



COMISIÓN PERMANENTE FEDERAL

(Aprobado en la Comisión Permanente del 17 de octubre del 2005)

MODELO FEDERAL DE IZQUIERDA UNIDA

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.

- 1.1. Un nuevo modelo de organización política desde el federalismo republicano de izquierdas.
- 1.2. Pacto entre diferentes.

2. EL FEDERALISMO COMO ALTERNATIVA.

- 2.1. La centralidad de nuestra propuesta.
- 2.2. El derecho de autodeterminación.
- 2.3. Los valores de la cultura federalista.
- 2.4. El patriotismo de los derechos.
- 2.5. Un federalismo laico.

3. DEL ESTADO AUTONÓMICO AL ESTADO FEDERAL.

- 3.1. El establecimiento del actual Estado autonómico.
- 3.2. Dificultades y límites del proceso autonómico.
- 3.4. La necesidad de reforma del Estado autonómico.

4. LAS REFORMAS PENDIENTES.

- 4.1. Definición de España como una realidad plural unida en la voluntariedad.
- 4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado.
- 4.3. Distribución de competencias.
- 4.4. El federalismo fiscal.
- 4.5. El poder constituyente de las Comunidades Autónomas.
- 4.6. La autonomía local.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Un nuevo modelo de organización política desde el federalismo republicano de izquierdas

Para renovar la izquierda es preciso volver al origen de política, procurando un nuevo Renacimiento de la Democracia. Para ello, nada más conveniente y urgente que regresar a la política a través de los conflictos sociales; acudiendo a los más cotidianos, a los más concretos de los ciudadanos. La izquierda alternativa debe mostrar como objetivo básico hacer sociedad. En esta dimensión, es importante crear y renovar nuevas formas de intervención ciudadana en política. Nuevas formas, en cuyo centro se sitúe el autogobierno de los ciudadanos y ciudadanas, a través de la democracia participativa. Frente al capitalismo que reduce a las personas a meros consumidores, meros electores y elimina los lazos sociales grupales, es preciso ampliar el concepto de ciudadanía como sujeto político directo, pleno de derechos.

La verdadera transformación de la izquierda deber estar basada en la participación, en la repolitización del ciudadano. En este contexto se despliega nuestra propuesta política de federalismo pluralista, solidario y republicano. El republicanismo, con gran tradición política, enlaza con lo más innovador de nuestra sociedad actual: la impugnación del actual sistema social que secuestra al ciudadano lo político. Rescata el viejo concepto aristotélico de que el hombre-mujer es un animal político. El republicanismo, como pensamiento político, tiene su origen histórico en la Antigua Grecia y su continuidad en la Revolución Francesa; bajo los lemas de Libertad, Igualdad y Fraternidad. Libertad, en el horizonte de la emancipación humana frente a las relaciones dominantes que limitan al individuo. Igualdad como extensión de los derechos a la totalidad de la ciudadanía frente a los privilegios. Fraternidad en orden a la solidaridad de lo común frente a lo particular.

El republicanismo es un pensamiento de radicalidad democrática. Sus instrumentos son las consultas e iniciativas populares, los presupuestos participativos y el control democrático y participativo sobre los representantes e instituciones. El republicanismo enlaza con la necesidad del fortalecimiento de lo público (res pública). En una sociedad donde el individuo se siente cada día menos arraigado y más desagregado es conveniente apostar por un colectivo de intereses comunes, como receptor de lo público.

1.2. Pacto entre diferentes

Desde una concepción republicana, el federalismo se convierte en el mejor modo de organización política. Federalismo desde su acepción etimológica, que parte del pacto entre ciudadanos (*foedus*). El federalismo debe ser concebido como un pacto entre el ciudadano y el poder. Pacto entre diferentes para agregarse común y políticamente.

Nuestra alternativa federalista no es un intento de satisfacer o aplacar a los nacionalismos que rivalizan por imponer sus ideas, sino una alternativa ideológica a los mismos. El nacionalismo crea una entidad superior al individuo, el federalismo vincula individuos de diferentes colectividades. El federalismo hace posible la convergencia y la diversidad. Afirmamos la soberanía de los ciudadanos y ciudadanas y la construcción de la democracia en todos los niveles de la organización social. Propugnamos la unidad federal construida sobre la libertad y la voluntad, sobre el derecho a la libre determinación de su futuro por cada comunidad política.

Es importante, afirmar que el federalismo une, no segrega. Reconoce el derecho de autodeterminación, con la posibilidad de optar por la independencia, pero su ejercicio es algo que no persigue el federalismo ya que denota el fracaso de la convivencia.

