

# ACUERDO DEL CONSELL SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL



GENERALITAT  
VALENCIANA

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. La reforma de la Constitución española se ha convertido en una necesidad sentida y reclamada desde muchas opciones, por muchos motivos y desde muchos puntos de vista. Lo que ha sido considerado durante años una cuestión inabordable ocupa hoy un lugar destacado en las agendas de casi todas las fuerzas políticas y sociales. La reivindicación es lógica, pues obedece a la plena constatación de que en cuarenta años han cambiado demasiadas cosas en la sociedad española como para que no encuentren su reflejo en su norma fundamental. La ausencia de reformas significativas durante casi cuatro décadas (salvo los casos de los artículos 13 y 135) es una excepción en nuestro entorno y altera el significado y la función democrática de aspectos esenciales de la Constitución. Asimismo, no sólo no puede sostenerse la existencia de otros problemas acuciantes como pretexto para no acometer la reforma, sino que es precisamente la ausencia de la misma lo que contribuirá a la aparición de nuevos problemas o a que se agraven los existentes.
2. La reforma debe hacerse con el máximo consenso posible para asegurar el objetivo esencial de la Constitución de ser un instrumento de integración, que va más allá de su función de ordenación jurídica, y ello

requiere un acuerdo en el desarrollo constitucional con el que pueda identificarse la gran mayoría de la ciudadanía. Es la integración, regulación y acuerdo que requiere una sociedad compleja e intensamente plural, diversa. Una reforma así entendida debe reconocer esa diversidad y pluralidad y eludir todo objetivo que imagine la convivencia bajo los signos de la uniformidad. Dicho consenso, aunque posiblemente no sea fácil, no deja de ser necesario: aplazar los pasos conducentes al diálogo no hace sino crear más dificultades y debilitar el valor simbólico de la Constitución como referente democrático, y hay demasiados ejemplos de ello en la historia de España como para poder alegar ignorancia para encubrir intereses particulares o partidistas.

3. La reforma deberá hacerse por los mecanismos previstos en el título X de la Constitución, que fijan el procedimiento concreto de cambio normativo atribuido a las Cortes Generales, en su caso con ratificación en referéndum. Sin embargo, no existe ningún obstáculo a que, previamente, se produzca una dinámica abierta de debate público ordenado en el que puedan intervenir todas las entidades a las que la Constitución les reconoce funciones de representación legítima de intereses o de defensa de valores y principios. Esa dinámica, flexible pero organizada y acotada temporalmente, sería un acicate a la participación y supondría incrementar las posibilidades de que las demandas mayoritarias estuvieran presentes en los debates parlamentarios.
4. En esa dinámica, las Comunidades Autónomas deben tener un papel especialmente reconocido, que quizás se puede plasmar a través de una resolución del Senado. Las autonomías políticas fueron una necesidad intrínseca de la instauración democrática en la Transición, y el Estado autonómico ha sido la primera experiencia de autogobierno múltiple y descentralizado en la España moderna. La Constitución, sin nombrarlo, lo configuró como una realidad abierta, que distinguía entre diversos escenarios y que se debía desarrollar a través de dife-

rentes acuerdos posteriores de variada entidad jurídico-política. Sin embargo, este modelo, que fue un éxito durante lustros, está agotando sus límites. Ello no sólo provoca algunos fenómenos puntuales de gravedad, sino que está favoreciendo una recentralización, a su vez vista con recelo desde muchas autonomías. Coincidiendo con la crisis económica, este fenómeno favoreció un vaciamiento material del Estado social, definido en el artículo 1.1 de la Constitución como el primer caracterizador del Estado. La falta de desarrollo político y de financiación armónica, solidaria e igual a las Comunidades Autónomas provoca la debilidad de los sistemas de protección social e incrementa la vulnerabilidad de los más débiles.

5. En todo caso, las comunidades autónomas se han constituido *de facto* en sujetos políticos del sistema constitucional y, a la hora de la reforma, es inimaginable que no dispongan del espacio de participación al que se ha aludido. En las circunstancias actuales esa participación puede considerarse como una manifestación del derecho a la autonomía que reconoce el artículo 2 de la Constitución para regiones y nacionalidades, ya que, una vez que tal derecho se ejerció con la conformación jurídica de las Comunidades Autónomas, estas deben disponer de su capacidad de acción para intervenir en una reforma que puede afectar al contenido esencial de tal derecho. De hecho, esta facultad viene reconocida en el artículo 87.2, que permite a las cámaras legislativas autonómicas efectuar proposiciones de ley, incluyendo las de reforma constitucional, tal y como prevé explícitamente el artículo 166. Dicha facultad no decae por la existencia de otras propuestas de reforma, aunque, en aras de la integración, sea preferible una acción conjunta y coordinada que implique a todas las autonomías que lo deseen.

