

# UN ESTADO FEDERAL, PLURINACIONAL, DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO

MODELO DE ESTADO DE IZQUIERDA UNIDA FEDERAL

DOCUMENTO DE TRABAJO

# UN ESTADO FEDERAL, PLURINACIONAL, DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO

MODELO DE ESTADO DE IZQUIERDA UNIDA FEDERAL

DOCUMENTO DE TRABAJO



SECRETARÍA FEDERAL DE ESTADO

SECRETARÍA FEDERAL DE ESTADO

Un Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario.  
Modelo de Estado de Izquierda Unida federal. Documento de trabajo  
– [1º Ed.] – Madrid, Septiembre 1998: Cendoc Izquierda Unida.  
144p.: il : 21cm.

ISBN: 84-930175-0-7

Teoría del Estado  
Federalismo  
Partidos Políticos  
Izquierda Unida  
CDU: 323.172:329 (460) IU



**Internet:**

<http://www.izquierda-unida.es>

**Correo electrónico:**

[cendoc@izquierda-unida.es](mailto:cendoc@izquierda-unida.es)

**“Nuevo impulso que debe abrir un proceso federalizante, como paso previo a la reforma constitucional necesaria para llegar al Estado Federal Español, donde desde la aceptación y respeto al carácter actual del Estado Español, reafirmamos, que propugnamos la República Federal, como forma futura del Estado, a la que en ningún caso renunciamos”.**

***(Aprobado en la IV Asamblea Federal de Izquierda Unida, diciembre 1994)***

## ÍNDICE

I. Introducción	7
I.1. Los últimos años (94-98)	9
I.2. Los condicionantes del proceso anterior a 1993	10
I.3. El debate en IU (IVª y Vª Asamblea)	15
II. La propuesta política de IU	17
II.1. Del proceso federalizante al Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario	17
II.2. La necesaria reforma constitucional	19
III. Un Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario	21
III.1. Globalización, Regionalización, Diversidad Cultural y Nacional	21
III.2. El proceso de construir Europa	23
III.3. España y el estado Español	24
III.4. Nuestro Modelo de Estado	25
4.1. Caracteres del Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario	25
4.2. El derecho de autodeterminación en la opción federal	28
4.3. Los niveles competenciales	29
4.4. El Senado	31
4.5. El modelo financiero federal	32
4.6. Plurilingüismo y cultura federalista	35
4.7. Las Corporaciones Locales en el Estado Federal	36
IV. El proceso federalizante	37
IV.1. Análisis de las posibilidades del Estado Autonómico	37
IV.2. Impulso autonómico y desarrollo federalizante de la Constitución Española	38
IV.3. Un modelo solidario de financiación autonómica	40
3.1. Principios de suficiencia y autonomía financiera	41
3.2. Principio de solidaridad	41
3.3. Reforma del consejo de política fiscal y financiera	42
IV.4. Profundización y desarrollo de la Autonomía Local	43
4.1. Constitución y Poderes Locales	43
4.2. Reformas constitucionales en el Proceso Federalizante	44
4.3. El desarrollo legal: la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local	45
4.4. La financiación	46
4.5. Propuestas de IU	47
4.6. El papel de las Diputaciones Provinciales	49

<b>IV.5. Reforma del Senado</b>	<b>50</b>
<b>5.1. Funciones y competencias del Senado</b>	<b>50</b>
<b>5.2. Composición de Senado y sistema de elección</b>	<b>52</b>
<b>IV.6. La reforma de las Administraciones Públicas</b>	<b>52</b>
<b>6.1. Adecuación de las Administraciones a la nueva redistribución del poder político: la Administración cooperativa</b>	<b>53</b>
<b>6.2. La reforma de la Administración General del Estado</b>	<b>54</b>
<b>IV.7. Participación de las CC.AA. y los Municipios en la Formación y Expresión de la voluntad del Estado ante la Unión Europea</b>	<b>56</b>
<b>IV.8. Los hechos diferenciales en el proceso federalizante</b>	<b>57</b>
<b>V. Resúmen y propuestas (<i>Se editará posteriormente</i>)</b>	<b>59</b>
<b>Anexos I</b>	
<b>“Glosario” de términos para el debate sobre el proyecto federal de IU</b>	<b>63</b>
<b>Propuesta de las federaciones de IU sobre los hechos diferenciales (<i>Se editará posteriormente</i>)</b>	<b>69</b>
<b>Tablas</b>	<b>71</b>
<b>Anexos II Documentos IU</b>	
<b>Documentos IVª Asamblea “Modelo de Estado”</b>	<b>83</b>
<b>Programa de Estado de las Elecciones Generales de 1996 “Apartados 4, 5 y 6”</b>	<b>93</b>
<b>Documento de Modelo de Estado de la Presidencia Federal de 19 de mayo de 1997</b>	<b>133</b>

# I

## INTRODUCCIÓN

“El proceso autonómico que se inicia con la Constitución de 1978, intenta dar una respuesta satisfactoria a un hecho histórico de enorme hondura y complejidad como es la realidad plurinacional del Estado Español. La Constitución recoge la voluntad de autogobierno de las comunidades, reconoce diversos procesos históricos, asumiendo, sin embargo, de manera ambigua muchas de las contradicciones que en este terreno se expresaron en la lucha contra la dictadura y en la transición, y que fueron supuestamente superadas mediante formulas conceptuales, y casi nunca sobre contenidos.

De esta manera se abría el documento sobre Modelo de Estado de la IV Asamblea Federal de IU (diciembre 94), que expresó un punto de encuentro dentro de nuestra federación entre las distintas organizaciones, sensibilidades y tendencias. En esta entrada dejábamos trazadas algunas constantes de nuestro análisis político sobre la Constitución del 78 en lo referente al Modelo de Estado, al proceso autonómico puesto en marcha, a las contradicciones del Modelo, etc... que se resumían en:

- *La Constitución Española de 1978 intenta dar una respuesta al problema autonómico.*
- *El momento político, hijo a su vez, de una determinada manera de afrontar la transición hacia la democracia, imprime sus condiciones en el propio texto constitucional.*
- *El reconocimiento por IU de la realidad plurinacional del Estado Español.*
- *El proceso autonómico puesto en marcha, a pesar de los diversos intentos de frenarlo, supera en tiempo y contenido las previsiones constituyentes.*
- *En el actual texto Constitucional no cabe un Estado Federal.*

Los veinte años de la reciente historia democrática, los intentos de frenar el proceso autonómico, que van desde la LOAPA al pacto autonómico del 93 entre PSOE y PP, pasando por las posturas gubernamentales ante el 28-F de Andalucía o la no reforma estatutaria de las CC.AA. del 143 a los cinco años del primer texto; la efervescencia del debate en la actualidad, que va mas allá del protagonismo político por necesidades de aritmética parlamentaria, el denominado documento de Barcelona (CiU, PNV, BNG), etc... demandan de esta fuerza política un debate amplio y en profundidad sobre qué modelo de Estado queremos, en el marco de la España, la Europa y la Humanidad del siglo XXI.

Y debate del modelo de Estado, en una apuesta por el Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario con capacidad redistributiva entre los territorios y entre los diversos sectores sociales, donde la mayoría de las veces existe un claro paralelismo entre territorios y sectores sociales desfavorecidos.



## I

Desde la evidencia de que un modelo de estado no es la panacea frente a determinadas políticas económicas neoliberales, en el convencimiento de que un Estado Federal solamente, no puede corregir todos y cada uno de los procesos desequilibradores que el capitalismo ineficaz va dejando tras de sí, no por ello debemos construir o diseñar el Modelo de Estado de IU ajeno a nuestras propias propuestas de modelo económico. Si esto fuera así habríamos errado doblemente. Máxime con la puesta en práctica del Tratado de Maastricht, que empieza por negarse a introducir el término Federal en su nombre y concluye potenciando el papel del los Estados Nación en los Fondos de Cohesión frente al papel de las Regiones en los Fondos FEDER del Acta Única Europea.