La izquierda, muchas veces, no ha sido capaz de comprender y entender que la identidad es un factor político de primer orden. La identidad, el sentimiento de pertenencia es un agregado de bienestar. La emancipación no sólo es económica sino también cultural.

Nunca hay que despreciar lo colectivo, lo comunitario, lo nacional. Hay que partir del reconocimiento político de las identidades, incluyendo las nuevas identidades creadas por los procesos migratorios para aproximarse a la realidad.

La universalización y la particularización son dos fenómenos de vigente actualidad. El proceso de globalización y el neoliberalismo ha fortalecido el mercado como máximo regulador social, cultural y político, debilitando lo público. Esto ha provocando un proceso de caducidad del Estado-Nación. A su vez, han rebrotado las diferentes identidades culturales, como forma espontánea de evitar la disociación social del individuo. Por ello, el federalismo debe comprender el policentrismo, el consenso y la asimetría.

El federalismo cobra fuerza alternativa en el contexto de la globalización económica. Nuestro europeísmo crítico enlaza con este modelo. El federalismo propugna la globalización política como instrumento ciudadano que impugna el actual modelo social, económico y de poder. Cabe recordar una de las resoluciones del último Foro Social Mundial de Portoalegre: reformar y democratizar en profundidad las organizaciones internacionales, entre ellas la ONU, haciendo prevalecer en ellas los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto implica la incorporación del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la Organización Mundial del Comercio al sistema y mecanismos de decisión de Naciones Unidas.

2. EL FEDERALISMO COMO ALTERNATIVA

2.1. La centralidad de nuestra propuesta

El desarrollo del Estado autonómico ha debido hacerse en medio de la pugna de nacionalismos de diverso signo. Nacionalismos periféricos cuya finalidad última es la independencia; otros que no reclaman la secesión pero cuyas pretensiones son difícilmente conciliables con cualquier principio de solidaridad; y un nacionalismo español unitario y neocentralista empeñado en combatir a cualquier precio la existencia de otros nacionalismos que no sean el propio.

La España real se caracteriza, entre otras muchas cosas, por la presencia de esos nacionalismos. Que no son una anomalía, una enfermedad pasajera o un tumor que pueda extirparse en breve con medidas contundentes, como parecen creer algunos. Que tienen mucho que ver con nuestra historia, nuestros problemas de convivencia y de identidad. Hay que contar con su existencia, aunque no se compartan.

En Izquierda Unida aceptamos la legitimidad de los planteamientos nacionalistas, pero no somos nacionalistas. Consideramos la actual configuración del Estado Español y su inclusión en la Unión Europea como un espacio compartido y un patrimonio beneficioso para la ciudadanía. Pero creemos que cualquier unidad política tiene que basarse en la libertad y el pacto. No creemos que la historia imponga unidades de destino en lo universal obligatorias, sustraídas de la decisión que adopte cada sociedad y cada generación humana sobre su presente y su futuro. No creemos en identidades esenciales e inmutables que condicionen esas decisiones. Somos partidarios de avanzar hacia un modelo federal, la máxima autonomía política y corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas, la participación ciudadana y la solidaridad entre los ciudadanos y los territorios y al mismo tiempo el respeto del derecho de autodeterminación. No compartimos la obsesión por la unidad a toda costa y el intento de mantener el Estado autonómico como un Estado meramente descentralizado administrativamente, propios del nacionalismo español y principalmente del Partido Popular; tampoco la tendencia hacia esquemas confederales o de descentralización particularista que rompan los esquemas de solidaridad y de igualdad de derechos para toda la ciudadanía; ni compartimos los irredentismos territoriales vengán de un lado u otro.

2.2. El derecho de autodeterminación

Defendemos el derecho de autodeterminación de los pueblos. Pero porque lo hacemos dentro de una concepción federalista no damos a este derecho el mismo contenido que le dan otros. Resulta muy limitado el concepto de autodeterminación elaborado por las Naciones Unidas e incorporado al derecho internacional, centrado únicamente en el proceso de descolonización desarrollado en una época histórica determinada y subordinado al principio de integridad territorial de los estados miembros. De este modo no sirve para solucionar conflictos no relacionados con situaciones coloniales en el sentido más estricto del término. Por

otro lado, los nacionalismos periféricos o sin Estado hacen sinónimo de autodeterminación el derecho a optar unilateralmente por la independencia y la creación de un Estado propio de un sujeto previamente definido por su identidad nacional. Decidir qué sujetos tienen la suficiente identidad como para ser titulares de ese derecho resulta cuando menos polémico.