6. En 2018 se cumplen 600 años de la creación de la Generalitat como institución permanente, que acabaría ostentando la más alta repre-

sentación política dentro de las instituciones del Reino de Valencia. Asimismo, en el 2017 se cumplieron 40 años de la manifestación histórica en la que el pueblo valenciano reivindicó sus derechos nacionales y reclamó el derecho a ejercer el autogobierno, y 35 años desde que, fruto de esta voluntad democrática, se aprobó el Estatuto de Autonomía en el que se plasmó jurídica e institucionalmente la recuperación de la autonomía y de las instituciones propias. El pueblo valenciano, realidad anterior al constitucionalismo español, aspira a tener un adecuado encaje en la reforma constitucional como nacionalidad histórica y en ejercicio del derecho de autogobierno.

7. De acuerdo con la lógica expuesta, el Consell, sin menoscabo de otras iniciativas que pudieran adoptar les Corts Valencianes, formula las propuestas y prioridades que defenderá en el marco de este debate y de las acciones particulares a las que hubiera lugar, y que se expresan seguidamente en este documento. Las propuestas inciden especialmente en la configuración del modelo territorial, y atienden a lo que se considera útil, justo y necesario para los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, sin que ello suponga entrar en conflicto ni ignorar las necesidades de otras Comunidades Autónomas. Por otra parte, se trata de un documento político y sólo secundariamente técnico, por lo cual no pretende ser exhaustivo ni ofrecer un texto articulado, ni se detiene tampoco en la consideración respecto a las diferencias que impone la existencia de diferentes mecanismos de reforma. La estructura del documento obedece, en general, a los ejes programáticos del Pacto del Botànic, los cuales son interpretables para esta propuesta como ejes del pacto de reforma constitucional, aunque en ningún caso se prejuzgan las posiciones de cada una de las formaciones políticas que integran el Consell.

## **II. PROPUESTAS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**

De manera preliminar y transversal a toda la propuesta debe señalarse que, en este proceso de reforma de la Constitución, la actualización de su texto ha de pivotar sobre la exigencia imperiosa de emplear un lenguaje inclusivo y no sexista, que contribuya –desde el empleo de un lenguaje que conforma los usos y prácticas sociales– a la construcción de una sociedad más justa.

### **CRECER EN VALORES**

En el preámbulo y en el artículo 1 de la Constitución se establecen los grandes valores en los que se asienta el ordenamiento jurídico y que deben informar toda la acción política posterior, sin olvidar también como tal la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10. Una ampliación de los valores explícitamente asumidos en la Constitución supone mejorar el carácter que esta debe tener como espejo de las mejores aspiraciones de la sociedad. Por ello, se propone:

1. Hacer constar en el preámbulo, junto con la necesidad de actualizar el Estado de las autonomías en forma de acuerdo federal, el compromiso global con:
  - a) La lucha contra el cambio climático y a favor de la transición ecológica de la economía.
  - b) La lucha contra la violencia de género.
  - c) La promoción del gobierno abierto, con estímulos a la transparencia, la participación y el buen gobierno.
  - d) El avance en la integración de la Unión Europea, en un sentido social y solidario, político y económico.
  - e) La cooperación internacional al desarrollo y la justicia universal.
  - f) La lucha contra la corrupción y el compromiso con la seguridad global contra las amenazas violentas.
  - g) La promoción y democratización en la creación y difusión del conocimiento científico.
  - h) La apuesta por la universalidad del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.
2. Incluir en el artículo 1.1 como nuevos valores constitucionales la paridad, la sostenibilidad y la hospitalidad.