Debate que nunca debe cerrarse. Y ello por varias razones. En primer lugar porque la realidad sobre la que se actúa es viva y cambiante, por lo cual sobre unos esquemas fundamentales de modelo, desde IU debemos trabajar en propuestas abiertas. En segundo lugar por la propia convivencia en el seno de IU (entre otras) de fuerzas, organizaciones y colectivos de tendencias internacionalistas junto con otras de carácter nacionalista, sin que ello sea traba para avanzar en las propuestas. Y en último lugar (aunque hay muchas más razones) porque posiblemente estemos intentando aprehender una nueva realidad con esquemas y conceptos que fueron acuñados para otras épocas, y sobre los que han existido años de manoseo político y semántico, anulándose la mayoría de las veces una correcta relación significante/significado.

Deben ser, por tanto, nuestras propuestas un cúmulo de ideas políticamente a la ofensiva. Debemos saludar el hecho de que otras fuerzas políticas empiecen a dejar constancia a través de documentos de sus propuestas sobre la estructura del Estado. Independiente de divorcios teoría/práctica, independiente de los calendarios electorales esto es un hecho positivo. Nuestra respuesta, alejada de la fácil descalificación, debe girar en torno a las propuestas integrales que hagamos a la sociedad. Cualquier otra actuación sería dejar de manera definitiva la iniciativa de la política autonómica en manos de organizaciones nacionalistas conservadoras, dispersas, pero territorialmente bien implantadas.

Este documento, en fin, tiene que tener mucho de clarificación. Hay que abandonar los latiguillos, las letanías y los momentos donde el consenso se alcanzaba mediante la poda del texto original para obtener un bonsái escasamente decorativo. Debemos ponernos ante el espejo y saber reconocernos, y si no es así, tener el valor de romper el espejo.

Nuestras propuestas tienden a ser integrales, asumiendo su cuota de contradicciones, pero ambas (integralidad y contradicción) nos deben llevar a que la federalidad impregne todos los niveles verticales y horizontales de la estructura del Estado. Asumiendo a su vez el riesgo desde la responsabilidad y huyendo de tentaciones populistas, que visten distintas caretas según el territorio y el tiempo político. Sabiendo, en vieja frase centroeuropea, que no se puede hacer una tortilla sin romper los huevos, y que si IU decide (no solo aprueba) hacer una apuesta federalista, en la travesía del desierto no deben cabernos recuerdos a las ollas de Egipto.

Este documento es deudor de muchas teorizaciones y prácticas anteriores, y debe su redacción final a un proceso colectivo de debate y elaboración. En él se recogen buenas paginas, incluso literales, de elaboraciones anteriores. Puesto que no empezamos de cero, el capital político de IU nos pertenece a todas y a todos.



## I

**1. LOS ÚLTIMOS AÑOS (94-98)**

Tras las Elecciones Generales del 93, con la consiguiente pérdida de la mayoría absoluta por parte de un PSOE liderado por Felipe González, se inicia una etapa de apoyos parlamentarios explícitos de fuerzas nacionalistas conservadoras a gobiernos en minoría liderados por el PSOE al principio o el PP a partir del 96.

Con anterioridad, la estrecha colaboración y la coincidencia de objetivos entre las burguesías españolas y las periféricas, (superando fases de desencuentro por necesaria unidad ante el reto del proceso de integración europea), tenía un correlato más o menos evidente en los grandes acuerdos políticos de los gobiernos de UCD y del PSOE. No olvidemos legislaciones como la LOAPA y LOFCA, ni el denominado Bloque Constitucional formado por PSOE, CDS, CiU y PNV, del que excluyeron tanto a IU como al PP.

Fue la aparición de gobiernos de minoría lo que obligó, al PSOE primero y luego al PP, a ejercer la ceremonia de acuerdos de legislatura y pactos de estabilidad o gobernabilidad con partidos nacionalistas conservadores. Acuerdos, de fácil armonía, aparte de los gestos teatralizados de desencuentros, porque venían a dar cuerpo político, a lo que venía siendo una práctica anterior con gobierno de mayorías absolutas. La negativa de González a conformar gobierno con IU tras el 93 no solo hay que incluirlo en el marco de las políticas del feilipismo con respecto a la izquierda sino en la imposibilidad de pactar con IU la continuidad de unas políticas que ya venían pactadas con las derechas nacionalistas.

De esta manera, los resultados electorales obligaron a unos y a otros a poner las cartas boca arriba. Con lo cual lo que antes aparecía (ya que no había necesidad de contrapartidas parlamentarias evidentes) como “política de Estado” o “gobernar para todos por encima del partidismo”, o “diseño de coherencia del Estado” o “política de realismo”, se fue transmutando en una imagen de política de trueques y chantajes donde lo que menos importaba era la política de cohesión territorial y social.

Puesto el juego al descubierto, y conscientes del plus que significaban sus escaños parlamentarios, los nacionalismos conservadores, gobernantes en Cataluña, Euskadi y Canarias, apretaron sus demandas sobre el Gobierno Central, con lo cual acentuaron los tirones al Estado, generando por otro lado situaciones de agravio comparativo o del sálvese quien pueda.

Ha sido una época donde la mayoría de los acuerdos (sobre todo en financiación autonómica) han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional, con las consiguientes campañas políticas, aumentándose la imagen de arbitrariedad en muchos de estos acuerdos. Esta fase no es ajena a la situación de precariedad de algunos gobiernos o las inciertas perspectivas electorales de otros.

Es pues en este marco donde debemos situar la Declaración de Barcelona y los borradores de los encuentros de Gasteiz y Santiago de Compostela.

Independientemente de la calificación que nos merezca su composición, o el hecho de intentar aparecer como víctimas quienes han recaudado sustanciosos dividendos de la actual situación, su postura es legítima y coherente desde sus propios postulados y en todo caso han vuelto a poner sobre la mesa, después de



## I

IU, la necesidad de la reforma del Título VIII de la Constitución Española, aunque en dirección y contenido distinto al propuesto por nuestra fuerza política. En sus planteamientos no ocultan la realidad de sus triples demandas, continuación de otras anteriores:

- *Mayor poder político.*
- *Un modelo de financiación que respalde y dé sustento al mayor poder político.*
- *Capacidad de codecisión en el proceso de integración europea.*

De dichos puntos, el más destacado, el que más ha expresado los grados de relación ha sido el que se refiere a los modelos de financiación ya que en el fondo y en la forma eran expresión de avances o retrocesos en los otros dos apartados.

En rigor sería más conveniente hablar de un solo modelo de financiación con dos fases. Una primera (con el PSOE) de experimentación y puesta en marcha, donde prevalecen algunos temores en la aplicación del modelo y una segunda fase (con el PP), más suelta, más expansiva, que abre más el foco de luz.

Nuestra crítica al modelo, viene tanto del contenido como de la forma. Es evidente, que un acuerdo de financiación quinquenal (tiempo superior a una legislatura), que afecta e implica al Gobierno Central y a las 17 Comunidades Autónomas (ya que afecta, por lógica, a Navarra y Euskadi) y referente sobre la financiación municipal, es un elemento que debe formar parte del Bloque Constitucional y por tanto debe alcanzarse con un amplio consenso entre todas las partes.

Por desgracia los acuerdos alcanzados hasta ahora lo han sido entre el Gobierno Central, las CC.AA. gobernadas por el mismo partido que está en el Gobierno Central y CiU, quedando IU excluida de una negociación más o menos formal, y con la oposición gestual y populista del otro partido de ámbito estatal que en ese momento estaba en la oposición. Con esto se ha seguido acentuando una impresión de tironeo y provisionalidad en las decisiones del Estado.