Entendemos que debe conceptuarse la autodeterminación como el derecho colectivo, cuyo titular es cualquier comunidad humana en un ámbito territorial determinado, a decidir libremente su estatus político. La libre determinación no debe estar sometida al principio de integridad territorial, sino al contrario, la integridad territorial de cualquier Estado debe ser consecuencia de la libre decisión y la voluntad de sus habitantes. El derecho a la autodeterminación no se debe agotar en un ejercicio puntual para decidir únicamente entre mantener la misma configuración política o acceder a la independencia. Debe ofrecer otras alternativas (federación, autonomía) y prolongarse a través del derecho al autogobierno, esto es, actualizando la capacidad de decisión sobre todos los asuntos que atañen cotidianamente a esa comunidad. El sujeto colectivo del ejercicio de ese derecho ha de ser el conjunto de la población residente de forma estable en el ámbito territorial de la comunidad de que se trate cuando así lo decida democráticamente y con independencia de sus diferencias de origen, lengua o etnia. El derecho de autodeterminación ha de corresponder a la ciudadanía, no a la nacionalidad y, por consiguiente, el sujeto del derecho no ha de restringirse ni a los Estados ni a determinados pueblos a los que se reservaría el calificativo de naciones. Cualquier comunidad humana con identidad diferenciada y capacidad de expresar una voluntad puede reclamar su derecho a la autodeterminación.

Porque somos federalistas tampoco concebimos el ejercicio del derecho de autodeterminación como un acto unilateral. Ninguna comunidad vive aislada del resto de la humanidad. Todos los procesos de autodeterminación afectan a varias partes y deben resolverse mediante la negociación y el pacto.

Así lo ha puesto de manifiesto acertadamente el Tribunal Supremo de Canadá en su conocido dictamen de agosto de 1998 sobre el derecho a la separación de Québec. En última instancia se trata de un supuesto de autodeterminación que rebasa el estrecho marco de las Naciones Unidas y las propias previsiones constitucionales canadienses y se justificaría en los principios democráticos. El tribunal canadiense señaló que las partes de la federación han ido anudando estrechos lazos de interdependencia económica, social, política y cultural basados en los valores comunes del federalismo, la democracia, la primacía del derecho y el respeto a las minorías que se comprenden en la Constitución, y cualquier decisión del pueblo quebequés sobre la secesión compromete esos lazos comunes, por lo cual la secesión no puede declararse unilateralmente sin negociaciones, fundadas en el marco constitucional existente, con las otras partes de la federación. Una mayoría clara a favor de la secesión lograda con una pregunta clara confiere al proyecto de secesión una legitimidad democrática que los demás miembros de la federación tienen la obligación de reconocer; pero en ese caso el Tribunal Supremo canadiense afirma también que Québec no puede invocar el derecho a dictar a las demás partes de la federación las condiciones de la separación. En suma, los jueces canadienses reconocieron que en un sistema

democrático no puede obligarse a una comunidad a mantener un estatuto de integración política que no desea; pero además de exigir una decisión con una mayoría clara y adoptada por métodos democráticos, estableció la exigencia de la negociación y el acuerdo entre las partes para proceder al establecimiento de un nuevo estatus que dé satisfacción a los intereses y derechos de todos los afectados.

Por cierto, el ejemplo canadiense plantea la misma exigencia de salida negociada que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa regula para los Estados miembros que desearan abandonar la Unión Europea.

En nuestra concepción federal, la pertenencia de las diversas partes de la federación debe ser voluntaria, a través del reconocimiento constitucional del derecho de separación. Entendemos que el derecho de autodeterminación en el marco del Estado español, implica la recepción en la Constitución de las siguientes disposiciones:

- a) El derecho al autogobierno, el derecho a promover la reforma de su Estatuto de Autonomía y la atribución de la iniciativa de reforma constitucional a favor de las Comunidades Autónomas. En la actualidad ya están recogidas, sin perjuicio de que sean perfeccionables sus formulaciones.
- b) El derecho de las Comunidades Autónomas a solicitar su separación del Estado español. Este derecho debiera materializarse a través de un procedimiento regulado constitucionalmente con las suficientes garantías democráticas: decisión por mayoría de la ciudadanía residente en la Comunidad Autónoma en consulta popular, apertura de una negociación sobre las condiciones de la separación y aprobación por las Cortes Generales y por el parlamento autonómico correspondiente, con ratificación posterior por consulta popular.

