

# ACORD DEL CONSELL SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL



GENERALITAT  
VALENCIANA

## I. CONSIDERACIONS GENERALS

1. La reforma de la Constitució espanyola s'ha convertit en una necessitat sentida i reclamada des de moltes opcions, per molts motius i des de molts punts de vista. El que ha estat considerat durant anys una qüestió inabordable ocupa hui un lloc destacat en les agendes de quasi totes les forces polítiques i socials. La reivindicació és lògica, ja que obeeix a la plena constatació que en quaranta anys han canviat massa coses en la societat espanyola perquè no troben el seu reflex en la seua norma fonamental. L'absència de reformes significatives durant quasi quatre dècades (llevat dels casos dels articles 13 i 135) és una excepció en el nostre entorn i altera el significat i la funció democràtica d'aspectes essencials de la Constitució. Així mateix, no només no pot sostenir-se l'existència d'altres problemes apressants com a pretext per a no escometre la reforma, sinó que és precisament l'absència de reforma el que contribuirà a l'aparició de nous problemes o al fet que s'agreugen els existents.
2. La reforma ha de fer-se amb el màxim consens possible per a assegurar l'objectiu essencial de la Constitució de ser un instrument d'integració, que va més enllà de la seua funció d'ordenació jurídica, i això requereix un acord en el desenvolupament constitucional amb el qual

puga identificar-se la gran majoria de la ciutadania. És la integració, la regulació i l'acord que requereix una societat complexa i intensament plural, diversa. Una reforma entesa així ha de reconèixer aquesta diversitat i pluralitat i eludir tot objectiu que imagine la convivència sota els signes de la uniformitat. Aquest consens, encara que possiblement no siga fàcil, no deixa de ser necessari: ajornar els passos conduents al diàleg no fa sinó crear més dificultats i afeblir el valor simbòlic de la Constitució com a referent democràtic, i hi ha massa exemples d'això en la història d'Espanya per poder al·legar ignorància per a encobrir interessos particulars o partidistes.

3. La reforma haurà de fer-se pels mecanismes previstos en el títol X de la Constitució, que fixen el procediment concret de canvi normatiu atribuït a les Corts Generals, si escau amb ratificació en referèndum. No obstant això, no hi ha cap obstacle al fet que, prèviament, es produïska una dinàmica oberta de debat públic ordenat en el qual puguin intervenir totes les entitats a les quals la Constitució reconeix funcions de representació legítima d'interessos o de defensa de valors i principis. Aqueixa dinàmica, flexible però organitzada i fitada temporalment, seria un esperó a la participació i suposaria incrementar les possibilitats que les demandes majoritàries estigueren presents en els debats parlamentaris.
4. En aqueixa dinàmica, les comunitats autònomes han de tenir un paper especialment reconegut, que potser es pot plasmar a través d'una resolució del Senat. Les autonomies polítiques van ser una necessitat intrínseca de la instauració democràtica en la Transició, i l'Estat autònom ha estat la primera experiència d'autogovern múltiple i descentralitzat en l'Espanya moderna. La Constitució, sense nomenar-lo, el va configurar com una realitat oberta, que distingia entre diversos escenaris i que s'havia de desenvolupar a través de diferents acords posteriors d'entitat jurídicopolítica diversa. Tanma-

teix, aquest model, que va ser un èxit durant lustres, està exhaurint els seus límits. Això no sols provoca alguns fenòmens puntuals de gravetat, sinó que està afavorint una recentralització, al seu torn vista amb recel des de moltes autonomies. Coincidint amb la crisi econòmica, aquest fenomen va afavorir un buidatge material de l'Estat social, definit en l'article 1.1 de la Constitució com el primer caracteritzador de l'Estat. La falta de desenvolupament polític i de finançament harmònic, solidari i igual a les comunitats autònomes provoca la debilitat dels sistemes de protecció social i incrementa la vulnerabilitat dels més febles.

