



EL MODELO DE ESTADO, UN RETO Y UNA OPORTUNIDAD

Queremos formular un nuevo proyecto de país ante un modelo exhausto, incapaz de dar respuesta a la realidad plurinacional que avanza como seña identitaria de un Estado compuesto. Para ello dirigimos una propuesta a todos los territorios de España, de carácter avanzado y alternativo, con el fin de **construir una España federal**, en un proceso constituyente, donde el debate territorial se vincule al debate social, donde los derechos de ciudadanía se ligan indisociablemente a la arquitectura de Estado que planteamos. Una propuesta que permita también una salida social y solidaria de la crisis.

Y para eso **necesitamos hablar de todo y con todos los que conforman la mayoría social en favor de la lucha contra las desigualdades. Un debate de país y no un debate de territorios.** Debemos hablar de derechos, de solidaridad, de cooperación, de singularidad territorial. Abordar el papel del Senado y del mundo local; de la Justicia federal, de la reforma de las Administraciones Públicas, del derecho a decidir y de la política fiscal.

Se trata de situar una propuesta concreta de cambio constitucional y de modelo de Estado que responda a la reforma constitucional neoliberal del artículo 135 de la Constitución y que permita volver a colocar los intereses de la gente antes que los intereses de los mercados.

Hoy, el mayor reto de las propuestas de Estado, de **nuestra manera de entender la España del Siglo XXI**, no se sitúa solamente en la acomodación de la realidad plurinacional del Estado, sino en la necesidad de **enfrentar el desmantelamiento del sistema democrático en su conjunto**, la pérdida de derechos sociales y laborales y la demolición del Estado a través de la degradación de los servicios públicos esenciales.

El pacto constitucional ha hecho agua por el bloqueo que supone el sistema electoral y el bipartidismo a la participación de la ciudadanía, por la inexistencia práctica de cauces para exigir responsabilidades a los gobernantes, por la corrupción de ciertas élites políticas, por la reforma del art. 135 de la Constitución para blindar las políticas neoliberales de austeridad y

desmantelamiento de los servicios públicos, por unas reformas laborales que han desmantelado el derecho del trabajo y la negociación colectiva, por la recentralización, gobernando mediante el abuso de la legislación básica y Decretos-Leyes y de los recursos de inconstitucionalidad, etc.

Las propuestas federales han estado absorbidas por la dicotomía entre nacionalismos conservadores: sin alternativa concreta a la crisis del modelo de Estado actual y sin visualización de su propuesta para la construcción de la España plurinacional.

Entendemos que **responde al sentir de amplios sectores de nuestro pueblo la necesidad de superar este fracaso histórico.** El Estado de las Autonomías, dual, centralista y autonómico a la vez que constituye la forma constitucional vigente, no asegura la necesaria y suficiente autonomía política y financiera de los Entes territoriales, no asegura la corrección de los desequilibrios interterritoriales y no resuelve problemas históricos de profundo enraizamiento y complejidad que han gravitado durante siglos sobre la sociedad española. En ese camino el Federalismo que proponemos se basa en la doble voluntad de autogobierno de los futuros estados miembros, por un lado, más el gobierno compartido por todos ellos, por otro. Se prima así la interdependencia y una red de relaciones que fundamente el conjunto. Es, por tanto, una alternativa a la visión reduccionista que se limita a situar el problema de la distribución del poder sobre unas coordenadas de centro- periferia. **Las razones que se tienen en cuenta a favor de la federalización del Estado son entre otras:**

- La tradición anticentralista y solidaria heredada de un sector de la izquierda social y republicana desde el siglo XIX.
- La garantía del respeto a la pluralidad nacional, regional, cultural y lingüística de los pueblos del Estado español.
- La existencia de diferentes grados y tipos de identificación con la nacionalidad o región respectiva dentro de cada territorio autonómico como manifestación de la diversidad que se produce incluso en el seno de cada CA debido a que no pueden identificarse absolutamente nación y territorio.
- La realidad de España (hablamos, por ejemplo de “los pueblos de España”) como decantación y resultado de un largo proceso histórico que no debe ser despreciado, aunque sí resuelto hoy a través de una forma político-constitucional de convivencia democrática colectiva que, manteniendo la unidad a ese nivel, supere viejos contenciosos en este orden.
- La potencialidad y fuerza que representa el hecho de que pueblos, dueños de su destino, se integren por decisión propia en un proyecto federal de convivencia política, porque sólo es fecunda la unión voluntaria.