Nuestra crítica del contenido se centra tanto en la única utilización del recurso IRPF, como en el uso indiscriminado del mismo porcentaje de cesión (15% ó 30%) para las CC.AA., independiente de su realidad social y económica, la concesión de mayor liquidez presupuestaria a las Comunidades más ricas sobre las más pobres, y la clara expresión interna y externamente de mayor poder político en el conjunto del Estado español. A ello hay que añadir que en la primera fase no se avanza en autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, y que cuando esto se consigue en la segunda fase, se hace a costa de la solidaridad.

## 2. LOS CONDICIONANTES DEL PROCESO ANTERIOR A 1993

En la IV Asamblea de IU hicimos un balance de la situación en 1994. La validez de aquel análisis nos obliga a traerlo de nuevo, entendiéndose como la visión que se tenía, con las claves de aquel momento, del tiempo anterior en el proceso autonómico:



## I

“El proceso autonómico que se inicia con la Constitución Española de 1978, intenta dar una respuesta satisfactoria a un hecho histórico de enorme hondura y complejidad como es la realidad plurinacional del Estado. La Constitución recoge la voluntad de autogobierno de las comunidades, reconoce diversos procesos históricos, asumiendo, sin embargo, de manera ambigua muchas de las contradicciones que en este terreno se expresaron en la lucha contra la dictadura y en la transición, y que fueron supuestamente superadas mediante fórmulas conceptuales, y casi nunca sobre contenidos.

Expresión de lo anterior son las diferentes posturas ante lo que se ha venido denominando como la fórmula del “Café para todos” de los primeros años del proceso autonómico. Considerada como una generalización uniformadora por abajo, esta fórmula tendía, sin embargo, a cumplir dos objetivos: por un lado, la normalización, por generalización, de hechos diferenciales ante el peso y la actitud de los poderes fácticos, y por otro, el inicio, aunque sólo fuera mediante impulsos artificiales, de una conciencia autonomista y de unos marcos competenciales, que facilitaran el desarrollo autonómico y no quedara éste estrangulado o desequilibradamente pactado entre un todopoderoso poder central y dos o tres nacionalidades históricas.

Fue el anterior proceso, unido a la quiebra de la “normalidad pactada” que significó el 28-F en Andalucía y que abrió el camino a la igualdad competencial en el marco del artº 151 de la Constitución Española, lo que llevo a la UCD y al PSOE a “ordenar” dentro de una concepción centralista el mapa autonómico español con el nacimiento de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

La declaración de inconstitucionalidad de determinados artículos de esta Ley no hizo disminuir al PSOE y al presunto heredero político de la UCD (el Partido Popular) en sus intentos armonizadores a la baja, de aquellas comunidades que ellos entendían como no históricas, junto con el mantenimiento de una zona de ambigüedad calculada con respecto a las consideradas como históricas. En su intento de consolidación de un bipartidismo, que en algún momento sería imperfecto, ambas formaciones políticas procuraban mantener unas relaciones de tira y afloja con las derechas nacionalistas gobernantes en estas comunidades, a fin de tenerlas en reserva como apuntalamiento de minorías en caso necesario.

La culminación de este proceso se produce con la firma del PACTO AUTONÓMICO entre el PSOE y el PP, con el visto bueno de la mayoría de las derechas nacionalistas que veían de esta manera aseguradas sus propuestas, y con los Acuerdos sobre financiación autonómica en el Consejo de Política Territorial y Financiera de enero del 92 y octubre del 93.

A partir de esta fecha, movilizaciones como las de Aragón, diversas posiciones en el PP en torno al proyecto del Gobierno González de la derecha nacionalista catalana, han desautorizado el Pacto Autonómico al poco tiempo de nacer. En su lugar el acuerdo Pujol-González está desarrollando, por la vía de los hechos, un modelo de Estado poco acorde con el espíritu constitucional.

Desde la consideración de que se ha agotado un primer ciclo del proceso autonómico español (aunque no haya culminado el proceso de transferencias a las comunidades del 143, ni el desarrollo constitucional establecido en la transitoria



## I

Quinta para el autogobierno de Ceuta y Melilla precisamente por ese agotamiento) es necesario desde IU hacer un diagnóstico de la situación a fin de hacer frente desde nuestras propuestas alternativas a los distintos retos que las coyunturas nos obligan a afrontar.

Hay que partir del hecho de que en estos años se han transferido competencias, con notables diferencias tanto en los medios humanos y financieros de cada una de ellas, como en los contenidos de las mismas; entre las Comunidades del 151 y las del 143. Sin embargo éstas no han ido acompañadas con competencias de contenido político y corresponsabilidad real interadministrativa:

1. Sigue existiendo en la administración española, en el Gobierno del PSOE y en los distintos niveles institucionales una tremenda inercia centralista, que les ha impedido abordar una reforma de la Administración en profundidad, a la vez que una simplificación y reorganización de la administración periférica, superando el papel caduco de los Gobernadores civiles y Directores Provinciales de los distintos Ministerios. La no comprensión del hecho autonómico como un proceso vivo e irreversible, el miedo a la pérdida de parcelas de poder y la inercia de muchos años siguen ahondando en ese sentido.
2. La cultura anterior, unido al desarrollo territorializado de modelos económicos especulativos que apostaban por el crecimiento sostenido, concentrados en zonas específicas, ha trasladado al interior de las diversas CC.AA. el modelo centralista. Al final, nos hemos encontrado con los mismos tics, los mismos vicios y deformaciones de Estado centralista, aunque reducido en distancias y poder.
3. El Pacto Constitucional (1977-78), si bien dio a luz una Constitución flexible no es menos cierto que apostaba por un Estado dual, centralista y autonómico a la vez, por lo que cualquier lectura o profundización en la Constitución del 78 lleva inherente gran parte de esas contradicciones o limitaciones.
4. Lo anterior es origen y consecuencia a la vez, de la pervivencia de una visión más administrativa que política del hecho constitucional, donde se ha primado más la desconcentración y la descentralización en la prestación de los servicios. La falta de un proyecto político y la carencia de voluntad para elaborarlo y ejecutarlo está en la base del rasgo más definitorio de este ciclo autonómico.
5. Esta misma carencia de proyecto ha dado lugar a mundos y compartimentos estancos. Cada Comunidad Autónoma ha tirado para sí y en su propia conveniencia, ante la pasividad de unas y el recelo de otras, lo que ha originado tensiones e incomprensiones innecesarias.
6. Los problemas del nacimiento de la Constitución del 78, así como la asincronía en la democratización de los diferentes niveles institucionales, o la no previsión de la incorporación a realidades más amplias, acentuó que el impulso autonómico se concentrara casi exclusivamente en el desarrollo de las Comunidades Autónomas, sin abordar un fortalecimiento real del municipio como institución del Estado más cercana al ciudadano/a. No entendiendo, que cualquier desarrollo autonómico tiene que asentarse sobre la autonomía de todas y cada una de las partes que constituye el Estado: central, autonómico y local.

# I

7. Unido a lo anterior, la puesta en práctica del texto constitucional, los pactos económicos y los posteriores pactos políticos, han ido configurando una España con tres velocidades en el terreno autonómico, con tendencia a simplificarse en dos velocidades.

De un lado estarían las comunidades de Euskadi, Catalunya y Galicia, y en un segundo escalón, Andalucía y aquellas con competencias del 151 transferidas (Madrid, País Valenciano, Canarias) y en un tercer nivel, el resto.

A partir de aquí y tras los intentos del Pacto Autonómico de configurar dos bloques, puede abrirse una nueva división entre comunidades ricas y pobres, indistintamente de sus niveles competenciales.

8. En ese camino el modelo o sistema de financiación de las comunidades autónomas está jugando y puede jugar un papel importante tanto en la corrección de desequilibrios territoriales como en el avance hacia situaciones y percepciones de mayor solidaridad.

Sin embargo, los incumplimientos de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero del 92, y la concreción de una falsa corresponsabilidad fiscal en el acuerdo de octubre del 93 sobre cesión del 15% de IRPF están abriendo unas prácticas políticas alejadas de cualquier principio de solidaridad.