## DERECHOS PARA RESCATAR PERSONAS

En una reforma constitucional resulta necesario avanzar en la ampliación de derechos, teniendo en cuenta los cambios sociales acaecidos desde la aprobación de la Constitución y las necesidades que se han puesto de manifiesto en el funcionamiento del Estado social. Se trata de derechos de nueva generación que deben encontrar un amparo constitucional, de mejoras en las garantías efectivas de los existentes y de la extensión de su ejercicio a nuevos sujetos. Por ello, se propone lo siguiente:

1. Atribuir a las personas mayores de 16 años los derechos políticos, así como otros que pudieran establecerse por ley orgánica.
2. Dotar de efectos vinculantes a las Observaciones y Dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
3. Incluir nuevos derechos en la sección 1ª del capítulo II del título I. Algunos de ellos ya están enunciados en otras partes de la Constitución pero, al carecer de protección jurisdiccional directa y en amparo, de reserva de ley orgánica o de reforma agravada, no se consideran derechos subjetivos plenos (artículo 53). Así pues, dentro de la sección referida a los derechos fundamentales se propone lo incluir siguiente:
  - a) Reconocimiento de los derechos fundamentales a las personas extranjeras en igualdad de condiciones que los ciudadanos y ciudadanas nacionales, debiendo establecerse en la ley orgánica que regule el régimen electoral las condiciones para el derecho al sufragio de las personas inmigrantes residentes.
  - b) Supresión absoluta de la pena de muerte.



- c) Derecho subjetivo a acceder a una vivienda digna, adecuada y asequible que cumpla las condiciones básicas de habitabilidad, salubridad, seguridad y eficiencia energética.
- d) Derecho a la salud y reconocimiento de la asistencia sanitaria universal.
- e) Derechos específicos en salud sexual y reproductiva.
- f) Derecho a prestaciones sociales públicas y configuración de servicios sociales como derechos subjetivos universales, con referencia específica a la dependencia, la protección de la infancia o la renta básica.
- g) Derecho subjetivo a la transparencia entendida como derecho de acceso a la información pública –incluyendo las de corporaciones privadas susceptibles de afectar a aspectos esenciales de las relaciones sociales y económicas–.
- h) Derecho a la diversidad de orientaciones sexuales y a la libre identidad de género.
- i) Derecho a una muerte digna.
- j) Mejora y adaptación del artículo referido al derecho a la educación, incluyendo la educación infantil y la adecuación a las nuevas condiciones de conocimiento y a las tecnologías de la información y la comunicación.
- k) Mejora en la protección del derecho a la intimidad, el honor y la propia imagen en las nuevas condiciones creadas por el desarrollo tecnológico.

- l) Derechos subjetivos frente a actuaciones lesivas de la sostenibilidad medioambiental con daños a la salud, el paisaje, el patrimonio cultural o histórico y, en general, en defensa de una habitabilidad coherente con la dignidad de la persona y la preservación del entorno para las generaciones futuras.
  
- m) Mejora de los derechos relacionados con el mundo del trabajo para garantizar el empleo de calidad y evitar la precarización, reforzando la negociación colectiva y contemplando la contratación pública socialmente responsable.
  
- n) Ampliación de las garantías del derecho de asilo y constitucionalización de los parámetros mínimos que garanticen el respeto a los derechos humanos de las personas solicitantes de acogida.

## HACIA UNA DEMOCRACIA AVANZADA

El preámbulo de la Constitución utiliza la expresión «democracia avanzada» y, aunque es susceptible de interpretarse conjuntamente en relación con todo el bloque configurado en el artículo 1.1, conviene centrarse en algunas reformas que incidan en la mejora de las instituciones representativas, en nuevas expresiones de la democracia participativa y en fortalecer la separación de poderes, sin perjuicio de que determinados elementos que coadyuvan a estos objetivos se hayan incluido en el apartado referido al modelo territorial. De este modo, como reformas que contribuyen a fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones, se propone:

1. Fijar los elementos básicos que garanticen la mejora de la proporcionalidad del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta los cambios que se proponen en el documento respecto al sufragio y a la composición del Senado.

2. Fijar compromisos de integridad para los cargos públicos en materia de incompatibilidades, austeridad en el desempeño de sus funciones, transparencia en su gestión o renuncia a privilegios, así como restricciones en las prerrogativas de los parlamentarios y miembros de órganos constitucionales, exclusivamente circunscritas al correcto ejercicio de sus funciones.
3. Facilitar la creación de comisiones de investigación parlamentarias.
4. Facilitar la celebración de referéndums consultivos, sin más limitación que las materias que impliquen reducción de derechos y materias tributarias, y a solicitud directa del Congreso, el Senado, tres asambleas legislativas autonómicas o 300.000 firmas acreditadas.
5. Facilitar la realización de iniciativas legislativas populares, a solicitud de 100.000 firmas acreditadas y sin más limitación que las materias que impliquen reducción de derechos y materias tributarias, e incrementar las prerrogativas de la comisión promotora en todo el procedimiento legislativo.
6. Garantizar la existencia de mecanismos que faciliten la transparencia, la simplificación administrativa y la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración y en cada institución.
7. Establecer los mecanismos adecuados para garantizar la transparencia, el control exhaustivo de las finanzas y la democracia interna de los partidos políticos, a partir de unas exigencias mínimas y claras.
8. Fortalecer la autonomía de la Fiscalía General del Estado, con mecanismos para garantizar la imparcialidad y evitar injerencias del Gobierno.