5. En qualsevol cas, les comunitats autònomes s'han constituït *de facto* en subjectes polítics del sistema constitucional i, a l'hora de la reforma, és inimaginable que no disposen de l'espai de participació al qual s'ha al·ludit. En les circumstàncies actuals aqueixa participació pot considerar-se com una manifestació del dret a l'autonomia que reconeix l'article 2 de la Constitució per a regions i nacionalitats, ja que, una vegada que tal dret es va exercir amb la conformació jurídica de les comunitats autònomes, aquestes han de disposar de la seua capacitat d'acció per a intervindre en una reforma que pot afectar el contingut essencial de tal dret. De fet, aquesta facultat és reconeguda a l'article 87.2, que permet les cambres legislatives autonòmiques efectuar proposicions de llei, incloent-hi les de reforma constitucional, tal com preveu explícitament l'article 166. Aquesta facultat no decau per l'existència d'altres propostes de reforma, encara que, amb vista a la integració, siga preferible una acció conjunta i coordinada que implique totes les autonomies que ho desitgen.
6. En 2018 es compleixen 600 anys de la creació de la Generalitat com a institució permanent, que acabaria ostentant la més alta representació política dins de les institucions del Regne de València. Així mateix, en el 2017 es van complir 40 anys de la manifestació històrica en

la qual el poble valencià va reivindicar els seus drets nacionals i va reclamar el dret a exercir l'autogovern, i 35 anys des que, fruit d'aquesta voluntat democràtica, es va aprovar l'Estatut d'Autonomia en el qual es va plasmar jurídicament i institucionalment la recuperació de l'autonomia i de les institucions pròpies. El poble valencià, realitat anterior al constitucionalisme espanyol, aspira a tindre un encaix adequat en la reforma constitucional com a nacionalitat històrica i en exercici del dret d'autogovern.

7. D'acord amb la lògica exposada, el Consell, sense menyscapte d'altres iniciatives que pogueren adoptar les Corts Valencianes, formula les propostes i prioritats que defensarà en el marc d'aquest debat i de les accions particulars que hi tinguen lloc, i que s'expressen seguidament en aquest document. Les propostes incideixen especialment en la configuració del model territorial, i atenen al que es considera útil, just i necessari per als ciutadans i ciutadanes de la Comunitat Valenciana, sense que això supose entrar en conflicte ni ignorar les necessitats d'altres comunitats autònomes. D'altra banda, es tracta d'un document polític i només secundàriament tècnic, per la qual cosa no pretén ser exhaustiu ni oferir un text articulat, ni es deté tampoc en la consideració respecte a les diferències que imposa l'existència de diferents mecanismes de reforma. L'estructura del document obeeix, en general, als eixos programàtics del Pacte del Botànic, els quals són interpretables per a aquesta proposta com a eixos del pacte de reforma constitucional, tot i que en cap cas es prejutgen les posicions de cadascuna de les formacions polítiques que integren el Consell.

## **II. PROPOSTES PER A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**

De manera preliminar i transversal a tota la proposta cal assenyalar que, en aquest procés de reforma de la Constitució, l'actualització del seu text ha de pivotar sobre l'exigència imperiosa d'emprar un llenguatge inclusiu i no sexista, que contribuïska –des de l'ús d'un llenguatge que conforma els usos i pràctiques socials- a la construcció d'una societat més justa.

### **CRÉIXER EN VALORS**

En el preàmbul i en l'article 1 de la Constitució s'estableixen els grans valors en els quals s'assenta l'ordenament jurídic i que han d'informar tota l'acció política posterior, sense oblidar també com a tal la dignitat de la persona a la qual es refereix l'article 10. Una ampliació dels valors explícitament assumits en la Constitució suposa millorar el caràcter que aquesta ha de tenir com a espill de les millors aspiracions de la societat. Per això, es proposa:

1. Fer constar en el preàmbul, junt amb la necessitat d'actualitzar l'Estat de les autonomies en forma d'acord federal, el compromís global amb:
  - a) La lluita contra el canvi climàtic i a favor de la transició ecològica de l'economia.
  - b) La lluita contra la violència de gènere.
  - c) La promoció del govern obert, amb estímuls a la transparència, la participació i el bon govern.
  - d) L'avanç en la integració de la Unió Europea, en un sentit social i solidari, polític i econòmic.
  - e) La cooperació internacional al desenvolupament i la justícia universal.
  - f) La lluita contra la corrupció i el compromís amb la seguretat global contra les amenaces violentes.
  - g) La promoció i democratització en la creació i difusió del coneixement científic.
  - f) L'aposta per la universalitat de l'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació.
2. Incloure a l'article 1.1 com a nous valors constitucionals la paritat, la sostenibilitat i l'hospitalitat.