9. Consecuencia, entre otras, de un proceso que al final no ha resuelto los denominados “hechos diferenciales”, a la vez que no ha dado cobertura a comunidades que como la andaluza conquistan los niveles del art. 151 en referéndum, y que se ha mostrado incapaz de cumplir el acuerdo constitucional del artº 148.2 de aumento competencial a las comunidades del art. 143.

10. Es necesario, pues, desarrollar formas de cooperación institucional que abran el concepto de solidaridad al proceso autonómico y rompan la tendencia insolidaria impuesta por los nacionalismos conservadores y aceptada por el gobierno del PSOE. Esto permite el caldo de cultivo para que determinadas fuerzas, determinadas opiniones, hagan vivir la cuestión nacional como un drama.”

A lo anterior hay que añadir un nuevo punto, sobre los grandes olvidados . En primer lugar el olvido (estabamos en 1978) que en la Constitución Española se tiene hacia la problemática que el proceso de Unión Europea introduciría en su día sobre un emergente estado autonómico. Debates sobre soberanía, cosoberanía, competencias, financiación, integración europea, etc, demandan su enmarque en cualquier texto constitucional.

En segundo lugar el olvido que en el desarrollo constitucional se ha tenido hacia los ayuntamientos. Para entender la actual precariedad económica, competencial y política de los Ayuntamientos, se impone un breve recordatorio de la evolución de la Institución Municipal en estas dos décadas de democracia. Es frecuente escuchar, también entre las filas de la izquierda, denuestos hacia los gobiernos municipales como argumentos para mantener su escasa financiación y la indefinición competencial que todavía hoy se mantiene. Así se les tacha de despilfarradores, o se subraya la incapacidad de gestión de muchos alcaldes. Esto es particularmente llamativo si estas acusaciones se comparan con el comportamiento de los gobiernos autonómicos o del propio



## I

Gobierno Central y las Administraciones respectivas. Todavía lo es más cuando los dos partidos mayoritarios proponen de consuno el refuerzo del presidencialismo para los Alcaldes.

Los Ayuntamientos democráticos comenzaron su andadura en condiciones esperanzadoras en cuanto a la profundización del estado social. El modelo constitucional de democracia permite trascender el carácter meramente representativo, hacia la democracia participativa que podía practicarse con más facilidad en la Administración más cercana al ciudadano.

En 1979 se constituyeron gobiernos municipales con mayoría del PSOE o, donde no la alcanzaron, en alianza con el PCE. El Gobierno Central estaba en manos de UCD.

El Movimiento asociativo, en general, y especialmente el movimiento vecinal, fueron los grandes aliados de los Gobiernos municipales de izquierda. Los propios municipios crearon la Federación de Municipios en el Estado y en las incipientes CC.AA., con el objetivo de configurar el poder local como un verdadero poder político, tanto por sus competencias como por su financiación. Para el PSOE fue un trampolín para ganar las elecciones generales.

Las elecciones municipales de 1983 iniciaron la etapa de mayorías absolutas, homogeneizando el color político: el PSOE consiguió gobernar en las tres Administraciones del Estado: Central, Autonómico y Municipal.

Esta circunstancia, entre otras, hizo que amainaran las demandas competenciales y financieras ante el Gobierno central que puso sus esfuerzos y su interés en el desarrollo del Estado de las Autonomías

Los Municipios perdieron capacidad y fuerza política al renunciar a exigir un incremento real de competencias y de financiación en aplicación del principio de subsidiariedad. La configuración del Estado de las Autonomías, en esas circunstancias, supuso el abandono del municipalismo por parte del PSOE a pesar de señorear la Federación Española de Municipios y Provincias y las de la mayoría de las CC AA.

El Movimiento vecinal perdió protagonismo frente al incremento de asociaciones de todo tipo, no pocas de ellas promovidas desde los Ayuntamientos. La política de subvenciones, la falta de rigor en el registro de asociaciones, entre otras razones, truncaron el protagonismo ciudadano en el ejercicio de la democracia participativa.

Al mismo tiempo se puso en marcha una estrategia de abandono de lo público que, en el sector municipal, se produjo silenciosamente, sin la resonancia pública que tuvo el desmantelamiento de las Empresas Públicas. Eficacia y gestión, asfixia económica y clientelismo fueron argumentos con los que, de manera indirecta, abandonando en manos ajenas la gestión de los servicios, se contribuyó al debilitamiento político, competencial y financiero de los Entes Locales desde los propios Ayuntamientos.

La pérdida de la mayoría absoluta en 1991, la penuria financiera que, en forma de endeudamiento insostenible se venía arrastrando, permitió una recuperación de la reivindicación municipalista, si bien con un carácter exclusivamente institucional. Una vez cerrado el Pacto autonómico entre el PP y el PSOE, la Asamblea de la FEMP celebrada en La Coruña en 1992, lanzó la propuesta de Pacto Local que ha venido discutiéndose desde entonces con escasa fortuna.

# I

Los sucesivos Gobiernos Centrales han volcado más el debate hacia lo autonómico, competencias y financiación que hacia la problemática municipal. Únase a ello las precariedades parlamentarias en que han quedado tras las elecciones del 93 y 96, y su apuesta por los pactos con los nacionalismos conservadores.

Por último destacar que en estos momentos las minorías nacionalistas, avanzan más allá del Estado de las Autonomías en la denominada Declaración de Barcelona, en la que sin embargo no ahondan para nada en la cuestión municipal.

### 3. EL DEBATE EN IU (IVª Y Vª ASAMBLEA)

Desde su nacimiento en 1986 como coalición electoral IU recogió la tradición federalista de las fuerzas, colectivos, grupos e individualidades que la componían. Sin embargo, no se avanzó en el diseño del Estado Federal por el que apostaba y su incorporación a la triple alternativa (modelo de estado, de sociedad y al gobierno), encontraba su concreción en una serie de lugares comunes que al mismo tiempo tenía el suficiente grado de amplitud y ambigüedad como para permitir actuaciones diferentes en las diversas CC.AA.

El primer esfuerzo en el camino de la clarificación del modelo, y de los pasos necesarios del proceso se produce en el entorno de la IVª Asamblea Federal del año 94. La apuesta política, en aquel momento, de procurar el consenso de todos los integrantes de IU, y en particular con Nueva Izquierda, al mismo tiempo que acercar a Iniciativa per Catalunya a un modelo compartido obliga a rehacer el documento en varios de sus elementos, obteniéndose un documento que al ganar en consenso pierde en profundidad, ya que huye de los debates conflictivos y cierra en falso muchos de ellos. Sin embargo, se consiguen una serie de avances importantes:

- *Hay, por primera vez, un documento sobre Modelo de Estado.*
- *Tiene la virtud de ser un texto refundido que recoge elementos dispersos, por programas y documentos políticos anteriores.*
- *El reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado.*
- *Se califica como ESTADO FEDERAL SOLIDARIO, el objetivo hacia el que se tiende.*
- *Reconocimiento de la capacidad de autodeterminación.*
- *Definición de las fases hacia el Estado Federal: Una primera de impulso autonómico y proceso federalizante y una segunda de Reforma constitucional.*
- *Propuesta de PACTO CONSTITUCIONAL.*
- *Reforma constitucional del Senado.*
- *Una financiación autonómica que conjugue mayor autonomía con corrección de desequilibrios territoriales, mediante la cesión de tramos IRPF y de otros impuestos.*
- *Participación de las CC.AA. en la voluntad del Estado ante la Unión Europea.*

Tras la IVª Asamblea Federal la nueva dirección de IU decide dar un impulso al documento del Modelo de Estado, completando lo que no pudo realizarse en el marco de la IVª Asamblea.

## I

La convocatoria de elecciones para marzo del 96, obliga a realizar el Programa Electoral sobre el documento de la IVª Asamblea, avanzándose, no obstante en varios elementos:

Se define la propuesta como ESTADO FEDERAL DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO.