9. Establecer un procedimiento de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional que refleje la pluralidad del conjunto del poder judicial y de la sociedad española y que garantice la participación tanto del Estado federal como de las Comunidades Autónomas.
10. Regular la potestad de indulto, estableciendo requisitos para una adecuada motivación de la decisión que reduzca situaciones de arbitrariedad.
11. Regular la composición paritaria de los órganos constitucionales y de los organismos e instituciones del Estado.

## UN NUEVO MODELO TERRITORIAL: HACIA EL FEDERALISMO

1. Existen muchos modelos de estados federales, incluso con matices antagónicos, por lo que la mera denominación a penas contribuye a perfilar los aspectos esenciales de la cuestión. Ello se complica porque no puede eludirse la experiencia autonómica que, además de aportar aspectos positivos –y algunos negativos–, ha establecido una cultura concreta de la pluralidad territorial que, sin duda, se trasladará al modelo reformado, matizando lo que se entienda por lealtad constitucional –y lealtad federal–. Esa remisión a la lealtad nos obliga a recordar que, aunque es una realidad intangible, implica al menos que ninguna parte del Estado tratará de obtener ventajas que supongan un perjuicio para las demás. Esa lealtad es tan necesaria para el funcionamiento del sistema como difícil de acotar jurídicamente, hasta el punto de que sirva de criterio interpretativo para solventar los problemas de vertebración y desarrollo común. A ello contribuye la forma en que se reguló en la Constitución el sistema autonómico, en torno a un principio dispositivo y a un sistema de pactos singulares

que ha permitido afirmar a algunos especialistas que, en realidad, el modelo autonómico permanece desconstitucionalizado.

2. Se ha dicho hasta la saciedad que España es un Estado prácticamente federal, y es cierto que en su configuración inicial y en su dinámica ha adquirido caracteres que pueden encontrarse en algunos estados federales. Sin embargo, por diversas razones, la afirmación es incompleta, cuando no alienta argumentos falaces, por lo que cabe hacer algunas anotaciones:

- a) Los niveles de descentralización territorial en España son muy altos, más que los que existen en algunos estados federales, pero ello por sí mismo no califica al Estado de federal.
- b) La técnica seguida para la atribución de competencias favorece la duplicidad de acciones administrativas y difumina la responsabilidad política, algo impropio del federalismo.
- c) La deficiente regulación constitucional de los mecanismos de financiación autonómica resta eficacia y corresponsabilidad al sistema, y la falta de garantías de la suficiencia financiera llega a impedir en la práctica el ejercicio efectivo de las competencias derivadas del autogobierno.
- d) La constitucionalización casi uniforme de las diputaciones provinciales, sobre las que no pueden legislar las Comunidades Autónomas, establece una cuña de difícil comprensión en un estado federal.
- e) Los estados federales se distinguen porque los estados federados, que en nuestro caso serían las Comunidades Autónomas, contribuyen a conformar la voluntad del Estado, esencialmente a través de una segunda cámara parlamentaria. Esta cámara debe aportar el

poder derivado del reconocimiento de la legitimidad democrática de las Comunidades Autónomas, que son unidades políticas con potestades privativas y no delegadas que se originan en el momento mismo del pacto constituyente. Igualmente, eso se verifica en mecanismos de nombramiento de los miembros de los altos poderes del Estado, de consulta permanente y reglada entre representantes políticos, de equilibrio en los mecanismos de revisión de la constitucionalidad de las normas, de cooperación vertical y horizontal y de consulta o intervención directa en los aspectos de las relaciones internacionales del Estado, algo especialmente significativo en el marco de la Unión Europea. Este es el modelo para transformar el actual Senado en una auténtica cámara de representación territorial.