2.3. Los valores de la cultura federalista

En el pasado, tanto la defensa del derecho de autodeterminación como del sistema federal se ha hecho desde una cultura nacionalista, que ha sido preponderante a lo largo del siglo XX. Se ha tendido a pensar que la autodeterminación es un derecho que sólo pueden ejercer naciones preexistentes, creadas por la naturaleza o por designio divino y que disfrutaban de un derecho a la vida similar al de los individuos humanos. En suma, se parte de una concepción orgánica de la nación que lleva a la improbable tarea de clasificar y denominar a las distintas comunidades humanas distinguiendo las que tienen la consideración de naciones de las que no. Por otro lado, se ha creído que el sistema federal consiste bien en organizar internamente una nación preexistente, bien en unir varias naciones distintas perfectamente identificadas en un mismo Estado.

Frente a las ideas imperantes en la cultura política nacionalista en la que vivimos, debemos afirmar la contraposición entre el modelo nacionalista y el modelo federalista que propugnamos. La diferencia entre una y otra ideología es que el

federalismo une individuos, pueblos, países, naciones, estados, preservando cada uno su identidad, y por el contrario el nacionalismo crea o recrea la nación reuniendo a los individuos en un sujeto nuevo que los incluye y los trasciende y para el cual se reclama soberanía. El federalismo no tiene como misión identificar o salvaguardar naciones sino organizar la convivencia entre diversas comunidades sobre la base del respeto de los derechos de los ciudadanos; no tiene como objetivo defender una determinada identidad de grupo, sino permitir el libre desarrollo de todas las identidades individuales o colectivas; no tiene interés en reclamar la soberanía para un determinado ámbito territorial o humano, sino el reclamar la soberanía para toda la ciudadanía, soberanía ejercida de forma compartida por las diversas entidades territoriales e instituciones formadas mediante elección democrática.

El federalismo que defendemos no es un federalismo nacional ni nacionalista sino un federalismo pluralista o plurinacional. Federalismo en el sentido clásico de unir mediante pacto para conseguir el autogobierno de los asuntos propios de cada una de las partes federadas más el gobierno compartido de lo común. Pluralista porque acoge la pluralidad de identidades nacionales que pueden existir en un mismo territorio; plurinacional no únicamente en el sentido de que suponga unir varias naciones preexistentes con límites perfectamente definidos, sino porque permite la convivencia en el mismo territorio y en la misma comunidad de personas que tienen concepciones distintas sobre la nación a la que pertenecen y que mantienen distintos sentimientos de identidad. Federalismo plural para una sociedad cada vez más plural.

Nuestra alternativa federalista no es, pues, un intento de satisfacer o aplacar a los nacionalismos que rivalizan por imponer sus ideas, sino una alternativa ideológica a los mismos. Queremos propagar una cultura federalista desde los principios de plena autonomía, cooperación y solidaridad a todos los niveles. El federalismo hace posible la convergencia y la diversidad. Es preciso establecer una cultura federalista que afirme el pacto y la voluntad de convivencia. Afirmamos la soberanía de los ciudadanos y ciudadanas y la construcción de la democracia en todos los niveles de la organización social. Propugnamos la unidad federal construida sobre la libertad y la voluntad, sobre el derecho a la libre determinación de su futuro por cada comunidad política. Queremos un marco donde quepan todas las identidades. Queremos una sociedad plural y mestiza. Propugnamos la defensa de los intereses generales.

2.4. El patriotismo de los derechos

Durante los años del gobierno de Aznar el nacionalismo español ha pretendido camuflarse bajo el paraguas de la crítica de los demás nacionalismos, sin querer ver la viga en el propio ojo, y de la reclamación de un supuesto patriotismo constitucional. Como tantas veces sucede, se ha empleado un concepto digno de mejor causa y de mejores defensores para esconder otras pretensiones que poco tenían que ver.

Reivindicamos el concepto de patriotismo de los derechos. La patria está en los derechos, no en un territorio determinado elevado a solar sagrado. Y los derechos, sean individuales o colectivos, se garantizan en una Constitución cuya principal virtud es su carácter de norma jurídica, norma superior a todas las demás normas que vincula a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, y que por ello supone la garantía de los derechos y libertades fundamentales. No compartimos la tentación de elevar la Constitución a símbolo o tótem sagrado, propio de un fundamentalismo constitucional que hemos padecido demasiado en este país, lo cual suele hacerse a consta de socavar su carácter normativo.

2.5. Un federalismo laico

No nos referimos sólo al sentido estricto que tiene el vocablo laico. Que el Estado no patrocine confesión religiosa alguna, que respete las convicciones religiosas o morales de los ciudadanos en un marco de libertad de pensamiento, que el pluralismo sea uno de los valores superiores reconocidos por la Constitución, que la ley sea igual para todos, todo ello no es sino consecuencia de los principios que se han ido afirmando desde la Ilustración. Nadie tiene el monopolio de la verdad, y por eso el Estado no puede imponer ninguna verdad a los ciudadanos. Por eso defendemos inequívocamente un Estado laico.