## DRETS PER A RESCATAR PERSONES

En una reforma constitucional resulta necessari avançar en l'ampliació de drets, tenint en compte els canvis socials esdevinguts des de l'aprovació de la Constitució i les necessitats que s'han posat de manifest en el funcionament de l'Estat social. Es tracta de drets de nova generació que han de trobar una empara constitucional, de millores en les garanties efectives dels existents i de l'extensió del seu exercici a nous subjectes. Per això, es proposa el següent:

1. Atribuir a les persones majors de 16 anys els drets polítics, així com uns altres que pogueren establir-se per llei orgànica.
2. Dotar d'efectes vinculants les observacions i dictàmens del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides.
3. Incloure nous drets en la secció 1ª del capítol II del títol I. Alguns d'ells ja estan enunciats en altres parts de la Constitució però, en mancar de protecció jurisdiccional directa i en empara, de reserva de llei orgànica o de reforma agreujada, no es consideren drets subjectius plens (article 53). Així doncs, dins la secció referida als drets fonamentals es proposa incloure el següent:
  - a) Reconeixement dels drets fonamentals a les persones estrangeres en igualtat de condicions que els ciutadans i ciutadanes nacionals; la llei orgànica que regule el règim electoral haurà d'establir les condicions per al dret al sufragi de les persones immigrants residents.
  - b) Supressió absoluta de la pena de mort.



- c) Dret subjectiu a accedir a un habitatge digne, adequat i assequible que complisca les condicions bàsiques d'habitabilitat, salubritat, seguretat i eficiència energètica.
- d) Dret a la salut i reconeixement de l'assistència sanitària universal.
- e) Drets específics en salut sexual i reproductiva.
- f) Dret a prestacions socials públiques i configuració de serveis socials com a drets subjectius universals, amb referència específica a la dependència, la protecció de la infància o la renda bàsica.
- g) Dret subjectiu a la transparència entesa com a dret d'accés a la informació pública -incloent-hi les de corporacions privades susceptibles d'afectar aspectes essencials de les relacions socials i econòmiques-.
- h) Dret a la diversitat d'orientacions sexuals i a la lliure identitat de gènere.
- i) Dret a una mort digna.
- j) Millora i adaptació de l'article referit al dret a l'educació, incloent-hi l'educació infantil i l'adequació a les noves condicions de coneixement i a les tecnologies de la informació i la comunicació.
- k) Millora en la protecció del dret a la intimitat, a l'honor i a la pròpia imatge en les noves condicions creades pel desenvolupament tecnològic.

- l) Drets subjectius enfront d'actuacions lesives de la sostenibilitat mediambiental amb danys a la salut, el paisatge, el patrimoni cultural o històric i, en general, en defensa d'una habitabilitat coherent amb la dignitat de la persona i la preservació de l'entorn per a les generacions futures.
  
- m) Millora dels drets relacionats amb el món del treball per a garantir l'ocupació de qualitat i evitar la precarització, reforçant la negociació col·lectiva i contemplant la contractació pública socialment responsable.
  
- n) Ampliació de les garanties del dret d'asil i constitucionalització dels paràmetres mínims que garantisquen el respecte als drets humans de les persones sol·licitants d'acolliment.

## CAP A UNA DEMOCRÀCIA AVANÇADA

El preàmbul de la Constitució utilitza l'expressió «democràcia avançada» i, encara que és susceptible d'interpretar-se conjuntament en relació amb tot el bloc configurat en l'article 1.1, convé centrar-se en algunes reformes que incidisquen en la millora de les institucions representatives, en noves expressions de la democràcia participativa i en enfortir la separació de poders, sense perjudici que determinats elements que coadjuven a aquests objectius s'hagen inclòs en l'apartat referit al model territorial. D'aquesta manera, com a reformes que contribueixen a enfortir la confiança de la ciutadania en les institucions, es proposa:

1. Fixar els elements bàsics que garantisquen la millora de la proporcionalitat del sistema electoral per al Congrés dels Diputats, tenint en compte els canvis que es proposen en el document respecte al sufragi i a la composició del Senat.

2. Fixar compromisos d'integritat per als càrrecs públics en matèria d'incompatibilitats, austeritat en l'acompliment de les seues funcions, transparència en la seua gestió, renúncia a privilegis, així com restriccions en les prerrogatives dels parlamentaris i membres d'òrgans constitucionals, exclusivament circumscrites a l'exercici correcte de les seues funcions.
3. Facilitar la creació de comissions d'investigació parlamentàries.
4. Facilitar la celebració de referèndums consultius, sense més limitació que les matèries que impliquen reducció de drets i matèries tributàries, i a sol·licitud directa del Congrés, el Senat, tres assemblees legislatives autonòmiques o 300.000 signatures acreditades.
5. Facilitar la realització d'iniciatives legislatives populars, a sol·licitud de 100.000 signatures acreditades i sense més limitació que les matèries que impliquen reducció de drets i matèries tributàries, i incrementar les prerrogatives de la comissió promotora en tot el procediment legislatiu.
6. Garantir l'existència de mecanismes que faciliten la transparència, la simplificació administrativa i la rendició de comptes en tots els nivells de l'administració i en cada institució.
7. Establir els mecanismes adequats per a garantir la transparència, el control exhaustiu de les finances i la democràcia interna dels partits polítics, a partir d'unes exigències mínimes i clares.
8. Enfortir l'autonomia de la Fiscalia General de l'Estat, amb mecanismes per a garantir la imparcialitat i evitar ingerències del Govern.