3. A diferencia de lo que ocurre en otros estados compuestos, en España existen hechos diferenciales que, más allá de los sentimientos subjetivos de sectores de la población, son objetivos. Las diferencias lingüísticas, culturales, de instituciones políticas y jurídicas, además de las de tipo geográfico o económico, requieren tratamientos diferenciados, porque el respeto a las mismas no se refiere a entidades abstractas sino a unidades dotadas de autogobierno como son las autonomías, susceptibles de adoptar decisiones políticas que afectan a la dignidad de la ciudadanía. En el caso español este reconocimiento, en general, se hizo para el País Vasco y Navarra, e indirectamente también para Galicia y Catalunya. La posterior autodefinición de varias Comunidades Autónomas como nacionalidades históricas no tiene consecuencias jurídicas explícitas.

Una deficiencia del actual modelo constitucional es el hecho de no permitir una regulación eficaz de la pluralidad nacional española. Aunque se ha llevado a cabo un proceso de descentralización, el sistema político español necesita también acomodar políticamente esta

pluralidad, y ello pasa por un pacto federal que reconozca el carácter plurinacional del Estado. Por eso, además de una organización federal del poder, debe haber un reconocimiento constitucional de la pluralidad nacional que se materialice en la aceptación y protección de los hechos diferenciales. Su articulación debe suponer también el establecimiento de acuerdos y mecanismos que garanticen un alto grado de autogobierno y su plasmación en la composición y funcionamiento de los poderes del Estado, en los procesos de toma de decisiones del Estado Federal y en los procedimientos de reforma constitucional. En este sentido, se puede prever que cualquier reforma constitucional requiera la aceptación de un número mínimo de Comunidades Autónomas para su aprobación.

4. Por todo ello la reforma del modelo es ardua y requiere de amplias dosis de comprensión mutua e imaginación. Como contribución a ese debate, se propone lo siguiente:
  - a) Definición del Estado como Federal y Plurinacional. La Carta Magna debe fijar los criterios configuradores del modelo federal y nombrar las Comunidades Autónomas.
  - b) Consideración del Estado Federal como una forma de mantener unido lo que es diverso. Quizá convenga eliminar las referencias a nacionalidades y regiones, dejando en cada caso que cada Comunidad se interprete a la luz de su historia, experiencia y expectativas. Cabría, sin embargo, una referencia a los hechos diferenciales, no fundados en abstracciones o en raíces de difícil prueba, sino en realidades vivas cuyo no reconocimiento menoscaba, o puede menoscabar, el sentido de dignidad para una parte de la ciudadanía. Los hechos diferenciales deben ser factores de inclusión y no de exclusión y son, en el ámbito estatal y en el de cada Comunidad, realidades plurales.

- c) Articulación de una distribución territorial del poder a partir del principio de subsidiariedad.
- d) Consideración de los ayuntamientos como un tercer pilar del Estado a los que la Constitución debe reconocer unas competencias básicas que delimiten el ámbito común de la autonomía municipal y garantías de una financiación suficiente, equitativa y solidaria para su ejercicio, sin menoscabo de que las Comunidades Autónomas puedan incrementar esas competencias estatutariamente o por ley autonómica. Asimismo, se deben prever fórmulas de cooperación para el correcto desempeño de dichas competencias y la modernización y adaptación de los gobiernos locales a nuevas realidades sociales, económicas y medioambientales.
- e) Aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía mediante referéndum de acuerdo con lo establecido en los mismos, sometiéndose exclusivamente al control de constitucionalidad, esto es, sin intervención de las Cortes Generales. Las resoluciones del Tribunal Constitucional a los recursos contra los proyectos de Estatuto o sus reformas surtirían efectos también para otras Comunidades Autónomas, lo cual llevaría a un proceso transitorio de adaptación a las nuevas disposiciones constitucionales, que debería ser fijado en una disposición adicional.
- f) Regulación de un mínimo institucional autonómico: asamblea legislativa elegida periódicamente por sufragio universal, libre, igual, directo, proporcional y secreto con reglas de paridad; un presidente o presidenta, máxima autoridad del Estado en la Comunidad y cabeza visible y responsable del poder ejecutivo, a quien elegirá la asamblea legislativa; y un consejo de gobierno designado, con criterio de paridad, por la presidencia. El Tribunal Superior de Justicia culmina en el ámbito de cada Comunidad la



estructura del Poder Judicial, pudiendo recibir en cada Estatuto funciones particulares. Podrán crearse estatutariamente otras instituciones y órganos considerados necesarios para el cumplimiento de las competencias.