En el camino de **superar los enfoques sectarios** que contemplan estos fenómenos como situaciones de agravio y enfrentamiento, y no ayudan a resolver el actual dilema entre diversidad y unidad, el marco de la federalización del Estado se basará en un sustrato común al conjunto, para no reproducir lo mismo que se reprocha al Estado de hoy: la unidad de los términos Estado y Nación con sentido excluyente.

Los orígenes de esa crisis de legitimidad del modelo del “Estado de las Autonomías” de la Constitución del 78 responde a:

- Ser un **modelo de Estado transicional y no definitivo**, al ser la solución que en 1978 se entendió más conveniente por la comunidad política.
- **No resolver la dimensión plurinacional del Estado español**, aplazando dicho debate al establecimiento de acuerdos bilaterales entre las 17 autonomías y las dos ciudades autónomas, esperando mantener a través de la “*geometría variable*” un esquema de reparto de competencias simétrico.
- Dejar sin abordar la dimensión de representatividad de las nacionalidades y regiones que integran el Estado, con **un diseño de Cortes generales incompleto apoyado en una Ley Electoral escasamente proporcional**.

Por ello, el objetivo central de la propuesta de modelo de Estado es construir mediante un proceso democrático y participativo, un Estado que si represente y defienda a la mayoría social de todos los territorios.

Carencias del actual modelo de Estado de las Autonomías: Entre los elementos que alejan al caso español de los estados federales se encuentran los siguientes:

- Las unidades constituyentes: Las CC.AA. no son unidades constituyentes. La Constitución de 1978 se establece a partir de una pretendida “*indisoluble unidad de la nación española*” (art.2) mientras “*el pueblo español*” se establece como el único sujeto de la “*soberanía nacional*” (art 1.2). Algunas CC.AA. No existían con anterioridad al proceso político que se recoge en el texto constitucional.
- Separación de poderes: La separación de poderes legislativos es incierta. El poder central mantiene su hegemonía a partir de las denominadas “Leyes de base”, de aplicación en todo el Estado. En la mayoría de las materias pueden encontrarse yuxtaposiciones legislativas entre las regulaciones del poder central y de las CC.AA.

- Poder judicial: En contraste con los poderes legislativo y ejecutivo, el Estado de las Autonomías no ha tenido prácticamente incidencia en la estructura y funciones del Poder Judicial. Este último sigue básicamente los parámetros de un Estado unitario centralizado.
- Senado: La Cámara Alta no está vinculada a las unidades federadas. En contra de lo que mantiene la Constitución, el Senado no puede ser considerado como una Cámara de representación territorial. La mayoría de los senadores son elegidos por las provincias. Las CC.AA. No juegan ningún papel en el poder legislativo del actual Estado.
- Fiscalidad: El “Estado de las Autonomías” se encuentra muy alejado de cualquier modelo de federalismo fiscal. La práctica totalidad de los impuestos son establecidos y recogidos por el poder central. El País Vasco y Navarra constituyen las únicas excepciones al estar dotadas de un acuerdo fiscal asimétrico, en relación con el poder central que responden en mayor medida a un perfil confederal que a un rasgo federal propiamente dicho.
- Unión Europea: las CC.AA. No son consideradas como actores políticos en relación con las instituciones de la UE, en contraste con las federaciones europeas.
- Reforma constitucional: Las CC.AA. No participan en los posibles procesos de reforma. Ésta se mantiene unilateralmente en manos de las Cortes Generales y del conjunto de los ciudadanos del Estado a través del referéndum.

ESTADO FEDERAL

El Estado federal es un sujeto jurídico de derecho público, cuya base es una Constitución federal, compuesto por Estados. En el Estado federal, el poder soberano, a través de la Constitución, divide la totalidad de las funciones para ser ejercidas por la esfera del Gobierno federal, de tal manera que éste se reserva únicamente un conjunto de funciones y deja el resto a las unidades federadas sobre las que el Estado no ejerce ningún control, siempre y cuando los Estados miembros observen las limitaciones constitucionales.

El Estado Federal es un Estado compuesto, pues se trata de un tipo de Estado en el que se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, en el que figura un ordenamiento constitucional superior (el de la federación), al que se coordinan las unidades o actores federados.

Las estructuras del Estado federal tienen un carácter mixto, en tanto existen **elementos unitarios y elementos federativos**. A diferencia de una Confederación, el Estado federal es una *unión de derecho interno o constitucional* y no de *derecho internacional*. En el Estado federal la soberanía es compartida, mientras que en la Confederación la soberanía continua perteneciendo a los Estados miembros.