- *Se introducen las competencias exclusivas mínimas del Poder Federal.*
- *Se enriquece el proceso federalizante.*
- *La reforma del Senado toma cuerpo propio.*
- *Se introduce la cesión del IVA en fase minorista, al mismo tiempo que se avanzan en los mecanismos de solidaridad.*

El 19 de mayo del 97 la Presidencia Federal de IU aprueba la PONENCIA SOBRE MODELO DE ESTADO DE IZQUIERDA UNIDA - INICIATIVA PER CATALUNYA.

En dicho documento la definición y el contexto de un ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL Y SOLIDARIO cobra mayor entidad, al mismo tiempo que se incide en el derecho a la autodeterminación y la opción federal y se fijan posturas ante el plurilingüismo desde una cultura federalista.

Finalmente, durante el proceso de la V Asamblea, en medio de la crisis de IU por el abandono del PDNI y la ruptura de Iniciativa per Catalunya, el documento de la Presidencia no obtiene el respaldo del Consejo Federal.

La Vª Asamblea de IU mandató a la nueva dirección a la celebración de una conferencia monográfica sobre Modelo de estado.

Tras el encargo a dicha Secretaría, este documento a debate, es el fruto de una amplia elaboración colectiva con el Área de Estado y Administraciones Públicas, con decenas de compañeros/as en las distintas federaciones, y con los/as miembros del Consejo Federal que se adscribieron a este área de trabajo.



## II

### LA PROPUESTA POLÍTICA DE IU

**E**n el desarrollo y concreción de su actividad política, IU debe dejar clara la propuesta que hace a la sociedad y al conjunto de instituciones y fuerzas políticas.

Uno de los personajes de Alicia en el País de las Maravillas pregunta a otro sobre qué camino ha de coger, a lo que éste responde que éso depende de adonde quiera ir.

Es por ello que en primer lugar hacemos la propuesta de contenido de Modelo de Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario (Apartado C), y luego tras expresar hacia adonde queremos ir, planteamos el PROCESO FEDERALIZANTE (Apartado D) que debe llevarnos al Estado Federal.

Defendiendo, que tanto el proceso federalizante, mediante la profundización del Estado de las Autonomías, como en la reforma Constitucional se han de contemplar como un proceso abierto en el que se aspire a conciliar unidad y diversidad en el marco de la doble federalidad, Española y Europea que propugnamos.

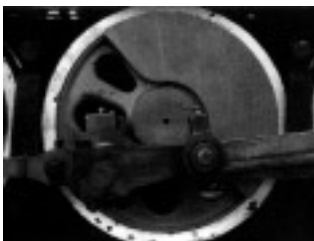
De esta manera planteamos en el punto B.1, las políticas de alianza, pactos y estrategias a seguir en este proceso, para alcanzar la reforma constitucional que de manera simplificada esbozamos en el punto B.2 y que luego ampliaremos más adelante.

#### 1. DEL PROCESO FEDERALIZANTE AL ESTADO FEDERAL, PLURINACIONAL, DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO

Pero es evidente que en IU sabemos que no podemos ni queremos hacer en solitario este proceso o cualquier proceso similar, por lo que basándonos en la claridad de propuestas, en la movilización entendida en sentido amplio y en los acuerdos políticos pretendemos avanzar en esta línea.

En la IVª Asamblea decíamos: “Debemos forzar un debate en la sociedad española, en el seno de las fuerzas políticas, en los distintos ámbitos institucionales sobre la necesidad de un PACTO CONSTITUCIONAL que abra un proceso federalizante...” y más adelante: “Es por ello inevitable ese PACTO CONSTITUCIONAL, donde se debe implicar no sólo a las fuerzas políticas, a las Cortes Generales y a los Parlamentos Autonómicos, sino a organizaciones sociales y colectivos ciudadanos”.

En el Programa Electoral para las Elecciones Generales del 96 planteábamos que “el proceso federalizante debe encararse con un amplio consenso político, por lo que IU propone un PACTO CONSTITUCIONAL (Pacto de Estado), donde se debe implicar no solo a las fuerzas políticas, sino también a organizaciones sociales y a las ciudadanas y ciudadanos en general. El Pacto debe explicitar, al



## II

contrario de lo sucedido durante la transición política, todos los procesos y debe ser asumido por los pueblos de España mediante la oportuna consulta popular”.

La necesidad de mayor concreción política y programática en este terreno, nos obliga a tejer mejor nuestra propuesta. Es evidente que no necesita el mismo grado de acuerdo, ni de alianzas el proceso federalizante que la reforma de la Constitución para llegar a una de tipo federal.

Teniendo en cuenta que ya están apareciendo de hecho elementos federalizantes en medio de un proceso de descentralización político y administrativo, pero que se están realizando de espaldas al Parlamento, no explicitado jurídicamente en su mayor parte y en una dirección insolidaria. Proceso Federalizante por tanto, alejado de nuestra propuesta política.

**Desde IU defendemos que la iniciativa y el protagonismo del Proceso Federalizante debe llevarse desde los Parlamentos Autonómicos y desde las fuerzas políticas en su seno. Nuestro Grupo Parlamentario en las Cortes Generales y la Dirección Federal deben ser referencias claras, en sus ámbitos, de impulso y apoyo a dicho proceso.**

Y lo defendemos, entre otras razones de idoneidad y práctica política porque los últimos intentos del PP y del PSOE, tanto en sus documentos como en su práctica política, apuntan a un cierre del proceso autonómico con la connivencia más o menos encubierta de fuerzas nacionalistas conservadoras, a las que se les permitiría determinados atajos en financiación o en el marco de la construcción europea.

**El proceso federalizante debe pues recibir sus impulsos desde los Parlamentos Autonómicos tanto desde los del art. 143, exigiendo la puesta en práctica (con el retraso evidente) de los Estatutos de Autonomía reformados, como de los del art. 151, planteando aumentos competenciales por la vía del art. 150.2 de la Constitución, promoviendo reformas en sus respectivos Estatutos o abriendo en la práctica fórmulas imaginativas del Derecho a la Autodeterminación en el actual marco constitucional. A lo anterior hay que unir los planteamientos definidos para dicho proceso.**

Al mismo tiempo sería conveniente poner en debate la necesidad de un PACTO INSTITUCIONAL entre las tres administraciones (Central, Autonómica y Local) a través de sus representaciones, para avanzar tanto en elementos de coordinación (ventanilla única, simplificación burocrática, etc...), fundamentales en esta fase, a la vez que percibidos como logros por la ciudadanía, como en la asignación/reasignación competencial, con el doble objetivo de que, en primer lugar, el proceso de adelgazamiento del poder central, no sea asimilado en su totalidad por los niveles autonómicos, y dé contenido a nuestras propuestas de PACTO LOCAL, y en segundo lugar desaparezcan las duplicidades administrativas y de función.

Lo ideal, para esta primera fase, sería contar con el concurso de la casi totalidad del arco parlamentario, pero sus titubeos y miedos, van a mantenerlos en ambigüedades más o menos calculadas, cuando no en confrontación con cualquier salida federalizante de la Constitución. IU debe trabajar pues, desde los Parlamentos Autonómicos y desde los distintos niveles institucionales, junto con el debate/movilización social para mantener la dirección federal del proceso, evi-

## II

tando así cualquier frenazo o cierre pretendidamente equilibrador. De esta manera vamos creando al mismo tiempo las condiciones, a todos los niveles, que hagan evidente la necesidad de la reforma constitucional necesaria para alcanzar el ESTADO FEDERAL.

Llegado este momento, se tiene que hacer un llamamiento para alcanzar el PACTO CONSTITUCIONAL en las formas que lo hemos definido en anteriores documentos. En esta fase de reforma de la Constitución es necesario conseguir el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas, parlamentos autonómicos..., tanto por la necesidad de votaciones cualificadas (3/5 en cada una de las Cámaras ó 2/3 y disolución con nuevas elecciones si la reforma es de mayor profundidad) y respaldo amplio en los referéndum posteriores, como por la importancia del hecho que afrontamos: la construcción de un nuevo ESTADO.