- g) Concreción constitucional de listados precisos de competencias del nivel federal del Estado clasificados sobre la base de las diferentes categorías competenciales. Se debe acotar el alcance de las competencias concurrentes y compartidas, para evitar los abusos en la elaboración y aplicación de «legislación básica» con *vis atractiva*: debería acotarse exclusivamente a las materias constitucionalmente atribuidas al Estado federal o a aquellas en que la concurrencia limita la actividad de las Comunidades Autónomas a la ejecución de normas federales. Las leyes aprobadas en el ejercicio de dichos títulos competenciales deben contar con la aprobación del Senado.
- h) Disposición automática, por parte de cada Comunidad, de plena potestad legislativa en aquellas materias cuya competencia la Constitución no haya reservado explícitamente al nivel federal.
- i) Disposición por parte de todas las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas e iguales en materias relacionadas con el desarrollo del Estado social –salvo pensiones–, sin menoscabo de acciones de cooperación y coordinación sometidas al control del Senado.
- j) Asunción voluntaria por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en otras materias relacionadas con los hechos diferenciales históricos, culturales, etc., incluyendo la lengua propia o el Derecho Civil, especialmente relevantes en el caso de la Comunitat Valenciana.

- k) Reconocimiento de la potestad de cada Comunidad de regular su organización territorial interna en los respectivos Estatutos de Autonomía, eliminando por tanto de la Constitución las referencias a las provincias y a las diputaciones y cabildos o consejos insulares.
- l) Inclusión de una cláusula que salvaguarde las competencias autonómicas e impida que puedan ser invadidas, afectadas o vaciadas de contenido unilateralmente por parte del nivel federal.
- m) Supresión de los órganos administrativos del nivel federal en las Comunidades Autónomas en las materias en que las competencias son autonómicas. Si existiera alguna competencia residual o compartida, tendría preferencia la gestión por la Comunidad mediante convenios, en su caso.
- n) Articulación de los mecanismos de coordinación y cooperación entre Comunidades Autónomas y entre estas y el Estado federal, con criterios de simplificación y eficacia.
- o) Accesibilidad simétrica de los controles de constitucionalidad: desaparición de la suspensión automática de las normas o resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno federal ante el Tribunal Constitucional (artículo 161.2) y reformulación general del artículo 153 respecto del control de la actividad de los órganos autonómicos.
- p) Afianzamiento de la seguridad jurídica acerca de la recepción federal de la legislación internacional y de la Unión Europa, estableciendo criterios equilibrados en la definición del sistema de fuentes y articulando el principio de jerarquía normativa con el de competencia, teniendo en cuenta las consideraciones del Informe del Consejo de Estado de febrero de 2006 sobre reforma de la

Constitución en lo que se refiere a la integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes.

- q) Aprobación por el Senado de los Tratados Internacionales en las materias que pudieran afectar competencias autonómicas. En los casos en que un Tratado afecte especialmente a alguna Comunidad, esta debe ser escuchada antes de que el Gobierno federal eleve la cuestión al Senado. Asimismo, se propone extender la previsión del artículo 95 a los Estatutos de Autonomía, de tal modo que la celebración de un tratado contrario a algún Estatuto de Autonomía requiera la previa revisión estatutaria y que el gobierno autonómico de que se trate, la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o bien el Senado puedan requerir al Tribunal Constitucional que declare previamente si existe o no contradicción.
- r) Reconocimiento de la potestad de las Comunidades Autónomas de participar en el Consejo de la Unión Europea y otras instituciones europeas a través de las conferencias sectoriales y la Conferencia de Presidentes, y articulación de mecanismos para facilitar y apoyar la participación directa en aquellas instituciones de la Unión Europea que lo permitan.
- s) Reforma del Senado, que debe estar compuesto por representantes de los consejos de gobierno autonómicos, con un número de miembros reducido y proporcional al de habitantes de cada Comunidad Autónoma.
- t) Atribución al Senado, además de las ya indicadas, de las funciones de control del Gobierno federal en las materias relacionadas con la política territorial y de control de la lealtad federal, pudiendo interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en estos casos. En el procedimiento legislativo debe ser cámara de primera lectu-

ra en la legislación susceptible de afectar al diseño competencial o al sistema de financiación autonómica, o que afecte a los territorios o a la regulación de hechos diferenciales, con posterior capacidad de veto. En el resto de legislación la participación del Senado sería subordinada a la del Congreso de los Diputados.