9. Establir un procediment de designació dels membres del Consell General del Poder Judicial i del Tribunal Constitucional que reflectisca la pluralitat del conjunt del poder judicial i de la societat espanyola i que garantisca la participació tant de l'Estat federal com de les comunitats autònomes.
10. Regular la potestat d'indult, establint requisits per a una motivació de la decisió adequada que reduïska situacions d'arbitrarietat.
11. Regular la composició paritària dels òrgans constitucionals i dels organismes i institucions de l'Estat.

## UN NOU MODEL TERRITORIAL: CAP AI FEDERALISME

1. Hi existeixen molts models d'estats federals, fins i tot amb matisos antagonics, per la qual cosa la mera denominació a penes contribueix a perfilar els aspectes essencials de la qüestió. Això es complica perquè no pot eludir-se l'experiència autonòmica que, a més d'aportar aspectes positius –i alguns de negatius–, ha establert una cultura concreta de la pluralitat territorial que, sens dubte, es traslladarà al model reformat, matisant el que s'entenga per lleialtat constitucional –i lleialtat federal–. Aquesta remissió a la lleialtat ens obliga a recordar que, tot i ser una realitat intangible, implica almenys que cap part de l'Estat tractarà d'obtenir avantatges que suposen un perjudici per a les altres. Aquesta lleialtat és tan necessària per al funcionament del sistema com difícil de fitar jurídicament, fins al punt que valga de criteri interpretatiu per a solucionar els problemes de vertebració i desenvolupament comú. A això contribueix la forma en què es va regular en la Constitució el sistema autonòmic, entorn a un principi dispositiu i a un sistema de pactes singulars que han permés a alguns especialistes afirmar que, en realitat, el model autonòmic roman desconstitucionalitzat.

2. S'ha dit fins a la sacietat que Espanya és un Estat pràcticament federal, i és cert que en la seua configuració inicial i en la seua dinàmica ha adquirit caràcters que poden trobar-se en alguns estats federals. Tanmateix, per diverses raons, l'afirmació és incompleta, quan no alberga arguments fal·laços, per la qual cosa cal fer algunes anotacions:

- a) Els nivells de descentralització territorial a Espanya són molt alts, més que els que existeixen en alguns estats federals, però això per si mateix no qualifica l'Estat de federal.
- b) La tècnica seguida per a l'atribució de competències afavoreix la duplicitat d'accions administratives i difumina la responsabilitat política, cosa impròpia del federalisme.
- c) La deficient regulació constitucional dels mecanismes de finançament autonòmic resta eficàcia i coresponsabilitat al sistema, i la falta de garanties de la suficiència financera arriba a impedir en la pràctica l'exercici efectiu de les competències derivades de l'auto-govern.
- d) La constitucionalització quasi uniforme de les diputacions provincials, sobre les quals no poden legislar les comunitats autònomes, estableix una falca de difícil comprensió en un estat federal.
- e) Els estats federals es distingeixen perquè els estats federats, que en el nostre cas serien les comunitats autònomes, contribueixen a conformar la voluntat de l'Estat, essencialment a través d'una segona cambra parlamentària. Aquesta cambra ha d'aportar el poder derivat del reconeixement de la legitimitat democràtica de les comunitats autònomes, que són unitats polítiques amb potestats privatives i no delegades que s'originen en el moment mateix del

pacte constituent. Això es verifica igualment en mecanismes de nomenament dels membres dels alts poders de l'Estat, de consulta permanent i reglada entre representants polítics, d'equilibri en els mecanismes de revisió de la constitucionalitat de les normes, de cooperació vertical i horitzontal i de consulta o intervenció directa en els aspectes de les relacions internacionals de l'Estat, cosa especialment significativa en el marc de la Unió Europea. Aquest és el model per a transformar el Senat actual en una autèntica cambra de representació territorial.