### 2. LA NECESARIA REFORMA CONSTITUCIONAL

El modelo de Estado Federal que IU propugna, definido con nitidez en el apartado C.4.1. del presente documento, obliga en una primera fase, y partiendo de los criterios expuestos, a una reforma en profundidad de la Constitución Española, especialmente en lo referente al título preliminar, título III, título VII, título VIII y título IX, con el fin de poner al Estado Autonómico en condiciones de paso hacia la Federación. Así, y sin pretender ser exhaustivos,

En el **Título Preliminar** deberá reconocerse con claridad el carácter plurinacional, plurirregional, pluricultural y plurilingüístico del Estado y, por tanto, la voluntariedad de las partes a la hora de establecer un Pacto Federal, permitiendo incluso la posibilidad de optar por otras formas de relación.

En el **Título III**, deberán recogerse todas las reformas necesarias en cuanto a competencias, composición, sistema de elección, etc. para garantizar la configuración del Senado como una auténtica Cámara Federal.

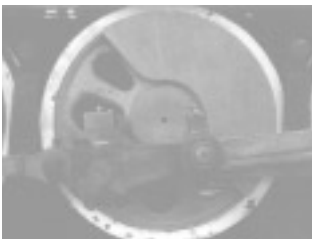
En el **Título VII** deberá recogerse las bases del sistema financiero federal y el carácter federal del Tribunal de Cuentas y del Consejo Económico Social.

En el **Título VIII**, deberá disponerse el nuevo marco competencial del Estado Federal y de las CC.AA., la posibilidad de establecer lazos especiales de tipo federativo entre las que así lo decidan, su capacidad de iniciativa legislativa directa, la posibilidad de desaparición de las provincias en aquellos entes federados que así lo determinen democráticamente, el nuevo modelo financiero y los aspectos relativos a una auténtica autonomía local.

En el **Título IX** deberán realizarse las reformas necesarias que permitan el futuro carácter federal del Tribunal Constitucional.

En el **Título X**, se deben introducir fórmulas que faciliten las posibles reformas constitucionales.

En esta segunda fase, aprobada la reforma, el Pacto de Constitucional se traduciría en la aprobación en referéndum de la correspondiente Constitución Federal y la aprobación por los Estados integrantes de la Federación de sus Constituciones propias, una vez ejercido libremente su derecho de autodeterminación.



# III

## UN ESTADO FEDERAL, PLURINACIONAL, DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO

**N**os encontramos en un momento histórico y político en el que es ya inaplazable una clara definición de las distintas fuerzas políticas y sociales en la ineludible tarea de reformular un proyecto de convivencia que pueda ser compartido por el conjunto de los pueblos de España y el Estado español. Debates como los que afectan actualmente al modelo de financiación autonómica, a la reforma del Senado o al derecho a la autodeterminación sólo pueden ser abordados dentro de un marco más general que, teniendo en cuenta razones tanto de orden histórico como de futuro, ayude a establecer criterios comunes que vayan más allá de la situación particular de cada CA o de las negociaciones bilaterales entre determinadas elites políticas. Por esa razón IU ha decidido desarrollar una respuesta a estos problemas que sitúe su resolución dentro de un horizonte doblemente federal, español y europeo, consistente en el desarrollo de formas de Estado social, participativo y solidario que tiendan a basarse en una planificación democrática de la economía y contribuyan a poner en pie una alternativa a la que en la práctica está imponiendo el actual bloque de derechas.

Este documento, resultado de un amplio proceso de elaboración, presenta las bases de un proyecto federalista plurinacional, plurirregional, democrático y solidario que aspira a superar netamente, ante todo, las consecuencias de un neocentralismo españolista todavía presente en la vida política y en la sociedad; pero también a superar tanto la instrumentalización del legítimo derecho a la diversidad por parte de determinadas elites políticas nacionalistas, como la utilización del sentimiento de agravio comparativo que otras fuerzas políticas hacen con el fin de enfrentar a unas y otras CCAA.

### 1. GLOBALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, DIVERSIDAD CULTURAL Y NACIONAL

La creciente mundialización de amplias esferas de la actividad humana que tienden a escapar del control estatal es resultado de un largo proceso histórico; pero es innegable que éste se ha profundizado en los últimos tiempos como consecuencia de una serie de cambios que están sirviendo a una amenazante tendencia hacia la concentración de poder económico, político y mediático en una minoría que aspira a consolidar una hegemonía neoliberal a escala planetaria.

La “globalización” de la economía capitalista, especialmente en el ámbito financiero, y de las comunicaciones, la “desterritorialización” de la organización de la producción y de las inversiones, el impacto planetario de la crisis ecológica, la agravación de las desigualdades sociales y territoriales, las grandes migraciones humanas, la “internacionalización” de los problemas de la seguridad y los



## III

debates sobre el derecho de injerencia, así como el protagonismo de organizaciones internacionales de distinto tipo está contribuyendo a la mundialización de la vida política y a la exigencia de soluciones a escala global que relativizan aún más el grado de soberanía que ejercen, si bien de forma desigual, los Estados actuales -y, sobre todo, los pueblos- en su ámbito respectivo.

Ese conjunto de fenómenos está conduciendo también a la configuración de nuevos bloques interestatales y a procesos de construcción en común de espacios económicos y políticos a escala regional, como desde hace tiempo sucede en el proceso que va desde la creación de la Comunidad Económica Europea hasta la actual Unión Europea en trance de inicio de la tercera fase de la unión monetaria. Se trata de tendencias dirigidas a crear nuevas formas de organización política -federales, confederales o híbridas- que por diversas causas no están exentas de fuertes tensiones: predominio de los intereses y valores de un capitalismo en transición a una nueva fase de acumulación; desigualdades económicas y sociales y diferencias nacionales entre las partes de ese proyecto; y persistencia de la vieja legitimidad y el protagonismo de los Estados ante las dificultades para generar una unión política superior. No obstante, esos procesos pueden conducir a que determinadas competencias hasta ahora consideradas núcleo central de cada Estado tiendan a escapar de él, como es el caso de la política monetaria, el medio ambiente, las comunicaciones o la defensa. De contrario, y como contrapeso, puede producirse un debilitamiento de los poderes regionales y locales por el reforzamiento de los Ejecutivos estatales que son los que dirigen y condicionan -el Consejo, la Comisión- la marcha hacia una Europa unida.

Por último, también dentro de los Estados -especialmente en los de carácter simple o unitario- frente a las presiones homogeneizadoras asociadas a la “globalización” y a la pérdida de centralidad de los viejos Estados reaparece una legítima reivindicación del derecho a la diversidad, a la diferencia y a la co-soberanía o soberanía compartida. Resurgen así los nacionalismos étnicos o culturales y las exigencias de descentralización territorial, si bien sus expresiones políticas pueden ser muy distintas según los casos.

La izquierda transformadora ha de saber responder a estos nuevos retos evitando tanto la actitud resignada frente a una globalización hegemonizada por el neoliberalismo, como el repliegue hacia nacionalismos estatistas o excluyentes. Debemos ofrecer nuevas vías hacia la construcción de espacios de cooperación regional e internacional entre los pueblos a través de los cuales se vayan abriendo paso ideas como la de soberanía compartida y un federalismo que responda a las nuevas tendencias de este fin de siglo; todo ello teniendo como horizonte la necesidad de avanzar hacia nuevas formas democráticas de articulación capaces de lograr procesos de regulación y resolución de los graves problemas económicos, sociales y ecológicos a los que debe hacerse frente a escala planetaria.