Pero podemos añadir otro sentido de laicismo. El Estado debiera ser aconfesional y laico no sólo en cuanto a la religión sino también en lo nacional, en cuanto a la identidad nacional, respetando el pluralismo y no propugnando ninguna idea trascendente en torno a la nación, no oficializando otra idea de nación que la puramente política como conjunto de ciudadanos unidos por un gobierno o una constitución común por propia voluntad, frente a la idea de nación cultural basada en hechos prepolíticos anteriores a esa voluntad y que imponen una unidad de destino.

El nacionalismo, el culto a la patria, la identidad colectiva, la interpretación sobre la historia o el destino de una determinada comunidad, todo ello cabe en el mismo ámbito de la creencia en que tienen su lugar las convicciones religiosas, morales y políticas. Porque son creencias no están sometidas a demostración ni a impugnación racional o científica; pero porque son creencias son muy importantes para quienes las profesan, porque dan sentido a su existencia y a su devenir vital. El sistema político debe respetarlas en un marco pluralista; pero no debe imponer ni privilegiar una frente a otra.

Nuestra concepción federalista aspira a tener ese carácter laico. Que personas de diferentes sentimientos de identidad nacional, diferentes concepciones del hecho nacional y diferentes proyectos puedan convivir en el mismo marco político.

3. DEL ESTADO AUTONÓMICO AL ESTADO FEDERAL

3.1. El establecimiento del actual Estado autonómico

Entre las principales virtudes de la Constitución de 1978, además de poner fin a la dictadura franquista y restablecer un régimen democrático mediante la devolución de la soberanía al pueblo, está la búsqueda de una solución al problema de articulación territorial, actualizando el precedente de 1931 y su sistema de regiones autónomas que fue truncado por el alzamiento militar de 1936. El enunciado del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones y la puesta en marcha del proceso que ha dado lugar a la creación de diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas y a la descentralización del Estado puso las bases para establecer un nuevo marco de convivencia adecuado a la pluralidad que históricamente ha caracterizado a nuestro país y a las legítimas aspiraciones de autogobierno y de afirmación de su identidad existentes a lo largo y ancho de su geografía.

La Constitución señaló un itinerario muy abierto y que orientaba un proceso de construcción de nuestro orden institucional sobre la base de un nuevo modo de articular la voluntad común y de entender el Estado. No era sólo que se buscara un modo amable de dar una respuesta al secular problema de los nacionalismos históricos, sino que se abría la puerta a un modelo político original de construcción de nuestro Estado puesto al servicio de la modernización del país y de la democratización del mismo.

En este sentido, el balance de estos veinticinco años puede ser moderadamente optimista. Los ciudadanos perciben a las Comunidades Autónomas como un espacio importante en el que ejercer su derecho de participación democrática; se identifican con sus instituciones y les exigen la prestación de servicios y la garantía de diversos derechos económicos y sociales; consideran que el autogobierno es una fórmula más de las que les aseguran un mayor bienestar. No existe nostalgia del antiguo Estado centralista. En general, el modelo autonómico ha servido eficazmente a los propósitos iniciales para los cuales fue creado. No obstante, en su devenir y en su futuro también hay sombras.

3.2. Dificultades y límites del proceso autonómico

En los primeros momentos tras la aprobación de la Constitución hubo quienes tuvieron la tentación, como había sucedido en 1931, de pensar que la creación de Comunidades Autónomas sería una medida excepcional limitada a unos pocos territorios para satisfacer las exigencias de unos molestos nacionalismos a los que había que aplacar, manteniéndose en la mayoría del territorio el mismo sistema centralista que heredamos del siglo XIX. Estos planteamientos pronto quedaron superados por la realidad. En todas y cada una de las provincias, regiones y nacionalidades surgieron iniciativas, a veces conflictivas y contrapuestas entre sí, para acceder a la autonomía. No se trataba sólo de reivindicaciones nacionalistas o localistas. En la ciudadanía prendió con fuerza la idea de que parte fundamental de la recuperación de la democracia, de recuperar el poder de decisión para el pueblo, pasaba también por la descentralización y el autogobierno, por acercar las

decisiones a los ciudadanos concretos de cada territorio en concreto. Así fue como se generalizó el proceso autonómico y se fue configurando, no sin conflictos, el actual mapa político de España.