3. A diferència del que s'esdevé en altres estats compostos, a Espanya hi ha fets diferencials que, més enllà dels sentiments subjectius de sectors de la població, són objectius. Les diferències lingüístiques, culturals, d'institucions polítiques i jurídiques, a més de les de tipus geogràfic o econòmic, requereixen tractaments diferenciats, perquè el respecte a aquestes no es refereix a entitats abstractes sinó a unitats dotades d'autogovern com són les autonomies, susceptibles d'adoptar decisions polítiques que afecten la dignitat de la ciutadania. En el cas espanyol aquest reconeixement, en general, es va fer per al País Basc i Navarra, i indirectament també per a Galícia i Catalunya. La posterior autodefinició de diverses comunitats autònomes com a nacionalitats històriques no té conseqüències jurídiques explícites.

Una deficiència de l'actual model constitucional és el fet de no permetre una regulació eficaç de la pluralitat nacional espanyola. Encara que s'ha dut a terme un procés de descentralització, el sistema polític espanyol necessita també acomodar políticament aquesta pluralitat, i això passa per un pacte federal que reconega el caràcter plurinacional de l'Estat. Per això, a més d'una organització federal del poder, ha d'haver un reconeixement constitucional de la pluralitat nacional que es materialitzi en l'acceptació i la protecció dels

fets diferencials. La seua articulació ha de suposar també l'establiment d'acords i mecanismes que garantisquen un alt grau d'auto-govern i la seua plasmació en la composició i funcionament dels poders de l'Estat, en els processos de presa de decisions de l'Estat Federal i en els procediments de reforma constitucional. En aquest sentit, es pot preveure que qualsevol reforma constitucional requereisca l'acceptació d'un nombre mínim de comunitats autònomes per a la seua aprovació.

4. Per tot això la reforma del model és àrdua i requereix àmplies dosis de comprensió mútua i imaginació. Com a contribució a aquest debat, es proposa el següent:

- a) Definició de l'Estat com a Federal i Plurinacional. La Carta Magna ha de fixar els criteris configuradors del model federal i nomenar les comunitats autònomes.
- b) Consideració de l'Estat Federal com una forma de mantindre unit el que és divers. Potser convinga eliminar les referències a nacionalitats i regions, deixant, en cada cas, que cada comunitat s'interprete a la llum de la seua història, experiència i expectatives. Cabria, no obstant això, una referència als fets diferencials, no fundats en abstraccions o en arrels difícils de provar, sinó en realitats vives el no-reconeixement de les quals menyscaba, o pot menyscar, el sentit de dignitat per a una part de la ciutadania. Els fets diferencials han de ser factors d'inclusió i no d'exclusió, i són, en l'àmbit estatal i en el de cada comunitat, realitats plurals.
- c) Articulació d'una distribució territorial del poder a partir del principi de subsidiarietat.

- d) Consideració dels ajuntaments com un tercer pilar de l'Estat als quals la Constitució ha de reconèixer unes competències bàsiques que delimiten l'àmbit comú de l'autonomia municipal i garanties d'un finançament suficient, equitatiu i solidari, sense menyscar que les comunitats autònomes puguin incrementar aquestes competències estatutàriament o per llei autonòmica. Així mateix, s'han de preveure fórmules de cooperació per al correcte exercici d'aquestes competències i la modernització i adaptació dels governs locals a noves realitats socials, econòmiques i mediambientals.
  
- e) Aprovació i reforma dels estatuts d'autonomia mitjançant referèndum d'acord amb l'establert en aquests, que se sotmetran exclusivament al control de constitucionalitat, això és, sense intervenció de les Corts Generals. Les resolucions del Tribunal Constitucional als recursos contra els projectes d'estatut o les seues reformes tindrien efectes també per a altres comunitats autònomes, la qual cosa portaria a un procés transitori d'adaptació a les noves disposicions constitucionals, que s'hauria de fixar en una disposició addicional.
  
- f) Regulació d'un mínim institucional autonòmic: assemblea legislativa elegida periòdicament per sufragi universal, lliure, igual, directe, proporcional i secret amb regles de paritat; un president o una presidenta, màxima autoritat de l'Estat en la comunitat i cap visible i responsable del poder executiu, a qui elegirà l'assemblea legislativa; i un consell de govern designat, amb criteri de paritat, per la presidència. El Tribunal Superior de Justícia culmina en l'àmbit de cada comunitat l'estructura del Poder Judicial, i podrà rebre en cada estatut funcions particulars. Podran crear-se estatutàriament altres institucions i òrgans considerats necessaris per al compliment de les competències.