La aspiración a un federalismo basado en el respeto a la diversidad nacional, el impulso de la democracia territorial y el principio de subsidiariedad ha de ir unida también a la necesidad de propugnar aquellas formas de solidaridad interterritorial y de internacionalismo que expresen el principio de igualdad y contribuyan a contrarrestar las actuales tendencias a la agravación de las desigualdades entre unas y otras zonas del planeta, así como en el interior de cada una de ellas.

### III

## 2. EL PROCESO DE CONSTRUIR EUROPA

Las tendencias descritas se reflejan más claramente en el marco europeo: por un lado, tanto el nuevo contexto internacional como el ya largo período iniciado con la creación de la Comunidad Económica Europea han impulsado procesos de transferencia de soberanía a un ámbito supraestatal; por otro lado, la diversidad nacional y regional de los países de esta área, así como la voluntad democratizadora desde abajo están presionando por un reconocimiento político y jurídico, si bien con escaso éxito hasta ahora.

Debe tenerse en cuenta que nos encontramos en un mundo sometido a profundos cambios estructurales que, por lo que nos toca más de cerca, se plasma principalmente en el proceso de construcción de la Unión Europea. Este proceso da una nueva dimensión al problema de la soberanía. Singularmente, los nacionalismos dominantes en los distintos Estados que componen la Unión Europea no sólo se confrontan con reivindicaciones de autonomía y autodeterminación de comunidades más pequeñas, sino con el proceso de construcción de una comunidad más amplia de ámbito europeo que los desborda; de ahí que su presunta globalidad estatal se revele en ese marco con mayor claridad como la defensa de intereses particulares que tampoco son los de toda la población de sus Estados, sino sólo los de su clase nacional dominante. Se contraponen así ese nacionalismo estatal como defensa de determinados intereses (connotación negativa) frente a la connotación positiva de la presencia de comunidades más pequeñas.

El camino de la Unión Europea hacia la federalización puede afectar positivamente el proceso español; pero se corre el riesgo de que el hipotético proceso europeo refuerce el poder de los Estados miembros, dejando todo lo demás en un nivel secundario y marginal. Para evitarlo, la construcción de una Unión Europea políticamente plurinacional, plurirregional y plurilingüe dentro de una perspectiva federal debe obligar a una redistribución de competencias y a una reubicación de los Estados-naciones y de las regiones que participan en todo el proceso.

De todas formas, el actual proceso de construcción europea bajo hegemonía neoliberal adolece de participación ciudadana y arrastra un déficit democrático que ha de ser cubierto. De lo contrario, también en este campo quedarán negativamente afectados necesidades sociales, el reconocimiento de la diversidad nacional y la lucha contra los desequilibrios territoriales en su seno, a pesar de los propósitos declarados en la distribución de los fondos estructurales y de los fondos de cohesión.

Las desigualdades económicas entre unos países y otros, así como el diferente grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado de Maastricht, están confirmando además la tendencia práctica a constituirse un “núcleo duro” y una “geometría variable” en el seno de la Unión según los ritmos de una convergencia simplemente nominal y monetarista. Esto se opone claramente a lo que debe ser un proyecto federalizante en el que la ciudadanía y los pueblos sean efectivamente los protagonistas en la construcción de una Europa solidaria políticamente unida.

En ese marco los Estados-naciones conocen un proceso de erosión de soberanía en competencias clave; pero como se ha indicado más arriba son al propio



### III

tiempo, mediante sus Ejecutivos, los principales actores e implementadores de las decisiones político-financieras y de cuanto conforma el ordenamiento jurídico comunitario (directivas, reglamentaciones, etc.) y mantienen además competencias en áreas todavía importantes para sus relaciones con el conjunto de la ciudadanía que implican un debilitamiento de los poderes regionales y locales. Esta dualidad constituye un condicionante del proceso de cesión de competencias “hacia arriba” y “hacia abajo”, máxime cuando tiene que ver con relaciones desiguales y tensiones que reavivan y priorizan los legítimos pero particulares intereses de cada una de las partes.

### 3. ESPAÑA Y EL ESTADO ESPAÑOL: Una realidad plurinacional y plurirregional

La realidad plurinacional y plurirregional del Estado español es un hecho reconocido hoy social y culturalmente y debería reflejarse en la redefinición del Estado, a realizar en el marco de la necesaria reforma constitucional.

Esto comporta el reconocimiento y garantía de los hechos diferenciales como expresión del respeto a la diversidad y a la voluntariedad, sin menoscabo de los derechos individuales de ciudadanía dentro del territorio de cada una de las Comunidades.

La Constitución reconoce la existencia de nacionalidades y regiones, si bien no ha habido en su desarrollo una distinción clara entre las CCAA que pudieran considerarse dentro de una u otra categoría, pues el constituyente no se detuvo en los Títulos Preliminar y VIII al precisar este punto.

Junto a las CCAA consideradas históricamente como nacionalidad o nación - País Vasco, Catalunya y Galicia-, otras han asumido ese carácter mediante referéndum, como es el caso de Andalucía; otras, por su historia y realidad cultural y lingüística, como Baleares (que reúne además condición insular) y País Valenciá, se definen también como nacionalidades; otras, en fin, se han dotado de una identidad propia con trato estatutario especial, como Navarra.

El mismo desarrollo autonómico y las reformas de los Estatutos de Autonomía están produciendo igualmente una redefinición de las CCAA en cuyo proceso inciden razones históricas, geográficas y/o lingüísticas específicas, como ocurre en Aragón y Canarias (con su particular condición insular y ultraperiférica) que también se consideran estatutariamente como nacionalidad, o en Asturias y Castilla y León que comparten con aquéllas idéntico sentimiento.

También junto a toda esta realidad plurinacional de diverso grado y origen se viene desarrollando una nueva realidad regional que en determinados casos puede caminar de hecho hacia la nacionalidad –al margen de lo que puedan decir los respectivos Estatutos y a partir de la conciencia de su identidad propia, diferenciada, de espacios político-culturales y económicos singulares– en CCAA que se consideran sujetos partícipes del proceso de construcción de un futuro Estado federal, como es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia; todo ello favorecido por la demanda de equiparación competencial, de mayores cotas de autogobierno y de desarrollo institucional específico, privativo y propio.

# III

De esta forma, el reencuentro con sus particularidades históricas y culturales, la dinámica del desarrollo autonómico, al igual que la lucha contra los desequilibrios territoriales han contribuido al desarrollo de identidades colectivas específicas en los Entes territoriales autonómicos, que han tenido su expresión pública en algunos de ellos a través de diversas manifestaciones masivas de las poblaciones afectadas. La propia dinámica histórica va haciendo surgir proyectos políticos en los diversos pueblos de España cuyas raíces están en procesos diferentes de los denominados “históricos”.

Sin embargo, se ha podido comprobar también en todas las CCAA, incluso en las que se definen estatutariamente como nacionalidades, que hay diferentes tipos y grados de identificación con la nacionalidad o región respectiva: conviven, entre otros, un nacionalismo dual, otro exclusivo en un sentido u otro (vasco o español, por ejemplo) y también un sentimiento colectivo de minoría gitana o inmigrante. Es esta realidad compleja la que, por un lado, obliga a no establecer una “frontera” entre unas CCAA y otras en cuanto a la posibilidad de reivindicar mayores cotas de autogobierno y, por otro, justifica más la apuesta por un Estado federal en el que sean reconocidos los derechos nacionales de los pueblos como la fórmula más adecuada frente al mantenimiento del actual Estado de las Autonomías, la confederación o la independencia, sin que ello implique privilegio o trato discriminatorio alguno respecto de los demás.

En todo caso, es la existencia de una especificidad plurinacional y plurirregional sustantivamente diferenciada de base territorial la que distingue el modelo federal que hemos de aplicar de otros como el alemán, el estadounidense o el suizo.