En los primeros años padecimos intentos de frenar y domesticar el proceso autonómico contrariando el principio dispositivo del Título VIII y la atribución de la iniciativa de creación de las Comunidades Autónomas a la ciudadanía a través de ayuntamientos y diputaciones. Desde la LOAPA, parcialmente frenada por obra del Tribunal Constitucional, hasta los pactos autonómicos primero entre UCD y PSOE y luego entre PSOE y PP para poner rígidos límites a las iniciativas que surgían desde las propias Comunidades Autónomas, pasando por las posturas gubernamentales ante el 28-F de Andalucía, la no reforma estatutaria de las comunidades del art. 143 a los cinco años del primer texto o la tardanza en dar una solución a las situaciones de Ceuta y Melilla. Añadamos a todo ello la viciosa práctica de condicionar el traspaso de servicios desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas a la mayor o menor sintonía entre los respectivos gobiernos o de utilizarlo para el mercadeo partidista.

Posteriormente, el desarrollo de las Comunidades Autónomas y el ejercicio de las competencias que les reconocen sus Estatutos se han visto afectados por un uso abusivo de la legislación básica del Estado. En muchas ocasiones las bases no se han limitado a establecer los criterios generales de ordenación de la materia correspondiente, sino que han limitado el espacio de la legislación autonómica, que ha visto reducida su capacidad de regulación del sector. Los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas contenidos en la Constitución y en los Estatutos de autonomía tienen un alto grado de indeterminación. La distinción de lo que es básico por requerir un tratamiento unitario y, por ello, competencia del Estado, y lo que no es básico y corresponde a las Comunidades Autónomas, ha quedado al libre arbitrio de las mayorías parlamentarias y en última instancia de un Tribunal Constitucional que no siempre ha podido o querido encontrar en la Constitución los suficientes patrones interpretativos. Por otro lado, con frecuencia el legislador estatal ha entendido que las leyes orgánicas también son un instrumento para atribuir competencias al Estado o a las Comunidades Autónomas, al margen del binomio Constitución/Estatutos de autonomía; en algunos casos han sido los propios Estatutos de autonomía los que lo han permitido al remitirse a las leyes orgánicas, dando un cheque en blanco al legislador estatal. Este mecanismo de autoatribución de competencias por parte del Estado no ha sido corregido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y supone una escasa garantía sobre el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas.

La autonomía de las Comunidades Autónomas ha degenerado en muchos aspectos hacia una simple autonomía administrativa, es decir, donde las competencias de ejecución, los recursos financieros y los funcionarios transferidos han supuesto un volumen considerable y muy publicitado como supuesta prueba de que España es uno de los países más descentralizados del mundo, pero la capacidad de decisión, en suma la autonomía política, ha quedado muy limitada.

Más grave ha sido el olvido que en el desarrollo constitucional se ha tenido hacia las entidades locales. En este caso el principio de autonomía ha quedado en un simple enunciado con poco contenido. La inadecuación del mapa municipal, la precariedad económica nunca remediada y la indefinición competencial lleva a la incapacidad de gestión de la mayoría de las entidades locales y su absoluta subordinación a diputaciones provinciales y ejecutivos autonómicos. A lo anterior hay que unir el proceso de concentración competencial producido en la mayoría de las Comunidades Autónomas en detrimento de los niveles locales, propiciado por la carencia de un modelo de Estado y el no desarrollo del Pacto Local. En estas condiciones las medidas que han pretendido avanzar en una democracia más participativa en el nivel local han quedado con frecuencia en papel mojado

3.3. La necesidad de reforma del Estado autonómico

El empeño del Partido Popular durante sus ocho años de gobierno de diferir cualquier reforma formal de la Constitución a un futuro lejano e indeterminado, contrasta con el hecho de que la Constitución, de facto, ha quedado profundamente modificada respecto del cuerpo normativo que fue aprobado en referéndum hace más de veinticinco años. Si tenemos en cuenta que por mandato legal las normas jurídicas deben interpretarse en relación con el contexto y a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, es obvio que la aplicación de la Constitución no es la misma hoy que cuando se promulgó.

El Estado al que se refería la Constitución de 1978 ya no existe. El Estado centralista según los patrones decimonónicos ha desaparecido, una vez que se crearon las Comunidades Autónomas y fueron transferidos una buena parte de sus recursos humanos y materiales y de sus funciones. En cambio, es arriesgado decir que se ha construido el Estado autonómico. La Constitución, principalmente en su Título VIII, puso las bases para el proceso autonómico; pero no pudo regular adecuadamente el funcionamiento de un Estado autonómico que todavía no existía, ni las relaciones de unas Comunidades Autónomas todavía no creadas, de las cuales se desconocía incluso su número, tanto con el Estado como entre sí. Tampoco pudo prever la incidencia del proceso de construcción europea en las Comunidades Autónomas y la necesidad de que éstas participaran en las instituciones de la Unión Europea. A la Constitución le faltan normas que regulen estas cuestiones, que hagan del Estado autonómico algo coherente y congruente, un sistema adecuadamente ordenado que funcione con regularidad.