- u) Constitucionalización de la Conferencia de Presidentes, que deberá realizar un mínimo de dos sesiones cada año, con capacidad para formular propuestas a las Cortes Generales, fijar agendas transparentes para la celebración de conferencias sectoriales, promover debates acerca de las discusiones y acuerdos principales de la Unión Europea y de otros foros internacionales, efectuar propuestas para la proyección exterior de España en su pluralidad y evaluar el funcionamiento del sistema de financiación y proponer su revisión.
  - v) Corrección de la asimetría entre el castellano y el resto de lenguas españolas en el artículo 3: establecer la «obligación de conocer» debería ser decisión de cada Comunidad que declare estatutariamente que en ella una lengua distinta del castellano es propia o/y cooficial, con independencia de las modulaciones territoriales o por materias que pudiera hacer estatutariamente.
  - w) Garantías para asegurar los derechos lingüísticos de las personas hablantes de las diferentes lenguas españolas ante los poderes públicos, reconocimiento del pluralismo lingüístico como un valor a fomentar y promoción de la presencia y visibilización de las distintas lenguas españolas en las actuaciones públicas y en los medios de comunicación públicos.
5. Mención aparte merece el sistema de financiación. Según los siguientes principios:

- a) Para una cabal comprensión del significado constitucional de un sistema adecuado de financiación autonómica hay que indicar que este no se remite prioritariamente a la eficacia del funcionamiento ordinario de las administraciones, sino que se incardina con la existencia misma de la voluntad constituyente de un «derecho a la autonomía», entendido como una garantía del autogobierno, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional. En consecuencia, las deficiencias del sistema de financiación autonómica no sólo producen desigualdad de oportunidades entre territorios sino que generan disparidades en la capacidad de ejercer el autogobierno.

Un sistema de financiación autonómica que las evite es, por tanto, consustancial a la propia existencia de un estado federal. Con independencia de algunas excepciones históricas –cuyo significado deba probablemente atenuarse atendiendo al criterio de cálculo homogéneo del coste del ejercicio de competencias para los territorios de régimen especial y los de régimen común–, los principios básicos a los que debería atender serían:

- a.1.) Suficiencia financiera, esto es, garantía de recursos bastantes para atender las competencias que corresponde ejercer a las Comunidades Autónomas.
- a.2) Igualdad, lo que supone que el sistema ha de proporcionar a todas las Comunidades Autónomas recursos suficientes para alcanzar niveles similares de prestaciones y servicios públicos.
- a.3) Reducción de la discrecionalidad, lo que tiene que ver con la disminución del principio de libre disposición y una mayor previsibilidad en el gasto.

- a.4) Mayor disponibilidad para la transferencia por la reducción de servicios residuales a prestar por el Estado federal.
  - a.5) Lealtad institucional, evitando prácticas como el dumping fiscal, favoreciendo una mayor igualdad en el tipo de tributos recibidos, así como la sencillez y transparencia del sistema, e incrementando la corresponsabilidad en el ingreso y el gasto.
  - a.6) Multilateralidad y participación de las Comunidades Autónomas en todo el proceso de toma de decisiones que afecten a la financiación autonómica, lo cual implica revisar los procedimientos e incluir mecanismos que impidan la determinación unilateral del sistema de financiación por parte del Gobierno federal.
- b) Aunque la formulación del artículo 156 de la Constitución, dedicado a esta cuestión, es en principio correcta, resulta evidente que no se están alcanzando los objetivos que pretende. Tampoco la mera alusión a la solidaridad del artículo 158.2 parece suficiente.

Siguiendo el modelo de los estados federales y la experiencia acumulada, la Constitución debe establecer las bases esenciales del sistema de financiación que se concreten posteriormente con las Comunidades Autónomas de forma multilateral en el Senado. Por ello el nuevo sistema federal debe prever:

- b.1) La financiación autonómica debe ser concebida como un elemento integrante de la concepción general del Estado social. Por ello, se debe garantizar la suficiencia financiera de las autonomías, con prioridad para las inversiones relacionadas con los derechos sociales y la construcción de la igual-

dad a la que deben tender los poderes públicos según el artículo 9.2. En el cálculo, pues, debe atenderse a las magnitudes objetivas que permitan en cada Comunidad prestar los servicios correspondientes, pues de ello depende satisfacer derechos subjetivos y el cumplimiento de los valores y principios de la Constitución federal.