El Estado federal se sitúa en el lugar intermedio entre la Confederación y el Estado unitario descentralizado. El Estado federal está junto a los Estados miembros, pues tan soberano es el uno como los otros y, por consiguiente, **no existen relaciones de subordinación sino de coordinación**. Ambos (la Federación y las unidades federadas) son en cierta forma Estados parciales, pues el Estado Federal no es un Estado conjunto que abarque en su plenitud a los Estados miembros, ya que sus competencias han de ser completadas por éstos, creando así un orden conjunto.

En sociedades complejas y cada vez más plurales, donde los ciudadanos exigen más cercanía del poder, **el federalismo hace posible la democracia y la participación ciudadana, el autogobierno local y regional, la cooperación y la solidaridad interterritorial, el respeto y la integración de diferentes identidades, la compatibilidad entre autodeterminación y pertenencia a una organización política común.**

PROPUESTA

El federalismo propuesto **edifica la organización política sobre la idea de pacto y negociación multilateral**. Hoy el proceso histórico que vivimos exige que la reivindicación y defensa del derecho a decidir alcance, además de a los ciudadanos en cuanto habitantes de un territorio, a los ciudadanos en cuanto poseedores de derechos democráticos y sociales. Es una apuesta por la unidad federal, donde no cabe ni la independencia unilateral ni el confederalismo asimétrico. **Unidad federal desde el reconocimiento a la realidad plurinacional, que defiende la igualdad de derechos y servicios básicos para todos los ciudadanos vivan donde vivan**, con plena igualdad de prestaciones y derechos en todas las unidades federadas.

Las características centrales del Estado Federal que defendemos deben apoyarse en:

- La organización federal debe darse en el marco de **una Constitución y con el concurso de constituciones federales**. La Constitución crea la nueva estructura territorial y, posteriormente, garantiza la existencia de la federación y la de sus Estados miembros.

- **La base del Estado federal es una unidad territorial que cuenta con potestad constitucional y legislativa propia.** Cada entidad territorial, en consecuencia, está dotada de la autonomía para dotarse de una Constitución, con el único límite de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. El Estado federal permite que cada unidad preserve su identidad y comparta y se enriquezca con otros aspectos en el seno de la nueva comunidad.
- La Constitución federal debe recoger la **participación de las unidades federadas en la conformación de la voluntad federal**; esta participación, así como su autonomía legislativa, constituyen elementos esenciales del tipo de autonomía política presente en este tipo de organización territorial.
- El control de constitucionalidad de las leyes y la resolución de conflictos competenciales estará bajo un órgano jurisdiccional independiente.
- En cuanto a la estructura institucional, el modelo español en consonancia a la tradición histórica, debería responder a una **estructura bicameral**, en la que una de las cámaras representa los intereses territoriales, como contrapeso que evite abusos por parte de la federación que afecte al desarrollo de las competencias que son propias de las unidades federadas.
- **Un Estado de alta intensidad democrática.** No hay tema en el que los ciudadanos puedan quedar al margen. El concepto de construcción ciudadana se vertebra de abajo a arriba, donde se manda obedeciendo. Donde la participación esté en la epidermis y sea para cada gobernante un compromiso cierto.

UN MARCO PARA LA CONVIVENCIA

La defensa de un modelo de Estado federal, republicano, plurinacional y solidario se basa en la convicción que es la fórmula que puede dar solución a los problemas políticos derivados de la realidad plurinacional, plurirregional y plurilingüística, de forma que el Estado asuma lo diversificado de su composición, garantizando los reequilibrios territoriales entre los diferentes territorios y los diversos actores sociales. **Un Estado que, contando con un bloque bien definido de competencias propias y con suficiencia financiera, haga efectivos los principios de igualdad, solidaridad y progreso.** Así, la propuesta de Estado federal, plurinacional, y solidario reúne las siguientes características:

- **Se basa en el protagonismo de la voluntad popular expresada mediante referéndum** y, por tanto, libre y voluntaria adhesión a la forma

política resultante de la creación del Estado federal. El hecho de pertenecer a una Nación, nacionalidad o región, no implica la existencia de límites a la voluntad federalista y al contenido de esa voluntad.