Después de un cuarto de siglo es necesario introducir reformas en la configuración y funcionamiento del Estado autonómico surgido de la Constitución de 1978. En estas circunstancias Izquierda Unida propone que el futuro pase por un Estado Federal.

4. LAS REFORMAS PENDIENTES

Hay quienes afirman que el Estado español ya es un Estado materialmente o funcionalmente federal. Desde un punto de vista académico ello puede estar justificado, teniendo en cuenta, de un lado, que bajo la definición de federal se cobijan muy distintos regímenes de organización territorial. Desde las federaciones que se crearon como evolución de una confederación surgida sobre estados soberanos (Estados Unidos, Suiza) y por lo cual sus miembros han conservado porciones muy importantes de su soberanía originaria, hasta sistemas que en poco se diferencian de Estados regionales con una descentralización poco más que administrativa. Hay quienes prefieren hablar de Estados compuestos frente a Estados simples o unitarios para poder abarcar entre los primeros una amplia gama de sistemas federales, regionales y descentralizados cuya diferencia muchas veces es más de grado que de principio. Añadamos que en la construcción del Estado autonómico a partir de la Constitución española de 1978 se han utilizado con frecuencia técnicas tomadas de regímenes federales.

Sin duda que el desarrollo del Estado autonómico nos ha aproximado significativamente hacia un Estado federal. No obstante, entendemos que faltan algunos elementos importantes que harían de nuestro Estado una realidad plenamente ajustada a lo que creemos debe ser un modelo federal adecuado a nuestras necesidades.

El avance desde el actual Estado autonómico hacia un Estado federal puede hacerse gradualmente y de forma no traumática, lo que hemos venido llamando un proceso federalizante. Tenemos ejemplos próximos en la propia Unión Europea, como es el caso de Bélgica, un país en el que se estableció un modelo centralista de inspiración napoleónica en el siglo XIX, que en el siglo XX adoptó un sistema de descentralización regional, y que con la reforma constitucional de 1994 se convirtió en un Estado federal. O el de Italia, que ha seguido un camino similar, adoptando con la Constitución de 1946 una organización regional inspirada en el ejemplo español de 1931, y que en los últimos años ha emprendido una serie de reformas constitucionales que se encaminan hacia el federalismo. E incluso del Reino Unido, con su proceso de “devolution” de poderes a Escocia y Gales y de establecimiento, no sin problemas, de la autonomía de Irlanda del Norte.

Las reformas constitucionales, y también las de los Estatutos de Autonomía y otras normas del denominado “bloque constitucional” que se emprendan en los próximos años pueden aproximarnos hacia un modelo federal. Los elementos que debieran introducirse en nuestro sistema debieran ser los siguientes.

4.1. Definición de España como una realidad plural unida en la voluntariedad

La unidad del Estado español que actualmente se afirma en el artículo 2 de la Constitución en términos del más estricto nacionalismo, fruto de un compromiso asimétrico entre el nacionalismo unitario español que impuso la definición de España como “patria común e indisoluble” y algunos nacionalismos periféricos que

lograron atenuar ese principio con el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones, debiera ser redefinida. La unidad debe configurarse como resultado de la decisión voluntaria de las partes que componen la federación, a quienes se reconoce el derecho a la autodeterminación.

El reconocimiento de la autodeterminación conlleva establecer un procedimiento constitucional con las debidas garantías que permita atender la solicitud de separación, tal como se ha descrito anteriormente y se ha plasmado en Canadá a través de la denominada "Ley de la claridad".

Igualmente importante es el reconocimiento de la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado. Ello debe llevar, entre otras cosas, a una declaración de oficialidad en todo el ámbito estatal de las diferentes lenguas, y no solamente en los respectivos ámbitos autonómicos como sucede actualmente.

4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado

El Estado federal debe ser un espacio de decisión compartida. Por ello, las instituciones constitucionales deben ser configuradas con la participación de las Comunidades Autónomas. Ello debe llevar a una modificación profunda de la composición del Senado, que debe elegirse sobre la base de las Comunidades Autónomas y no de las provincias como en la actualidad; del Tribunal Constitucional, que debiera ser elegido en mayor proporción que en la actualidad a través del Senado; del Tribunal de Cuentas; del Consejo de Radio Televisión Española; etc.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también deben participar en la formación de la voluntad del Estado español en el seno de las instituciones de la Unión Europea, y ello debe quedar reconocido en la propia Constitución.