- g) Concreció constitucional de llistats precisos de competències del nivell federal classificats sobre la base de les diferents categories competencials. S'ha de fitar l'abast de les competències concurrents i compartides, per evitar els abusos en l'elaboració i aplicació de «legislació bàsica» amb *vis atractiva*: haurien de fitar-se exclusivament les matèries constitucionalment atribuïdes a l'Estat federal o a aquelles en què la concurrència limita l'activitat de les comunitats autònomes a l'execució de normes federals. Les lleis aprovades en l'exercici d'aquests títols competencials han de comptar amb l'aprovació del Senat.
- h) Disposició automàtica, per part de cada comunitat, de plena potestat legislativa en aquelles matèries que la Constitució no haja reservat explícitament la competència al nivell federal.
- i) Disposició per part de totes les comunitats autònomes de competències exclusives i iguals en matèries relacionades amb el desenvolupament de l'Estat social –llevat de les pensions–, sense menyscapte d'accions de cooperació i coordinació sotmeses al control del Senat.
- j) Assumpció voluntària per part de les comunitats autònomes de competències en altres matèries relacionades amb els fets diferencials històrics, culturals, etc., incloent-hi la llengua pròpia o el Dret Civil, especialment rellevants en el cas de la Comunitat Valenciana.
- k) Reconeixement de la potestat de cada comunitat de regular la seua organització territorial interna en els estatuts d'autonomia respectius, eliminant per tant de la Constitució les referències a les províncies i a les diputacions i cabildos o consells insulars.

- l) Inclusió d'una clàusula que salvaguarde les competències autonòmiques i impedisca que puguen ser envaïdes, afectades o buidades de contingut unilateralment per part del nivell federal.
  
- m) Supressió dels òrgans administratius del nivell federal en les comunitats autònomes en les matèries en què les competències són autonòmiques. Si existira alguna competència residual o compartida, tindria preferència la gestió per la comunitat mitjançant convenis, si escau.
  
- n) Articulació dels mecanismes de coordinació i cooperació entre comunitats autònomes i entre aquestes i l'Estat federal, amb criteris de simplificació i eficàcia.
  
- o) Accessibilitat simètrica dels controls de constitucionalitat: desaparició de la suspensió automàtica de les normes o resolucions autonòmiques impugnades pel Govern federal davant el Tribunal Constitucional (article 161.2) i reformulació general de l'article 153 respecte del control de l'activitat dels òrgans autonòmics.
  
- p) Afermament de la seguretat jurídica sobre la recepció federal de la legislació internacional i de la Unió Europea, establint criteris equilibrats en la definició del sistema de fonts i articulant el principi de jerarquia normativa amb el de competència, tenint en compte les consideracions de l'Informe del Consell d'Estat de febrer de 2006 sobre reforma de la Constitució pel que fa a la integració del dret europeu en el sistema de fonts.
  
- q) Aprovació pel Senat dels Tractats Internacionals en les matèries que pogueren afectar competències autonòmiques. En els casos en què un Tractat afecte especialment alguna autonomia, aquesta ha de ser escoltada abans que el Govern federal eleve la qüestió

al Senat. Així mateix, es proposa estendre la previsió de l'article 95 als estatuts d'autonomia, de tal manera que la celebració d'un tractat contrari a algun estatut d'autonomia requereix la revisió estatutària prèvia i que el govern autonòmic del qual es tracte, l'assemblea legislativa de la comunitat autònoma o bé el Senat puguen requerir al Tribunal Constitucional que declare prèviament si hi existeix o no contradicció.

- r) Reconeixement de la potestat de les comunitats autònomes de participar en el Consell de la Unió Europea i altres institucions europees a través de les conferències sectorials i la Conferència de Presidents, i articulació de mecanismes per a facilitar i donar suport a la participació directa en aquelles institucions de la Unió Europea que ho permeten.
- s) Reforma del Senat, que ha d'estar compost per representants dels consells de govern autonòmics, amb un nombre de membres reduït i proporcional al d'habitants de cada comunitat autònoma.
- t) Atribució al Senat, a més de les ja indicades, de les funcions de control del Govern federal en les matèries relacionades amb la política territorial i de control de la lleialtat federal, podent interposar recurs davant el Tribunal Constitucional en aquests casos. En el procediment legislatiu ha de ser cambra de primera lectura en la legislació susceptible d'afectar el disseny competencial o el sistema de finançament autonòmic, o que afecte els territoris o la regulació de fets diferencials, amb posterior capacitat de vet. En la resta de legislació la participació del Senat seria subordinada a la del Congrés dels Diputats.
- u) Constitucionalització de la Conferència de Presidents, que haurà de realitzar un mínim de dues sessions cada any, amb capacitat

per a formular propostes a les Corts Generals, fixar agendes transparents per a la celebració de conferències sectorials, promoure debats sobre les discussions i acords principals de la Unió Europea i d'altres fòrums internacionals, efectuar propostes per a la projecció exterior d'Espanya en la seua pluralitat i avaluar el funcionament del sistema de finançament i proposar la seua revisió.