- El Pacto de Constitucionalidad ratificado por el pueblo es el que permite aplicar a las antiguas CC.AA. (ahora unidades federadas) carentes de soberanía originaria en la actual Constitución el principio de cosoberanía o **soberanía compartida**.
- En virtud del pacto federal de Estado, **el reparto de atribuciones políticas y de competencias en la constitución federal emana de una decisión cosoberana** de las unidades territoriales que se federan, no pudiendo ser por tanto modificado o suspendido sin su consentimiento.
- La asunción de competencias por parte de los Estados federados, sin más límite que lo dispuesto en la Constitución federal, reflejará las decisiones de autogobierno de aquellos.
- Conciliar el elemento unitario de su personalidad internacional con la diversidad en la autodeterminación y autoidentificación de sus Estados miembros, que surgen a partir de la actual realidad.
- El Estado federal propugnado **no perjudicará en base a privilegios o trato discriminatorio los intereses de la mayoría social en su conjunto, ni de unos Estados respecto a otros**.
- Se fundamentará en la igualdad de derechos de los Estados federados y no en la hegemonía de alguno o algunos de ellos. Si el pueblo español se rige por el principio de igualdad, el pacto entre sus representantes territoriales deberá ser un **“pacto entre iguales”**.
- Reconocerá y garantizará a partir de los principios de igualdad y solidaridad, el respeto a la cosoberanía de las unidades federadas en su pluralidad y diversidad.
- **Profundizará el carácter “Social y Democrático de Derecho”**, de carácter plurinacional y plurirregional, ahondando en la democracia participativa.
- Impulsará el **reconocimiento de la realidad plurilingüe y pluricultural** del Estado.
- Imposibilitará que se produzcan involuciones en materia de derechos y libertades en ninguna de las unidades federadas. **El Tribunal Constitucional Federal como salvaguarda del pluralismo**.
- Concretará el **carácter solidario en su capacidad redistributiva entre las unidades federadas** y los diversos sectores sociales como dimensión social de la federación. Garantizará la eficiencia del Estado en sus actividades y prestaciones.

- Sus instrumentos de política económica, fiscal y financiera se asentarán sobre el principio de igualdad intersubjetiva e interterritorial, autonomía financiera, suficiencia y corresponsabilidad fiscal y mantendrán y ampliarán la **solidaridad interfederal entre las unidades federadas**.
- **Incrementará el poder político y la capacidad financiera de los Municipios** para una justa correlación del poder local con el resto de poderes territoriales que integrarán el Estado.
- Hará efectivo el **principio de subsidiariedad** en el estricto sentido de que sólo las funciones que no puedan ser desarrolladas eficientemente en el nivel más bajo político-administrativo podrán estar bajo la potestad y jurisdicción del siguiente nivel más alto.
- Profundizará en la utilización del sufragio universal para la elección de los órganos constitucionales de representación y de gestión y la toma directa de decisiones.
- Defiende que **todos los cargos públicos han de estar al alcance de toda la ciudadanía**, que deben ser responsables y estar bajo su control, **incluida la Jefatura del Estado**.

ESTRUCTURA DEL ESTADO FEDERAL

Rasgos unitarios

- Unidad internacional del Estado Federal.
- Unidad político-constitucional al poseer un ordenamiento constitucional propio y al tener órganos federales que dicta una legislación federal efectiva en el conjunto del territorio de la Federación.
- Ejercicio de una función administrativa propia
- Existencia de órganos jurisdiccionales propios, que permiten el control de la constitucionalidad como uno de los principales rasgos del régimen federal.

Rasgos plurales del Estado Federal

- Estructura bicameral que permita que junto a la representación del *“pueblo federal”* figure la representación de los estados miembros o las unidades federadas. La representación de las unidades federadas se hace en la segunda Cámara, cuya función consiste en poner en contacto a las unidades federadas con la Federación. La segunda Cámara puede componerse a partir de miembros electos que obran libremente según su propio juicio (caso de EE.UU. O Suiza) o por representantes de las

unidades federadas que están sometidos a las instrucciones de sus respectivos Gobiernos (caso de Alemania).

- Hay posibilidad de varios tipos de poder Ejecutivo: sistema de gabinete, sistema presidencial, colegial o sistema parlamentario alterado.
- Existencia de un Tribunal Superior Federal que se encargará de resolver con arreglo a Derecho los conflictos que se produzcan entre la federación y las unidades federadas. Este Tribunal examina la validez de las leyes federales y de las unidades federadas en caso de existir recursos de inconstitucionalidad.

(Este documento es una síntesis de las propuestas en materia de Estado Federal de Izquierda Unida. Entre otros documentos, recoge aportaciones de la Conferencia de Modelo de Estado de febrero de 2014)