4.3. Distribución de competencias

La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas no debiera quedar al albur de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, que no dejan de ser una ley estatal, de las transferencias de servicios desde la Administración del Estado, de la legislación básica del Estado en la cual la decisión sobre lo que es básico o no se hace de forma unilateral, o de leyes orgánicas que sirven para la autoatribución de competencias por parte del Estado.

La Constitución debiera hacer una distribución exhaustiva de cuáles son las competencias del Estado y de las que corresponden a las Comunidades Autónomas, incluyendo los mecanismos necesarios para un ejercicio cooperativo de las mismas, especialmente en los ámbitos donde deban producirse competencias compartidas. La garantía de las competencias de una u otra parte debe ser el propio texto constitucional, y la interpretación que del mismo haga el

Tribunal Constitucional, y no unas situaciones o unas voluntades políticas más o menos favorables.

Esta distribución no puede ser “simétrica”, en el sentido de que todas las Comunidades Autónomas vayan a disponer exactamente de las mismas competencias, como tampoco lo es actualmente. Las diferencias históricas, geográficas, lingüísticas, imponen que unas Comunidades ejerzan determinadas competencias (lengua propia, puertos, pesca, derecho civil) y otras no. Pero en cualquier caso, las diferencias competenciales deberán basarse siempre en razones objetivas y el nivel general de autogobierno debe ser similar.

4.4. El federalismo fiscal

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución no deja de ser propio de un Estado unitario con mera descentralización administrativa. Las Comunidades Autónomas se financian con los ingresos que graciosamente quiera cederles el Estado.

Un sistema federal, además de una distribución de responsabilidades según se ha descrito en el apartado anterior, debe basarse en la corresponsabilidad fiscal. La Constitución debe establecer unos criterios sobre qué ingresos fiscales deben corresponder a las Comunidades Autónomas; qué ingresos deben reservarse al Estado; qué mecanismos de armonización deben establecerse entre unos y otros actores, y también las fórmulas de contribuir a la solidaridad territorial.

La gestión recaudatoria debiera corresponder principalmente a las Comunidades Autónomas, según el principio de subsidiariedad y Administración única.

4.5. El poder constituyente de las Comunidades Autónomas

Una de las diferencias más evidentes del Estado autonómico respecto del sistema federal es que las Comunidades Autónomas carecen de poder constituyente dentro de su propio ámbito territorial.

La norma institucional básica de las Comunidades Autónomas es, según la Constitución, su Estatuto de Autonomía, que se aprueba por ley orgánica. Eso quiere decir que las Comunidades Autónomas, aunque participan en el proceso de elaboración y reforma de su Estatuto, carecen de la facultad de autoorganizarse porque la última palabra la tiene el Estado. Se trata de una autonomía en cierto sentido concedida. Si una Comunidad quiere cambiar su bandera, su capitalidad, la composición de su parlamento, debe solicitarlo del Estado.

Una reforma constitucional en sentido federal exigiría sustituir el mecanismo de los Estatutos de Autonomía por la atribución a las Comunidades Autónomas de la potestad de aprobar su propia Constitución, dentro del marco establecido en la Constitución federal, que debiera regular, junto con la distribución de competencias, aquellos aspectos comunes que deban contener las Constituciones autonómicas.

Un paso intermedio es el emprendido por Italia. Las regiones pueden modificar sus estatutos, aunque la distribución de competencias y los estatutos de régimen especial corresponden a una ley constitucional. Una distribución de competencias de carácter federal en la propia Constitución haría innecesaria también esa previsión.

4.6. La autonomía local

En coherencia con los valores de la cultura federalista que hemos expuesto, no resulta admisible un Estado federal en el cual cada una de sus partes se organice internamente de forma centralista. Por desgracia, en la actual configuración territorial del Estado español se da la paradoja de que el reforzamiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas se ha hecho en buena medida a costa de las entidades locales. La autonomía municipal proclamada en la Constitución ha quedado en papel mojado.

La Constitución debe incorporar, junto al inédito principio de autonomía municipal, garantías para la suficiencia financiera de las entidades locales, como puede ser el principio de participación en los tributos estatales y autonómicos en una cuantía mínima determinada. También debe incluirse el principio de subsidiariedad.

Por otro lado, la autonomía municipal no implica un régimen de administración local uniforme para todo el Estado, como existe en la actualidad. Cada Comunidad Autónoma debiera establecer su régimen local con libertad suficiente para adaptarlo a sus circunstancias y necesidades. En este sentido, sobra la obligatoriedad de mantener la provincia como ente local necesario. Y sobra una legislación supuestamente básica de régimen local que va mucho más allá de lo básico y mantiene prácticamente la misma uniformidad que con anterioridad a la Constitución.