
- C** Los diputados elegidos en los distritos uninominales se integran en la lista definitiva que corresponde a cada partido en el resultado final. Los que faltan para completarla son elegidos por el orden que figuran en la lista presentada por cada partido. Si los escaños obtenidos por algún partido en las circunscripciones uninominales superaran los asignados por la votación proporcional se crearán escaños adicionales.



#### **ANEXO IV. SUPRESIÓN DEL SENADO Y CREACIÓN DEL CONSEJO DE PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

En el contexto de modernización de la democracia española consideramos que no tiene sentido el mantener órganos constitucionales que se nos han ofrecido como órganos ineficaces y reductos de la vieja política. Las razones históricas no son suficientes para mantener el Senado. Tampoco necesitamos cámaras de representación del territorio. La experiencia nos dice que el Senado nunca ha representado a los territorios y sólo a los partidos a los que están adscritos los senadores. Si queremos realmente que los intereses territoriales tengan transcendencia en orden a la articulación de la política del Estado es imprescindible ofrecer otras alternativas. Hemos considerado que la experiencia alemana, al menos parcialmente, puede servir a los objetivos expuestos. En un contexto de reforzamiento de la representatividad del Congreso de los diputados mediante, por un lado, el cambio del régimen electoral y, por otro, la modificación del procedimiento legislativo, una única Cámara será suficiente para que nuestra legislación sea más democrática, más eficaz y más efectiva. La segunda lectura sólo ha de reservarse a ciertas leyes más directamente relacionadas con las Comunidades Autónomas y, en particular, la financiación. En todo caso, el Congreso, como es lógico, tendrá la última palabra, en caso de discrepancia y cuando no es posible alcanzar un acuerdo. Al margen quedarían las fórmulas organizativas de coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades. Necesitamos, por lo tanto, un órgano legislativo que exprese, a través de representantes cualificados de las Comunidades, el parecer de cada Comunidad en relación con los temas centrales de la gobernación de España. A tal fin, proponemos:

- A** La creación del Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
- B** Estará compuesto por todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. No habrá participación de ningún representante del Estado central.
- C** La presidencia será rotatoria durante el plazo que se fije. Y la sede será la del Presidente de la Comunidad que ocupe la presidencia del Consejo. No obstante, podrá contar con una oficina administrativa o central donde así se decida.
- D** El Consejo de Presidentes funcionará en Pleno y en Comisiones.
- E** En el Pleno, sus miembros dispondrán de un voto ponderado en función de la población de la respectiva Comunidad. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla contarán cada una de ellas con un voto y, a partir de ahí, se atribuirá al resto de las Comunidades un voto por fracción de población, pero con carácter proporcionalmente regresivo, con el fin de moderar la influencia de las más pobladas.
- F** Integrarán las Comisiones los consejeros competentes por razón de la materia.

Corresponderá a estas Comisiones preparar las resoluciones que hayan de ser tratadas y, en su caso, adoptadas en el Pleno.

- G** Será competencia del Pleno la aprobación, en segunda lectura, con el voto mayoritario de sus miembros, de:
  - 1** La legislación de financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, así como las medidas económicas que afecten a su funcionamiento, incluyendo el cálculo del cupo vasco y navarro, mientras subsista.
  - 2** La legislación del Estado en el ámbito de las competencias compartidas con las Comunidades cuando ostente carácter prevalente por estar destinada a garantizar: las condiciones de vida equivalentes en todo el territorio nacional, el mantenimiento de la unidad jurídica y económica, o la igualdad básica de los españoles en todo el territorio nacional en relación a derechos y deberes.
  - 3** Los planes de infraestructura y los planes hidrológicos que afecten a más de una Comunidad.
- H** En caso de discrepancia con el Congreso de los Diputados se creará una comisión de coordinación destinada a consensuar una posición común. En el supuesto de que no fuese posible lograrla, prevalecerá en última instancia la decisión del Congreso.
- I** El Consejo será asimismo el órgano de coordinación entre las distintas Comunidades en todos los asuntos de su competencia y de éstas con el Estado.
- J** También será el foro para propiciar la conformación de la voluntad de las Comunidades en los asuntos europeos a fin de conciliar una posición común.
- K** Dentro del procedimiento legislativo que se desarrolle en el Congreso emitirá informe con relación a todas las iniciativas legislativas cuya ejecución corresponda a las Comunidades.