v) Correcció de l'asimetria entre el castellà i la resta de llengües espanyoles en l'article 3: establir «l'obligació de conèixer» hauria de ser decisió de cada comunitat que declare estatutàriament que en ella una llengua diferent del castellà és pròpia o/i cooficial, amb independència de les modulacions territorials o per matèries que poguera fer estatutàriament.

w) Garanties per a assegurar els drets lingüístics de les persones parlants de les diferents llengües espanyoles davant els poders públics, reconeixement del pluralisme lingüístic com un valor a fomentar i promoció de la presència i visibilització de les diverses llengües espanyoles en les actuacions públiques i en els mitjans de comunicació públics.

5. Esmert a part mereix el sistema de finançament. Segons els principis següents:

a) Per a una total comprensió del significat constitucional d'un sistema adequat de finançament autonòmic cal indicar que aquest no es remet prioritàriament a l'eficàcia del funcionament ordinari de les administracions, sinó que s'incardina amb l'existència mateixa de la voluntat constituent d'un «dret a l'autonomia», entès com una garantia de l'autogovern, tal com ha assenyalat el Tribunal Constitucional. En conseqüència, les deficiències del sistema de finançament autonòmic no sols produeixen desigualtat d'oportu-

nitats entre territoris sinó que generen disparitats en la capacitat d'exercir l'autogovern.

Un sistema de finançament autonòmic que les evite és, per tant, consubstancial a la mateixa existència d'un estat federal. Amb independència d'algunes excepcions històriques –el significat de les quals haja probablement d'atenuar-se atenent al criteri de càlcul homogeni del cost de l'exercici de competències per als territoris de règim especial i els de règim comú–, els principis bàsics als quals hauria d'atendre serien:

- a.1.) Suficiència financera, això és, garantia de recursos bastants per a atendre les competències que correspon exercir a les comunitats autònomes.
- a.2.) Igualtat, el que suposa que el sistema ha de proporcionar a totes les comunitats autònomes recursos suficients per a aconseguir nivells similars de prestacions i serveis públics.
- a.3.) Reducció de la discrecionalitat, que té a veure amb la disminució del principi de lliure disposició i una major previsibilitat en la despesa.
- a.4.) Major disponibilitat per a la transferència per la reducció de serveis residuals a prestar per l'Estat federal.
- a.5.) Lleialtat institucional, evitant pràctiques com el dumping fiscal, afavorint una major igualtat en el tipus de tributs rebuts, així com la senzillesa i transparència del sistema, i incrementant la coresponsabilitat en l'ingrés i la despesa.

- a.6) Multilateralitat i participació de les comunitats autònomes en tot el procés de presa de decisions que afecten el finançament autonòmic, la qual cosa implica revisar els procediments i incloure mecanismes que impedisquen la determinació unilateral del sistema de finançament per part del Govern federal.
- b) Encara que la formulació de l'article 156 de la Constitució, dedicat a aquesta qüestió, és en principi correcta, resulta evident que no s'estan aconseguint els objectius que pretén. Tampoc la mera al·lusió a la solidaritat de l'article 158.2 sembla suficient.

Seguint el model dels estats federals i l'experiència acumulada, la Constitució ha d'establir les bases essencials del sistema de finançament que es concreten posteriorment amb les comunitats autònomes de forma multilateral en el Senat. Per això el nou sistema federal ha de preveure:

- b.1) El finançament autonòmic ha de ser concebut com un element integrant de la concepció general de l'Estat social. Per això, s'ha de garantir la suficiència financera de les autonomies, amb prioritat per a les inversions relacionades amb els drets socials i la construcció de la igualtat a la qual han de tendir els poders públics segons l'article 9.2. En el càlcul, doncs, s'ha d'atendre a les magnituds objectives que permeten en cada Comunitat prestar els serveis corresponents, ja que d'això depèn satisfer drets subjectius i el compliment dels valors i principis de la Constitució federal.
- b.2) L'exercici de drets i la prestació de serveis essencials estan directament relacionats amb factors demogràfics, tant en el nombre d'habitants com en les característiques d'aquests, que

poden incidir en les modalitats de la despesa amb certa intensitat. Aquests haurien de ser indicadors bàsics constitucionalitzats, amb independència que s'introduïsquen uns altres, ponderant factors com són les necessitats socials, d'infraestructures, mediambientals o de promoció econòmica, entre altres.

- b.3) Els serveis públics que servisquen a l'exercici de drets i a la realització efectiva de la igualtat han de quedar protegits de les oscil·lacions negatives dels cicles econòmics. Per a això cal establir mínims de despesa que garantisquen la protecció de la prestació dels serveis, així com màxims de despesa per a fer-ho financerament sostenible, que han de ser periòdicament actualitzats. Igualment és convenient establir un fons de reserva que puga ser usat en fases recessives per a evitar que aquestes afecten greument la prestació de serveis i l'exercici de drets.
  
- b.4) A més del Fons de Compensació Interterritorial com a instrument de solidaritat per a corregir els desequilibris territorials estructurals, s'ha de preveure un fons de solidaritat per a garantir l'anivellament horitzontal i la igualtat en l'accés als serveis bàsics de tota la ciutadania, amb independència de la comunitat autònoma en la qual residisquen. Per a l'articulació d'aquest fons de solidaritat han d'establir-se unes regles clares i objectives que vagen en el sentit de l'apartat anterior.
  
- b.5) Per a garantir l'autonomia financera s'han d'establir constitucionalment les fonts d'ingressos de les comunitats autònomes, incrementant la seua participació en la gestió i recaptació d'impostos per a adequar-la al seu grau de participació en el conjunt de la despesa pública i en la prestació de serveis. S'ha de preveure expressament la potestat autonòmica

de crear nous tributs com a font de finançament, amb capacitat per a gestionar-los i el dret a la recaptació, impedit la doble imposició. Així mateix, ha de contemplar-se la cessió d'impostos de l'Estat i el reconeixement de les competències normatives i de gestió que les comunitats exerciran sobre ells. Per a la millor gestió tant dels tributs propis com dels compartits, les comunitats autònomes podran crear per llei autonòmica agències tributàries pròpies, adequadament coordinades amb l'agència tributària estatal i amb les altres agències autonòmiques, així com amb les estructures tributàries de l'administració local del seu territori, per a fer així efectius els principis de coordinació, igualtat i justícia tributària. Aquestes agències autonòmiques participaran en els òrgans de decisió de l'agència tributària estatal, la qual ha de ser, doncs, de caràcter federal.

- b.6) El sistema de repartiment hauria d'avaluar-se i actualitzar-se per períodes de 5 anys, a proposta de la Conferència de Presidents i amb l'aprovació del Senat. Seria obligació de l'Estat federal i de cada comunitat mantenir una comptabilitat transparent i constant que permeti un coneixement suficient per a plantejar l'evolució dels mecanismes, les fonts d'ingressos, els desviaments en la despesa o l'aparició de situacions d'emergència que justificaren el recurs al fons de reserva i al de solidaritat.
- b.7) Ha de constitucionalitzar-se el Consell de Política Fiscal i Financera com a òrgan multilateral de coordinació dependent del Senat per als assumptes concrets de l'aplicació del sistema de finançament, amb mecanismes per a reduir el pes del Govern federal en les decisions de l'òrgan i afavorir el consens i la multilateralitat.



- c) En els últims anys s'ha produït una acumulació de deute públic per algunes comunitats autònomes que, tot i que en part puga haver-se afavorit per una mala gestió política o financera dels responsables autonòmics, té el seu origen fonamental en les mancances del conjunt del sistema de finançament. En aquest sentit, hi ha una part del deute públic autonòmic que deriva d'un finançament reiteradament inferior a la mitjana –en termes relatius respecte de la població, tant considerant-la íntegrament com atenent a criteris que ponderen especials necessitats (població ajustada)–. Per això, la Constitució hauria de contemplar una disposició transitòria per a la compensació d'aquest dèficit acumulat de finançament en un termini no superior a cinc anys.»

Aprovat per acord del  
CONSELL  
en la seua reunió de  
9 de febrer de 2018



*Edita:*

Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social,  
Participació i Cooperació

Direcció General de Responsabilitat Social  
i Foment de l'Autogovern

Febrer 2018