- b.2) El ejercicio de derechos y la prestación de servicios esenciales están directamente relacionados con factores demográficos, tanto en el número de habitantes como en las características de estos, que pueden incidir en las modalidades del gasto con cierta intensidad. Estos deberían ser indicadores básicos constitucionalizados, con independencia de que se introduzcan otros, ponderando factores como son las necesidades sociales, de infraestructuras, medioambientales o de promoción económica, entre otros.
- b.3) Los servicios públicos que sirvan al ejercicio de derechos y a la realización efectiva de la igualdad deben quedar protegidos de las oscilaciones negativas de los ciclos económicos. Para ello es preciso establecer mínimos de gasto que garanticen la protección de la prestación de los servicios, así como máximos de gasto para hacerlo financieramente sostenible, que deben ser periódicamente actualizados. Igualmente es conveniente establecer un fondo de reserva que pueda ser usado en fases recesivas para evitar que estas afecten gravemente a la prestación de servicios y al ejercicio de derechos.
- b.4) Además del Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad para corregir los desequilibrios territoriales estructurales, se debe prever un fondo de solidaridad para garantizar la nivelación horizontal y la igualdad en

el acceso a los servicios básicos de todos los ciudadanos, con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan. Para la articulación de este fondo de solidaridad deben establecerse unas reglas claras y objetivas que vayan en el sentido del apartado anterior.

- b.5) Para garantizar la autonomía financiera se deben establecer constitucionalmente las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas, incrementando su participación en la gestión y recaudación de impuestos para adecuarla a su grado de participación en el conjunto del gasto público y en la prestación de servicios. Se debe prever expresamente la potestad autonómica de crear nuevos tributos como fuente de financiación, con capacidad para gestionarlos y el derecho a la recaudación, impidiendo la doble imposición. Asimismo, debe contemplarse la cesión de impuestos del Estado y el reconocimiento de las competencias normativas y de gestión que las Comunidades ejercerán sobre ellos. Para la mejor gestión tanto de los tributos propios como de los compartidos, las Comunidades Autónomas podrán crear por ley autonómica agencias tributarias propias, adecuadamente coordinadas con la agencia tributaria estatal y con las otras agencias autonómicas, así como con las estructuras tributarias de la administración local de su territorio, para hacer así efectivos los principios de coordinación, igualdad y justicia tributaria. Estas agencias autonómicas participarán en los órganos de decisión de la agencia tributaria estatal, que debe ser, pues, de carácter federal.
- b.6) El sistema de reparto debería evaluarse y actualizarse por periodos de 5 años, a propuesta de la Conferencia de Presidentes y con la aprobación del Senado. Sería obligación del



Estado federal y de cada Comunidad mantener una contabilidad transparente y constante que permita un conocimiento suficiente para plantear la evolución de los mecanismos, las fuentes de ingresos, los desvíos en el gasto o la aparición de situaciones de emergencia que justificaran el recurso al fondo de reserva y al de solidaridad.

- b.7) Debe constitucionalizarse el Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano multilateral de coordinación dependiente del Senado para los asuntos concretos de la aplicación del sistema de financiación, con mecanismos para reducir el peso del Gobierno federal en las decisiones del órgano y favorecer el consenso y la multilateralidad.
  
- c) En los últimos años se ha producido una acumulación de deuda pública por algunas Comunidades Autónomas que, aunque en parte pueda haberse favorecido por una mala gestión política o financiera de los responsables autonómicos, tiene su origen fundamental en las carencias del conjunto del sistema de financiación. En este sentido, hay una parte de la deuda pública autonómica que se deriva de una financiación reiteradamente inferior a la media -en términos relativos respecto de la población, tanto considerándola en su totalidad como atendiendo a criterios que ponderan especiales necesidades (población ajustada)-. Por ello, la Constitución debe contemplar una disposición transitoria para la compensación de este déficit acumulado de financiación en un plazo no superior a cinco años.»

Aprobado por acuerdo del  
CONSELL  
en su reunión de  
9 de febrero de 2018



GENERALITAT  
VALENCIANA

*Edita:*

Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social,  
Participació i Cooperació

Direcció General de Responsabilitat Social  
i Foment de l'Autogovern

Febrero 2018