## ANEXO V. MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Consideramos esencial una reforma de nuestros partidos políticos que garantice una auténtica democracia interna, un sistema de contrapesos interno y la adecuada rendición de cuentas, así como la responsabilidad política y jurídica de los dirigentes del partido que hayan consentido o se hayan beneficiado de las irregularidades que se puedan haber cometido.

La importancia del buen funcionamiento de los partidos políticos para la calidad de la democracia representativa ha sido puesto de relieve de manera insistente. En la Transición y por necesidades derivadas de la inexistencia de partidos políticos durante el franquismo así como por la experiencia de la II República se diseñaron unos partidos fuertes de “arriba abajo”, con escasas exigencias desde el punto de vista de la democracia interna y de la rendición de cuentas. La politización y la lentitud del único órgano existente de control de cuentas, el Tribunal de Cuentas, ha permitido que en la práctica los partidos se hayan “autorregulado” en la forma más conveniente para sus cúpulas, provocando unas disfunciones cuyos resultados contemplamos hoy particularmente en los “viejos partidos”, tales como la financiación irregular, la cupulocracia, la selección “adversa” de los candidatos (cuanto peor el candidato, más posibilidades tiene), la falta de contrapesos internos y la falta de cauces para la participación de afiliados y simpatizantes.

### PROPUESTAS

Se propone la reforma de la legislación sobre partidos políticos para garantizar la democracia interna, la transparencia financiera, y la rendición de cuentas, en los siguientes términos:

#### 1. Funcionamiento interno democrático

- A Sistema de primarias para la elección de los candidatos** que garantice la igualdad entre los mismos, sin excesivo número de avales u otras trabas orgánicas. La organización de las elecciones primarias debe garantizar la igualdad entre los distintos candidatos pudiendo votar los afiliados o los afiliados y simpatizantes.
- B Congresos con fechas fijas de celebración** donde la dirección del partido someta su gestión al voto de sus afiliados sin perjuicio de la posibilidad de convocar congresos extraordinarios al menos cada dos años.
- C Organización de los congresos dependiente de órganos mixtos** donde tengan presencia las posibles candidaturas alternativas a la dirección y se preserve la necesaria neutralidad.
- D Existencia de comisiones internas independientes** competentes en materia disciplinaria y control del cumplimiento de los códigos éticos, así como para ventilar cualquier queja o reclamación que presenten los afiliados y/o simpatizantes respecto al cumplimiento de los estatutos del partido.
- E Facilitar la presentación de recursos en vía judicial** ante los tribunales

## 2. Transparencia económica

- A Auditorías obligatorias externas con auditor elegido de forma aleatoria** similares a las que existen para otras entidades y organismos públicos o privados que perciben una parte importante de sus ingresos de los fondos públicos.
- B Adaptación de las normas de contabilidad propias de las entidades sin ánimo de lucro** a los partidos políticos para que tengan, al menos, las mismas exigencias contables.
- C Aprobación de las cuentas** por los órganos de la dirección del partido y no solo por su tesorero o responsable.
- D Restricciones o límites efectivos en el gasto electoral.**
- E Prohibición de donaciones** por parte aquellos que hayan tenido, tengan o puedan tener en el corto plazo relaciones económicas con la Administración por dedicarse a un sector de actividad que esté regulado, o por suponer una parte importante de su actividad los contratos, las subvenciones o las concesiones públicas.
- F Prohibición de donaciones** a las Fundaciones u otras entidades ligadas a los partidos, que deben de estar en todo caso sometidas a los mismos controles que los partidos.

## 3. Rendición de cuentas y control judicial

- A Sistema de sanciones económicas efectivas y rápidas**, consistentes en pérdida o reintegro de subvenciones.
- B Responsabilidad patrimonial subsidiaria del partido** por las actuaciones de sus miembros que causen perjuicio patrimonial a terceros, especialmente en los casos de corrupción.
- C Compromiso decidido de lucha contra la corrupción.** Proponemos adaptación completa de todas las recomendaciones del Informe GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción).



# PROPUESTAS DE **REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONAL**