



GANARSE EL
FUTURO.



HACIA UNA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO



CONSEJO
TERRITORIAL
GRANADA
6 JULIO 2013

I). INTRODUCCIÓN

1. Los orígenes del Estado Autonómico están ligados a la democracia misma. No era posible construir la arquitectura democrática de España sin atender la demanda del autogobierno que expresaban las nacionalidades que ya conquistaron la autonomía en el período republicano (Cataluña-Euskadi y Galicia) y sin contemplar un modelo territorial que pudiera ofrecer una descentralización política semejante al resto de los territorios, (algunos de los cuales también habían iniciado ya un proceso hacia la autonomía en aquel período) con iguales o parecidos deseos de autogobierno y con su propias motivaciones políticas, económicas o identitarias para ello.
2. La Constitución y los primeros Estatutos describieron el punto de partida de lo que iba a ser el Estado Autonómico español. Un modelo singular, aunque su resultado final es un modelo de organización territorial del Estado, de claro corte federal, porque se ha desarrollado de manera creciente desde los principios del federalismo. Una estructura que ha permitido combinar los principios básicos de un estado complejo: Subsidiariedad, identidad y cohesión. El modelo autonómico fue la fórmula idónea para construir un Estado moderno y eficaz, sobre la base de la pluralidad identitaria de sus nacionalidades y regiones, a las que dotó de un amplio y sólido autogobierno, en la perspectiva de los modelos federales más descentralizados del mundo. La realidad histórica de nuestro país y la diversidad cultural, social y política de sus comunidades aconsejaban la implantación del modelo autonómico, que fue pieza clave de nuestra Constitución.
3. El modelo autonómico español ha sido un éxito. Ha permitido devolver a las Comunidades que aprobaron estatutos en el pasado, un moderno autogobierno como el que nunca tuvieron. El autogobierno ha sido, además, el marco adecuado de encuentro entre las opciones políticas de esas Comunidades y la única manera de gobernar su pluralidad interna. El sistema autonómico ha acercado el gobierno a los administrados y la gestión de los grandesservicios públicos (educación, sanidad, etc.) a los ciudadanos. Ha aproximado y nivelado la renta y la calidad de vida entre los ciudadanos españoles, estableciendo una notable aproximación entre los territorios. Ha sido la España autonómica la que ha construido las grandes infraestructuras que vertebran y unen a los pueblos y a las ciudades españolas. Ha sido la España autonómica la que ha consolidado los pilares

de un Estado del Bienestar en el que los derechos básicos ciudadanos a la educación universal, a la sanidad gratuita, a pensiones dignas, a los servicios sociales, al derecho a la autonomía personal, sean iguales para todos los españoles. Es la España autonómica la que ha configurado un hábitat de derechos ciudadanos iguales en el desarrollo de nuestra Constitución.

4. No obstante, la experiencia del funcionamiento del Estado autonómico sigue mostrando problemas de desarrollo que no hemos sido capaces de resolver todavía. Problemas e ineficacias del modelo para ordenar la vida colectiva de un Estado complejo, que inscribe su gobernanza en un nuevo contexto de globalización económica y de una unión política económica y monetaria en Europa. Sobre nuestro debate para perfeccionar el modelo, se sitúan así viejos problemas irresueltos y nuevos problemas que atender. Un Senado que ha fracasado en su vocación de cámara de representación territorial; un modelo de financiación que sigue produciendo insatisfacciones importantes; la debilidad de los mecanismos de cooperación y de coordinación; una excesiva complejidad y conflictividad jurídica en el reparto competencial y en consecuencia, a veces, una confusa acumulación de instituciones en el ejercicio de prestaciones públicas comunes, entre otros.
5. A todo ello se ha añadido, en los últimos meses, un doble y contradictorio proceso. De una parte, la crisis ha ido acentuando una corriente de opinión pública crítica con el Estado Autonómico y sensible al viejo discurso recentralizador y de otra la ruptura del nacionalismo catalán con el marco estatutario y constitucional y su apuesta abiertamente independentista.
6. Frente a las pulsiones neocentralistas, debemos ser claros: la vuelta atrás del sistema autonómico, no es posible. Administrativamente sería un desastre organizativo y políticamente provocaría nuevas y quizás insuperables tensiones territoriales, poniendo fin a la mejor experiencia histórica de la España plural, construida sobre el reconocimiento de la identidad de sus comunidades sólidamente establecidas, hoy, en su autogobierno. Sencillamente, ese horizonte es inasumible en la España del Siglo XXI. Nos oponemos igualmente a la ruptura del país. No podemos ni queremos contemplar la ruptura de Cataluña con el resto de España. Simplemente nos parece un desastre para todos. Para Cataluña y para España. Los problemas del modelo territorial tienen mejores soluciones.

II) LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL MODELO AUTONÓMICO

7. Un sistema de reparto de competencias confuso y conflictivo. El sistema de atribución competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía es fuente inacabada de conflictos y de confusión. El hecho de que la Constitución atribuya al Estado un listado de competencias con carácter exclusivo, (Art. 149), a las CCAA las que establece el Art. 148 y las que recojan sus Estatutos y al Estado, las no recogidas expresamente en dichos Estatutos, ha generado una formulación demasiado abierta y nada clarificada en sus conceptos y origen de una pugna interminable entre poderes territoriales, de solapamientos e ineficiencias.
8. La ausencia de una verdadera Cámara Territorial. El modelo autonómico ha venido funcionando desde su creación con una falla principal: la ausencia de una Cámara de las nacionalidades y regiones que diera a la democracia española, la legitimidad territorial (Art. 2 de la C.E), junto a la legitimidad personal (Art. 1.2 de la C.E). A pesar de que el Art. 69.1 de la Constitución le otorga esa suprema función: “El Senado es la Cámara de representación territorial”, resulta evidente a todas luces que no la cumple.
9. Un modelo de financiación inacabado e insatisfactorio Otro de los grandes problemas del sistema autonómico español es la inestabilidad y la insatisfacción con el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. A pesar del progresivo perfeccionamiento del modelo a través de sucesivos acuerdos entre la Hacienda estatal y las de las CCAA, que han mejorado la autonomía y la suficiencia de los recursos autonómicos, a pesar de que se han ido mejorando los mecanismos de nivelación de los derechos sociales básicos, lo cierto es que el modelo sigue mostrando difíciles equilibrios y disfunciones entre solidaridad interterritorial y los recursos propios y entre los resultados financieros de las autonomías forales y las del régimen común.
10. Igualdad y Autonomías. En el ámbito de las políticas públicas de los grandes servicios del Estado de Bienestar que han sido transferidos a las CCAA: Educación, Sanidad y Servicios Sociales, preocupa que la descentralización

autonómica produzca diferencias entre los españoles. Es imprescindible garantizar en todo el territorio del Estado la protección de los derechos sociales básicos en condiciones de igualdad, esto es, un nivel básico en los servicios y prestaciones para toda la ciudadanía. Y en el cumplimiento de los deberes y obligaciones.

11. Cohesión territorial. Además de la desigualdad de acceso a los servicios públicos, resultatambién muy preocupantela insuficiencia de los mecanismos destinados a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales que persisten en la actualidad y que hasta se han acrecentado en los últimos años y que se han acrecentado en los últimos años a causa de la injusta distribución llevada a cabo de los Fondos Europeos. Es necesario avanzar mucho más en la cohesión entre territorios y en la convergencia regional, otorgando más relevancia a los instrumentos destinados para ello, como única manera de garantizar niveles de vida semejantes.
12. Insuficiente colaboración institucional entre Comunidades Autónomas y Estado. Otro de los problemas que manifiesta nuestro modelo autonómico es la falta de cooperación institucional. Ello obedece a la inexistencia en España de una “cultura política” para la colaboración en las relaciones intergubernamentales y a la debilidad de los instrumentos de colaboración y cooperación, tanto verticales como horizontales. La ausencia de esa “cultura de la colaboración”, propia de los modelos federales y el hecho de que la Constitución no haya previsto reglas ni técnicas propias del federalismo para articular las relaciones del Estado con las CCAA y de éstas entre sí, han generado un grado muy deficiente en la cooperación institucional de nuestro modelo autonómico.
13. Administraciones Públicas y organización territorial. Debemos continuar adecuando las Administraciones públicas a la estructura territorial autonómica. Reordenar el número de Administraciones que operan en el territorio, clarificar sus funciones, ajustar la Administración del Estado al modelo descentralizado y revisar las estructuras administrativas de las CCAA, es una tarea pendiente. Muy relacionado con el problema de la insuficiente cooperación institucional en nuestro modelo, están las disfunciones que producen en los ciudadanos (en el ejercicio de sus derechos o en sus relaciones con las Administraciones Públicas) y en la

actividad económica (unidad de mercado), las diferentes normativas y regulaciones establecidas por las distintas Administraciones competentes para las mismas actividades.

14. El referéndum estatutario y el Tribunal Constitucional. Efectivamente, uno de los primeros problemas que debe corregirse es la intervención del Tribunal Constitucional después del referéndum popular de aprobación de un Estatuto. Naturalmente no se trata de cuestionar, ni mucho menos de impedir, la intervención del Tribunal Constitucional para examinar la constitucionalidad de un Estatuto de autonomía, sino de ubicar el recurso y la sentencia con anterioridad a su sometimiento a referéndum. La recuperación singular y excepcional del recurso previo podría ser una buena solución.
15. Riesgos de ruptura nacionalista. Pero, quizás el problema más grave surgido en estos últimos meses, en el desarrollo de nuestro modelo autonómico, sea la ruptura del nacionalismo catalán con el marco estatutario y constitucional y su apuesta por la independencia de Cataluña. Esta opción estratégica del nacionalismo catalán debe ser atribuida a quienes la han tomado. Pero nuestro diagnóstico sobre los sentimientos y opiniones de la ciudadanía catalana, no debe olvidar que, han influido en ellos la insatisfacción de los modelos de financiación, la decepción sobre el desenlace de la reforma estatutaria y las dificultades del modelo autonómico actual para integrar sus singularidades culturales, simbólicas o nacionales. Los socialistas no podemos dar por buena esta ruptura. No nos resignamos. Hemos vivido juntos y queremos vivir juntos. Siempre hemos dialogado y nos hemos encontrado.
16. Los socialistas queremos abordar estos problemas de la política autonómica desde una perspectiva constructiva y dialogada, democrática y federalista. Nuestra voluntad es reafirmar el Estado autonómico avanzando y desarrollando reformas de naturaleza federal. Creemos que en el federalismo se ubican las mejores soluciones para reconocer, respetar e integrar las diversas aspiraciones nacionales que conviven en España, la cohesión social, la igualdad y para encontrar las mejores respuestas a los problemas de nuestras comunidades en un Estado integrador y eficiente. A esto responde este documento. A la definición del pensamiento socialista en esta grave encrucijada. A la respuesta que el PSOE quiere dar a este grave reto para España.

III). LA PROPUESTA SOCIALISTA

17. ¿Es necesaria la reforma de la Constitución para abordar la cuestión territorial? El PSOE considera que la reforma constitucional es necesaria para adecuarla a las nuevas demandas de la sociedad española y a las nuevas realidades del Siglo XXI. Hace treinta y cinco años no estábamos en la UE, ni había INTERNET, ni éramos una sociedad de inmigración, ni nuestra economía estaba globalizada, ni había una crisis financiera como la que hay ahora, ni había desarrollado servicios sociales básicos como la educación, la sanidad o las pensiones. La Constitución española tiene que adaptarse también por la grave crisis política que sufre nuestro país para reforzar y relegitimar sus instituciones y sus reglas básicas de convivencia democrática.
18. La Reforma Constitucional es también necesaria en el ámbito territorial, porque las correcciones que demanda el modelo exigen la modificación de las previsiones constitucionales. No es posible, por ejemplo, abordar una verdadera solución al fracaso del Senado y a la necesidad de una Cámara territorial, sin una reforma constitucional. Lo mismo puede decirse, como luego veremos, respecto a la clarificación competencial, o a la desaparición de las disposiciones transitorias, o a los principios cooperativos o a la solución a nuestro inacabado modelo de financiación territorial.
19. No se trata de una Reforma que nos sitúe en el comienzo de nuestra andadura democrática, como si se iniciara un nuevo momento constituyente, sino como la evolución natural del Estado autonómico, cuyo principal impulsor ha sido el PSOE. Seguimos creyendo firmemente en ese modelo de autogobierno profundo, de flexibilidad y singularidades inteligentes y, seguimos apostando por su desarrollo y evolución que solo puede ser en la dirección de los modelos federales más perfectos. Lo que no podemos hacer es quedarnos quietos y asistir pasivos a la quiebra del modelo en medio de un fuego cruzado de independentistas y recentralizadores.
20. Por eso, quienes siempre hemos defendido la Constitución y el Estado autonómico, planteamos actualizarlo y perfeccionarlo en una perspectiva federal, porque el federalismo debe ser el modelo definitivo de nuestra organización territorial, como en otros muchos grandes Estados del mundo.

Un modelo federal, cooperativo y pluralista como vía idónea para dar respuesta a las legítimas diferencias que hoy se presentan desde diversas comunidades autónomas, sin quebranto de lo que ha de ser el respeto eficaz al igualitario reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y a la solidaridad interterritorial. Se trata de conjugar igualdad y legítimas diferencias, siendo conscientes de que el reconocimiento de estas últimas en territorios que las presentan en virtud de sus especificidades o de “derechos históricos” susceptibles del respaldo jurídico que ya les da la Constitución o porque las fijan sus estatutos, no deben suponer diferencias en lo que a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas se refiere. Mantenemos a ese respecto una inequívoca voluntad igualitaria desde la que nos oponemos a todo lo que redunde en un trato discriminatorio a la ciudadanía.

20. Las Reformas que proponemos pretenden ofrecer las mejores soluciones para cumplir dos objetivos básicos: Por un lado, articular un Estado fuerte y eficaz capaz de dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo y de garantizar una alta calidad en la prestación de los servicios públicos y, en condiciones de igualdad para todos; y por otro, garantizar el respeto a la diversidad y dar respuesta a las demandas de autogobierno de las entidades que lo componen. Nuestra propuesta tendría por finalidad lograr un Estado más eficaz, más democrático y más integrador. En definitiva, un Estado cuya organización territorial responda a una estructura federal.
21. Nuestra voluntad es ofrecer esta reflexión y esta iniciativa al conjunto de las fuerzas políticas con el fin de recuperar lo mejor del espíritu constitucional de 1978, en la búsqueda del máximo consenso para una reforma tan importante. Hacemos esta propuesta con la mirada y la esperanza puestas en el diálogo y en el debate sosegado y productivo que permita dotar a España de una organización territorial del Estado mejor estructurada, pensando en los intereses de toda la ciudadanía, en la convivencia pacífica, en el respeto a la unidad y a la pluralidad territorial, así como en la cohesión social y estabilidad políticas que necesitamos y que deberíamos poder legar a nuestras generaciones futuras.
22. Esta propuesta responde a nuestro compromiso con España, porque creemos que su estabilidad constitucional y el éxito de su organización territorial, son claves de bóveda en un proyecto de país, moderno, organizado y con

capacidad de ser y estar en el mundo. Es también nuestra mejor solución para responder desde el punto de vista de su organización administrativa a la crisis económica. Pero, sobre todo, esta propuesta responde a nuestra firme convicción de que recuperar el diálogo y el consenso en la política territorial es básico y que con ella, es decir, con la revisión federal de nuestro modelo autonómico, podemos y debemos encontrar soluciones adecuadas a los problemas actuales.

Estas son las reformas que proponemos:

23. PRIMERA: INCORPORAR A LA CONSTITUCIÓN EL MAPA AUTONÓMICO

23.1 Conforme a lo previsto en el informe del Consejo de Estado y de acuerdo con lo que es habitual en las Constituciones Federales, la Constitución debe recoger las comunidades territoriales que componen el Estado. Con ello se cierra el mapa y se refuerza la normatividad de la Constitución. El modo de realizar la enumeración debe responder al criterio cronológico de su formación. La referencia expresa a cada comunidad serviría para que éstas quedasen identificadas con la denominación por ellas elegidas en sus Estatutos.

23.2 Los socialistas somos partidarios de mantener el actual mapa autonómico sin alterar ninguna de sus delimitaciones geográficas.

24. SEGUNDA: UNA NUEVA Y CLARIFICADORA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe estar en la Constitución y debe fijarse de forma clara. En este sentido, proponemos:

24.1 Incluir en la Constitución un solo listado con las competencias exclusivas del Estado, definiéndolas con tanta precisión como sea posible y considerando, en consecuencia, que todas las demás, corresponden a las CCAA. Así, será necesario suprimir el Art. 148 (Competencias de la CCAA), porque ha perdido toda virtualidad jurídica.

24.2 Concretar esa definición del tipo de competencias exclusivas del Estado teniendo en cuenta lo establecido en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, es decir, los aprobados entre los años 2006 y 2011.

24.3 Aclarar los perfiles de algunas competencias básicas del Estado. En concreto, las que se derivan del Art. 149.1.1º (relativo a la igualdad y a los Derechos de los españoles), al Art. 149.1.13 (relativo a la dirección económica del país).

24.4 En las competencias del Estado deben primar aquellas en las que se reúnan todas las funciones de regulación y ejecución. En paralelo, esto supone que también las CCAA dispondrán de competencias exclusivas, lo que evitará duplicidades. En consecuencia se reducirán las competencias compartidas y se garantizará que las Comunidades ejerzan aquellas que son exclusivas sin interferencias.

24.5 Por su parte, Ceuta y Melilla son los únicos territorios del Estado donde deben compatibilizarse en un único marco institucional el régimen local y autonómico, lo que requiere una distribución competencial que garantice la gestión de los servicios públicos esenciales, un modelo de financiación que asegure la suficiencia económica de ambas ciudades y un Régimen Económico y Fiscal que facilite el desarrollo económico.

25. TERCERA: DETERMINACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS HECHOS DIFERENCIALES.

25.1 Del Texto Constitucional se deducen al menos cinco hechos diferenciales, entendidos estos como elementos político-jurídicos distintivos de algunos territorios que necesariamente han de tener consecuencias sobre su organización jurídica:

a) El primero, la existencia de lenguas propias en ciertos territorios y su reconocimiento como lenguas oficiales en el Artículo 3.2 de la Constitución. Jurídicamente esto ha tenido consecuencia en la

configuración del uso de la lengua propia como un derecho y su repercusión, tanto en la política educativa y cultural, como en la organización y funcionamiento de la Administración. La importancia cultural y política de esta singularidad aconseja reforzar el poder autonómico de estas comunidades en las políticas de ordenación, defensa y promoción de su lengua propia, así como la asunción plena por parte de las instituciones del Estado de este rasgo institucional y de este signo de riqueza cultural y social de nuestro país. También debe contemplarse la colaboración y la cooperación cultural entre comunidades que compartan el mismo patrimonio lingüístico.

b) El Artículo 2 de la Constitución distingue expresamente los territorios denominándolos Nacionalidades y regiones. Esta diferenciación se ha proyectado plenamente en sus Estatutos permitiendo a algunas comunidades su definición como entidades políticas particulares, dentro del conjunto del Estado.

c) La insularidad, que se proyecta, entre otras muchas cosas, en la especialización de su régimen económico y fiscal (Canarias), de su régimen especial (Balears), y de su organización administrativa e institucional (Cabildos y Consejos Insulares). No obstante, el desarrollo autonómico de las Comunidades Insulares necesita tener en cuenta el tratamiento diferenciado compensatorio de la insularidad y en el caso de Canarias, su gran lejanía y su consideración por la UE como región ultra periférica.

d) Las disposiciones transitorias segunda y cuarta que, destacan la existencia político-histórica de determinados territorios. En el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia, ligada a la aprobación en tiempos de la II República de Estatutos mediante plebiscito. En el supuesto de Navarra su foralidad. Este hecho diferencial de naturaleza histórica determinó un procedimiento específico en la aprobación estatutaria, por la simplificación de la iniciativa, la negociación bilateral en la Comisión del congreso y un referéndum de aprobación (la excepción de Navarra). Hoy, esa diferencia se manifiesta exclusivamente en los procedimientos de reforma (y con intensidad menor, pues algunas Comunidades Autónomas ajenas a ese proceso histórico ya prevén la

bilateralidad en la negociación y en el referéndum ratificatorio), por ejemplo, Aragón y Andalucía.

e) Por último y también de naturaleza histórica, el que se remite a la disposición adicional primera que prevé el amparo y actualización de los derechos históricos de los territorios forales. En términos jurídicos, para el País Vasco y Navarra ha supuesto básicamente una estructura territorial (instituciones forales, sobre todo en el País Vasco, dada la estructura uniprovincial de Navarra) y la especialidad financiera concretada en el Concierto vasco y el Convenio navarro.

25.2 A estos hechos diferenciales recogidos en la Constitución habría que añadir algunos otros que, bien la práctica política de estos años, bien los propios Estatutos de Autonomía, han venido estableciendo. Entre los primeros destaca el caso de Andalucía, que es la única Comunidad que accedió a la Autonomía siguiendo el procedimiento agravado marcado por la vía del Artículo 151.1 de la Constitución y equiparándose así a las denominadas nacionalidades históricas. Entre los hechos diferenciales y competenciales recogidos por los propios Estatutos, sobresalen los derechos históricos que el Estatuto de Cataluña recoge en su Artículo 5, así como las especificidades del derecho civil atribuidas a diferentes comunidades en sus respectivos Estatutos, como es el caso de la Comunidad Valenciana, Galicia, Baleares, Aragón, Cataluña, País Vasco y Extremadura.

25.3 Todos estos hechos diferenciales, los recogidos expresamente en la Constitución y los que se han venido configurando estatutariamente en estos años, deberían ser objeto de un título específico que recogiera las facultades derivadas de este reconocimiento. En este mismo título podrían incluirse otras competencias derivadas de las singularidades propias de las nacionalidades históricas.

26. CUARTA: SUSTITUIR EL SENADO POR UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.

26.1 Entre las posibles opciones de reforma del actual Senado, la que más acentúa el carácter territorial de esa Cámara es la que toma como modelo de referencia al Bundesrat o Consejo Federal alemán, órgano constitucional en el que se encuentran representados, de manera relativamente proporcional a la población de cada uno de los Länder, los gobiernos de estos. Y ésta es una clara alternativa: suprimir el actual Senado y crear una nueva Cámara de Representación Territorial. Para representar la voluntad autonómica, nadie mejor que los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto son ellos los responsables máximos de su dirección política y, además, dado que son también ellos los que de manera más unitaria pueden expresar la voluntad de cada una de éstas.

26.2 Existen también otros modelos federales de derecho comparado en los que la designación de los representantes autonómicos en la Cámara Territorial, se realiza en el seno de la Asamblea Autonómica con arreglo a un procedimiento que respete la composición plural de la Cámara. Cabría, asimismo, considerar una fórmula mixta de las dos o valorar procedimientos de elección de los senadores por sufragio universal en los ámbitos territoriales autonómicos.

26.3 Las decisiones en esta Cámara se adoptarían, por regla general, por mayoría simple de los votos a favor, salvo cuando para casos singulares (como el de la aprobación de Leyes de Armonización o el de la reforma de la Constitución), se exigiese una mayoría cualificada.

26.4 Las leyes estatales cuya aprobación requerirán el asentimiento inexcusable de la nueva Cámara serían todas aquellas que tuviera un contenido de alta relevancia autonómica, es decir, que incluyeran materias o aspectos que de manera directa afecten al ámbito de intereses propios de las Comunidades Autónomas (y, muy en particular, aquellas que supusieran alguna carga financiera para éstas).

27. QUINTA: INCORPORAR A LA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL NUEVAS FUNCIONES E INSTITUCIONES.

27.1 La nueva Cámara puede ser una instancia ideal para potenciar las relaciones de colaboración. Por ejemplo, puede ser competente para otorgar la autorización parlamentaria de los convenios de cooperación, con el fin de otorgarles valor normativo, siguiendo el modelo de Alemania.

27.2 Para asegurar la participación en asuntos europeos en la fase ascendente, ratificando los acuerdos de las Conferencias Sectoriales, y, en la descendente, concretando normativamente estos acuerdos sobre la reforma en que se incorpora una norma europea en nuestro ordenamiento.

27.3 Para permitir, asimismo, la participación de las Comunidades en la designación de miembros de distintos órganos constitucionales (Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional) y otros organismos económico-sociales.

27.4 Resulta preciso institucionalizar un órgano de encuentro del Presidente del Gobierno central y los Presidentes de los gobiernos autonómicos: la Conferencia de Presidentes (cooperación vertical). Su función principal será servir de lugar de intercambio de información al máximo nivel político, así como actuar de motor de las grandes decisiones o estrategias políticas de carácter estatal. Deberá reunirse, al menos, una vez al año, y siempre que así lo solicite o bien el Presidente del Gobierno del Estado o bien la mayoría de los Presidentes autonómicos (nueve).

27.5 En la nueva Cámara deben celebrarse las Conferencias Sectoriales, instrumentos fundamentales de la Cooperación federal. El cambio de sede, desde los Ministerios a la Cámara Territorial de estas reuniones, es altamente simbólico.

27.6 Igualmente somos partidarios de instalar en la nueva Cámara el Consejo de Política Fiscal y financiera, auténtico foro del debate sobre las finanzas del Estado y su reparto territorial.

28. SEXTA: UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

28.1 La Constitución adolece de una excesiva indeterminación en la regulación de la Hacienda autonómica. Los tres artículos en los que prácticamente se agota el tratamiento de la cuestión se limitan a reconocer en términos genéricos la autonomía financiera (Art. 156 C.E), a enumerar -sin definir en modo alguno- las fuentes de ingresos, habituales en federalismo fiscal (Art. 157.1 C.E), a establecer límites a la imposición autonómica para garantizar la unidad de mercado (Art. 157.2 C.E) y a prever genéricamente unas transferencias estatales para garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales, así como un fondo estatal destinado a gastos de inversión (Art. 158 C.E). En suma, el texto constitucional no contiene ninguna regla mínimamente precisa que permita predecir cómo deben financiarse las CCAA. A este respecto, bien puede afirmarse que la Constitución no es más que una hoja en blanco en lo relativo a la definición del sistema de financiación autonómica y, por tanto, que se trata de una cuestión que queda desconstitucionalizada a favor de la Ley Orgánica a la que alude el Art. 157.3 C.E.

28.2 Una reforma de la Constitución orientada por el objetivo de dotar a la misma de verdaderas reglas sobre el reparto de las competencias financieras y de los recursos entre el Estado y las CCAA, debería incorporar con más precisión los principios del sistema, es decir y entre otros, la autonomía financiera; la solidaridad interterritorial; el principio de corresponsabilidad; el principio de suficiencia y el principio de coordinación

28.3 En lo que se refiere al modelo de financiación, sería aconsejable tomar como referencia el federalismo alemán, dado que la evolución del modelo LOFCA ha llevado a un sistema que, gravita en buena medida sobre unos impuestos comunes cuya recaudación se reparte entre ambos niveles de gobierno. También toma su referencia en la jurisprudencia constitucional alemana la precisión ratificada por el Tribunal Constitucional, de que la contribución interterritorial no coloque en “peor condición relativa de quien

contribuye respecto a quien se beneficia” (Fundamento Jurídico sobre la ordinalidad contenido en sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña).

28.4 La Constitución debería precisar las competencias normativas y de gestión que tienen las Comunidades Autónomas sobre los impuestos, así como el modo de repartir su recaudación entre éstas y el Estado, e incluir para aquellas el doble listado de impuestos cedidos total y parcialmente a las Comunidades Autónomas, consagrándose el carácter exclusivamente federal del impuesto sobre sociedades. En su caso y de acuerdo con las previsiones estatutarias, se crearán los Consorcios Tributarios correspondientes, para la mejor coordinación de la recaudación fiscal.

28.5 Sería conveniente hacer referencia en la Constitución al poder normativo de las CCAA en materia de impuestos, atribuirles la gestión de sus tributos y de los totalmente cedidos, así como la necesaria participación en la de los parcialmente cedidos. Esto contribuirá a la corresponsabilización en el gasto. En este marco, consideramos necesaria una homogenización en la imposición sobre sucesiones y donaciones para evitar la competencia a la baja entre CCAA y su progresiva desfiscalización. Proponemos establecer un suelo homogéneo en todo el territorio, dejando un margen a las CCAA para su elevación. Respecto al impuesto sobre el patrimonio, el PSOE ha propuesto su sustitución por un nuevo impuesto que integre en el IRPF, a partir de un mínimo exento, la tributación de la rentabilidad de toda la riqueza patrimonial, independientemente de donde esté invertida, de modo que se grave la verdadera capacidad económica derivada de la riqueza. Al configurarse dentro del IRPF, se integrará en el sistema de financiación autonómica.

28.6 Somos partidarios de incorporar a la Constitución como Derechos Fundamentales, la protección social y el derecho a la salud. Los socialistas queremos, asimismo, incorporar a la Constitución el principio de “Estabilidad Social” de nuestro gasto público. En aplicación de este principio debería asegurarse un nivel de los servicios públicos básicos (Educación, Sanidad, Servicios Sociales y Pensiones), que constituiría, en su caso, un mandato imperativo en la distribución de los recursos públicos del país.

Debería establecerse, también, la creación de un Fondo de Garantía del Estado del Bienestar que pudiera servir de Fondo de Reserva de sus prestaciones, para períodos de crisis.

28.7 La Constitución debe también prefigurar la manera en la que van a operar los mecanismos de nivelación financiera, que aseguren los derechos sociales básicos para todos los españoles, para hacer posible el principio de equidad fiscal horizontal en el conjunto del sistema. La garantía de nivelación debe estar vinculada al concepto “esfuerzo fiscal similar”, entendido como la existencia de una referencia normativa de tipos impositivos efectivos iguales.

28.8 De forma complementaria, somos partidarios de crear en la Constitución un Fondo de Solidaridad, expresamente así llamado, que integraría los actuales Fondos de Compensación y el Fondo de Cooperación, para que queden más claros los mecanismos de cohesión y convergencia territorial.

28.9 La LOFCA debería ser en este contexto una norma de derecho necesario para el desarrollo de lo específicamente dispuesto en la Constitución, adecuando su ámbito de reserva material a las nuevas disposiciones constitucionales, requiriendo su aprobación en el acuerdo del Senado. Deberían actualizarse algunos preceptos, como, a título de ejemplo, el 158.2 y 133.1 y 2.

28.10 Las instituciones del Concierto y el Convenio del País Vasco y Navarra deben seguir manteniendo reconocimiento constitucional, sin perjuicio de perfeccionar algunas de sus deficiencias en su aplicación práctica. Asimismo, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, cuya reforma ha de contar con la aprobación del Parlamento de Canarias, debe preservar su reconocimiento constitucional en base a su singularidad geográfica.

29. SÉPTIMA: ASEGURAR LA IGUALDAD DE LOS ESPAÑOLES EN SUS PRESTACIONES BÁSICAS

29.1 Para lograr la igualdad básica se dispone del artículo 149,1.1 interpretado ya largamente por el Tribunal constitucional, el cual ha reconocido que es aplicable a los principios del capítulo III del Título I de la CE, y dispone asimismo del sistema de financiación. Lo que si puede ser importante en estos momentos de crisis es reforzar el principio de que el Estado posee esta función regulatoria y financiera con el fin de asegurar el contenido básico, entendido como un catálogo de prestaciones mínimas de los derechos prestacionales.

29.2 Propondremos, pues, la incorporación a nuestra Constitución de un principio de garantía del Estado a los derechos fundamentales del Estado del Bienestar a todos los españoles: Educación, Sanidad, Servicios Sociales y Pensiones, una garantía de la Estabilidad Social, tal y como se propone en la propuesta sexta, apartado 28.6.

30. OCTAVA: CONSTITUCIONALIZAR EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA GOBERNACIÓN DEL ESTADO.

30.1 Resulta adecuado el reconocimiento constitucional expreso del Principio de Participación, que supone la intervención de las CCAA en las decisiones del Estado que puedan afectarles y su capacidad de influir en el nombramiento de órganos o instituciones comunes. En tal sentido, proponemos formalizar las referencias a las modalidades de participación que se han previsto en los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía y constitucionalizar la participación -tanto ascendente como descendente- de las CCAA en los asuntos europeos, utilizando la jurisprudencia Constitucional. La designación de órganos Constitucionales, debería remitirse a las correspondientes leyes reguladoras de los Órganos correspondientes.

31. NOVENA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA JUSTICIA.

31.1 La organización de la Justicia en el plano territorial requiere aclaración y orden. Cinco Comunidades (Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia), no han asumido las competencias de los medios materiales y económicos de la Administración de Justicia. El resto, sí. Los

denominados estatutos de segunda generación demandan una determinada organización judicial. Las leyes del Estado que debieran desarrollar esas previsiones, no se han aprobado. El gobierno está reformando la estructura del Consejo General del Poder Judicial y se prevén reformas procesales importantes en el orden penal y civil. Esta situación de heterogeneidad y transitoriedad, aconseja prudencia en este campo.

31.2 El PSOE considera que nada debe forzar a la culminación de las transferencias porque nada puede obligar a las CCAA a su equiparación competencial ni institucional. Admitida la posibilidad jurídica de la transferencia, hemos de respetar la voluntariedad política de cada Comunidad Autónoma en hacerlo o no.

31.3 Proponemos que, con carácter general, los diferentes procesos en todos y cada uno de los órdenes jurisdiccionales, deban culminar en los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de cada Comunidad Autónoma y no en el Tribunal Supremo. El Artículo 152 de la CE ya mandata que los TSJ “culminen la sucesión de instancias” en el territorio de cada Comunidad Autónoma lo que, equivale a que el T.S. sea Tribunal de Casación (unificación de doctrina) y no “segunda o tercera instancia” (revisión de los hechos probados y de la interpretación de la Ley aplicable). No obstante, la relación de supuestos competenciales, del Tribunal Supremo, deberá ser establecida en las leyes procesales pendientes de reforma.

31.4 Puede ser conveniente una cierta territorialización del sistema de gobierno del Poder Judicial (respetando su carácter de poder único y exclusivo del Estado), en el sentido apuntado por la dilatada experiencia de las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Ellas serían el mejor foro en el que desconcentrar determinadas deliberaciones y decisiones que no afectan al núcleo fundamental de las funciones del CGPJ y serán también el mejor órgano desde el que coordinar la gestión de la Administración de Justicia y las diferentes Administraciones políticas con responsabilidad en ella.

32. DÉCIMA: CCAA Y UNIÓN EUROPEA. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS CCAA.

32.1 La progresiva incorporación de las Comunidades Autónomas a la actividad europea y exterior a lo largo de los años noventa y la consolidación de los mecanismos de participación en la década pasada, supusieron un notorio reforzamiento de la presencia de España en tales ámbitos. Los nuevos estatutos de autonomía vinieron a recoger y dar máxima cobertura normativa a las actividades exteriores autonómicas que hasta entonces establecían normas regionales de menor rango. Hay un espacio de cooperación y de participación de las CCAA en la política exterior que debemos promover en un clima de lealtad mutua y de reforzamiento de la posición internacional de España. Para ello, la creación de una Conferencia de Política Exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores, puede ser un cauce adecuado. Por otra parte, ordenar y fomentar la participación de las CCAA en los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente (gestión de la voluntad del Estado), como en la fase descendente (aplicación del Derecho comunitario) es, no solo, competencialmente correcto sino políticamente necesario.

33. UNDÉCIMA: INCORPORAR A LA GOBERNACIÓN DE ESPAÑA LOS PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS FEDERALES DE LEALTAD Y COLABORACIÓN.

33.1 La falta de previsiones concretas para articular las relaciones del Estado con las CCAA y de éstas entre sí y la ausencia de una “cultura de colaboración” intergubernamental, deben ser corregidas con la inclusión en la Constitución de los principios de lealtad federal y colaboración y la regulación flexible de procedimientos y órganos, instrumentos y foros de encuentro, en la línea de lo propuesto en el informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española. El principio de Lealtad Federal supone el respeto a los intereses generales y a los tutelados en cada nivel de gobierno y conlleva la obligatoriedad de colaborar, prestar auxilio y asistencia cuando fuera requerido en el ejercicio de las propias competencias.

33.2 En cuanto al principio de colaboración, debe presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA y constituye un deber al que están sometidos recíprocamente ambas instancias, tal y como ha establecido la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Respecto a los órganos y a los instrumentos de Colaboración, deberán institucionalizarse, como ya hemos apuntado, los siguientes: La Conferencia de Presidentes. Las Conferencias Sectoriales. Convenios de colaboración verticales (Estado-CCAA) y horizontales (CCAA entre sí). También deben generalizarse las prácticas de colaboración entre Comunidades Autónomas. El marco común de relaciones intergubernamentales no es incompatible con el reconocimiento de una relación bilateral, aún sometida a ese marco multilateral, esto es, el marco de relaciones intergubernamentales debe ser multilateral aunque permita la presencia de procedimientos y órganos bilaterales.

34. DUODÉCIMA: SIMPLIFICAR Y DOTAR DE UNA MAYOR EFICACIA AL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

34.1 Respecto a los diferentes niveles institucionales, el texto constitucional debería incorporar preceptos a favor de la autonomía local y la definición básica de competencias bajo los principios de subsidiariedad y sostenibilidad financiera. Las CC AA deberían disponer de competencias propias para completar la organización administrativa del territorio.

34.2 Al mismo tiempo, y para lograr una efectiva racionalización administrativa, la Administración General del Estado debe revisar a fondo sus estructuras centrales y territoriales; asimismo, las Comunidades han de completar este esfuerzo para la simplificación el conjunto del sector público.

34.3 Finalmente, la extensión de las estrategias de cooperación entre CC.AA es la garantía necesaria que favorecerá la mayor y mejor cooperación, y también una importante reducción de costes.

35. DECIMOTERCERA: REFORMAR EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y ELIMINAR EL DERECHO TRANSITORIO DE NUESTRO PROCESO AUTONÓMICO.

35.1 El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía, ciertamente, no está bien diseñado. Un Estatuto de Autonomía no es solo una Ley Orgánica, aunque se apruebe con su forma. Es una norma paccionada entre la representación popular territorial y la representación popular y territorial estatal que, en determinados casos, es sancionada como en Cataluña o Andalucía, mediante referéndum de su ciudadanía y que deviene la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, convirtiéndose en la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, integrando el bloque de la constitucionalidad y convirtiéndose por ello en parámetro para apreciar la adecuación de otras normas y actos a la Constitución. En estas condiciones, su control de constitucionalidad no debería ser sometido al mismo procedimiento que el de las demás leyes.

35.2 La funcionalidad del control preventivo en este caso es evidente y a él se debería volver, aunque con una regulación específica que contemplara una limitación de plazos para la resolución del Recurso. En este sentido, aprobado el Estatuto por las Cortes Generales, se abriría un período de tres meses para su impugnación ante el Tribunal Constitucional. Si ésta se formaliza, el Tribunal Constitucional deberá resolver el recurso en el plazo máximo de seis meses. Solo se someterá a Referéndum el texto, una vez producida la sentencia del Tribunal Constitucional y corregido, en su caso, el texto estatutario. Respecto al contenido de las sentencias en estos casos, éstas deben preservar el espacio político para que, tras una eventual declaración de inconstitucionalidad, puedan reordenarse las disposiciones afectadas, sin merma del consenso alcanzado para evitar el choque de legitimidades que el actual diseño no evita.

35.3 En una eventual reforma de la Constitución Española de 1978, habrían de suprimirse todos aquellos preceptos del articulado del texto original que tienen un marcado carácter transitorio y que por tanto sostienen el perfil indefinidamente abierto e inconcluso, del propio “modelo del Estado”. Esto afecta al Título VIII, principalmente (Artículos 143, 144, 146, 148.2, 151).

36. DECIMOCUARTA: TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y UNIDAD DE MERCADO

36.1 Uno de los problemas del modelo autonómico es que hay poca información estandarizada (y, por lo tanto, comparable) sobre los resultados básicos en las políticas gestionadas por las CCAA, como educación, sanidad y servicios sociales. Esta carencia se corresponde con la debilidad general en transparencia informativa de las administraciones públicas en España. El derecho a la información pública no sólo significa que las administraciones contesten a las demandas de información de los ciudadanos, sino que se adelanten a difundir la información (publicidad activa). Durante los últimos años se han producido avances en la publicación activa gracias a las nuevas tecnologías, pero sólo muy recientemente se han comenzado a hacer esfuerzos para establecer indicadores comparables sobre los resultados de las políticas autonómicas (por ejemplo, en el ámbito sanitario). La comparación es importante, porque introduce un elemento de competición positiva entre las distintas regiones que puede estimular el buen gobierno y la difusión de buenas prácticas en la gestión pública y facilita el control de la actuación de los gobernantes.

36.2 A veces el ejercicio de las competencias autonómicas, especialmente cuando se trata de materias que les corresponden en exclusiva, genera ámbitos legislativos o regulatorios diferentes para actividades económicas o personales comunes en el conjunto del territorio, en materias urbanísticas, turísticas, medioambientales, etc., una abundancia de leyes o reglamentos, que inciden en la unidad de mercado o en las libertades económicas esenciales. Ya hemos propuesto fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas para homologar sus respectivas legislaciones, como el foro más adecuado para ir resolviendo este tipo de problemas. También al Gobierno del Estado le corresponde tomar la iniciativa de convocar Conferencias Sectoriales para coordinar este tipo de regulaciones o para evitar que los ciudadanos sufran problemas en su acceso a servicios públicos por Administraciones Autonómicas que no cooperan.



PSOE | CONSEJO
TERRITORIAL
GRANADA
6 JULIO 2013