## 4. NUESTRO MODELO DE ESTADO

### 4.1. Caracteres del Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario

Como se afirmaba en nuestro Programa para las elecciones generales de 1996, responde al sentir de amplios sectores de nuestro pueblo la necesidad de superar el fracaso histórico del centralismo español. 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 IU tiene en cuenta a favor de la federalización del Estado son entre otras:



## III

- a) *La coincidencia en la actualidad de la doble tendencia hacia marcos supraestatales y hacia la potenciación del autogobierno de las Comunidades territoriales.*
- b) *La inadecuación como vías para conciliar diversidad e igualdad del mantenimiento de los Estados centralistas o de descentralización administrativa, ni la creación de nuevos Estados unitarios que corren el riesgo de basarse en nacionalismos estatistas excluyentes.*
- c) *La tradición anticentralista y solidaria heredada de un sector de la izquierda social y republicana desde el siglo XIX.*
- d) *La garantía del respeto a la pluralidad nacional, regional, cultural y lingüística de los pueblos del Estado español.*
- e) *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.*
- f) *La realidad de España (hablamos, por ejemplo de “los pueblos de España”) como decantación y resultado de un largo proceso histórico que ha ido más allá de lo castellano-aragonés y 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.*
- g) *La potencialidad y fuerza que representa el hecho de que pueblos, dueños de su destino y unidos en la historia, 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, es necesario abordar el fenómeno de la superestructura político-cultural como un todo complejo y en constante evolución, entendiendo que la evolución se da en toda cultura nacional interrelacionada.

El hecho es que, sin ser la expresión “identidad nacional” una forma de reescribir la historia, la entiende IU como vía para que pueblos diferenciados, sometidos ayer al Estado unitario centralista y compartiendo hoy el Estado de las Autonomías, den expresión política a su sentido de identidad diferenciada en el marco de la federalización del Estado, que se basará en un sustrato común al conjunto, para no correr el riesgo de reproducir bajo otras formas y en cierto modo lo mismo que se reprocha al Estado de hoy: la unidad de los términos Estado y Nación con sentido excluyente.

Dicho Estado debe reunir 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, de suyo, la existencia de límites a la voluntad federalista y al contenido de esa voluntad.*

### III

- *El pacto de Constitucionalidad ratificado por el pueblo es el que permite aplicar a las antiguas CCAA 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 ya cosoberana de los Entes territoriales que se federan, no pudiendo por tanto ser 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 aquéllos, siendo de notar que se estructura según el principio dispositivo.*
- *Concilia 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 de otros. Los Estados podrán acceder a un mismo grado de autogobierno por la voluntaria decisión que cada uno de ellos adopte.*
- *Se fundamentará, por tanto, 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 será un “pacto entre iguales” que comportará la igualdad política de las partes en su resultado.*
- *Reconocerá y garantizará partir de los principios de igualdad y de solidaridad el respeto a la cosoberanía de los Estados federados en su pluralidad y diversidad.*
- *Profundizará el carácter SOCIAL, DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO, de carácter plurinacional y plurirregional, en un sentido igualitario, ahondando en la democracia participativa y dando, al propio tiempo, una respuesta progresista a los retos de la defensa y el desarrollo del Estado social y sus contenidos democráticos y participativos en el sistema político constitucional, al respeto y garantía de la diversidad, de la realidad plurilingüe y pluricultural, al desarrollo sostenible y equilibrado, y a la construcción de una Europa unida de corte federal.*
- *Imposibilitará la retrogradación de su nota social en ninguno de los Estados federados.*
- *Concretará el carácter solidario en su capacidad redistributiva entre los territorios federados 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 de las instituciones y de las clases trabajadoras en contra de intereses y modelos particularistas o disgregadores. Contará con suficiente poder redistributivo y nivelador, así como con instrumentos eficaces que permitan la planificación económica y social.*

## III

- *Incrementará el poder político y la capacidad financiera de los Municipios para una justa correlación del poder local con el resto de los 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 realizadas eficientemente en el nivel más bajo político-administrativo podrán estar bajo la potestad y jurisdicción del nivel siguiente más alto.*
- *Posibilitará el proceso europeo de federalización.*
- *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.*

En suma IU propugna el Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario porque entiende que la federalidad del Estado, la libre unión federal de los pueblos, es la fórmula que puede dar solución a los problemas políticos derivados de la realidad plurinacional y plurirregional de España y de su diversidad cultural y lingüística; un Estado que asuma lo diversificado de su composición y sea garante de las señas de identidad de las partes, a la vez que garantice los reequilibrios territoriales, según un modelo que ahonde en la democracia y en la solidaridad; un Estado con capacidad redistributiva entre los diversos territorios y entre los diversos sectores sociales; un Estado que, contando con un bloque de competencias propias y con suficiencia financiera, haga efectivos los principios de igualdad, solidaridad y progreso.

#### 4.2. El Derecho de Autodeterminación en la opción Federal

Subrayado ya que IU propugna la federalización del Estado como proyecto común de convivencia política colectiva, ello se complementa en paralelo con el reconocimiento del derecho de autodeterminación que puede cumplir una doble funcionalidad: tanto para respetar a quienes no deseen integrarse en el proyecto de federalización del Estado, como para encauzar la voluntad de federalización de los pueblos del Estado español, una vez producido el correspondiente pacto Constitucional. Entendido como el derecho de los pueblos a establecer libremente su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural, siguiendo la definición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por España, el derecho a la autodeterminación ha de ser considerado como un derecho democrático fundamental, como solución democrática en su raíz para los colectivos o realidades diferenciadas dentro de los Estados-nación actuales y expresión de la voluntad libre de aquéllos.

Si bien hay que atender a razones de seguridad jurídica constitucional en atención a la estabilidad del Estado, el derecho a la autodeterminación no se agota en ningún ejercicio puntual y se debería recoger en la correspondiente reforma constitucional con la concreción de quienes sean los titulares para la iniciativa de su ejercicio. 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

### III

Comunidad en la que esa demanda se solicite 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”. Una Ley debería regular las condiciones del libre ejercicio de ese derecho, así como la concreción de las instancias y vías de solución de conflictos en función de la decisión adoptada finalmente, garantizando siempre el respeto al principio de la mayoría y a los derechos de las minorías en los distintos ámbitos.

IU propugnará la opción por el Estado federal en cualquier consulta de autodeterminación, teniendo presente que la esencia política de ésta es la exclusión del uso de la fuerza para obligar al establecimiento o mantenimiento de específicas relaciones entre los distintos pueblos; es respuesta a la opresión dirigida a resolver supuestos como, por ejemplo, los de los Imperios zarista o austro-húngaro, o el del colonialismo. Con todo, un análisis objetivo de aquel derecho lleva a considerar que su ejercicio no es de dirección única, pues junto al derecho de separarse está el derecho a unirse y el de mantener el “status” actual.

#### 4.3. Los niveles competenciales

Es principio esencial que para la construcción de un Estado Federal Democrático y Solidario se hace necesario atribuir al Poder federal las competencias que permitan asegurar la eliminación de las desigualdades sociales y de los desequilibrios territoriales, así como la garantía de ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las ciudadanas y ciudadanos. En este contexto, IU adelanta la dirección en la que estima ha de ser abordado este punto:

Las competencias del Poder federal deben ser definidas y establecidas en la Constitución federal, teniendo en cuenta que los Estados federados podrán recoger en la Constitución con la que se doten todo lo no reservado expresamente al Estado Federal por la Constitución federal, y que si un Estado federado no asumiera todas las competencias restantes o no las asumiera en su plenitud, pactará con la Federación su prestación por ésta o, en su caso, el grado de dicha prestación que proceda.

Determinado esto, puede ofrecerse una ejemplificación “a priori” de las competencias atribuibles al Poder federal, teniendo como referente el régimen autonómico y la reserva de las modificaciones que deban introducirse a tenor de la evolución y concreción del modelo en virtud de circunstancias político-constitucionales determinantes:

##### a) Competencias exclusivas.

1. Autoorganización.
2. Estructura de la organización territorial del Estado Federal.
3. Regulación de las condiciones mínimas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio y cumplimiento sin trabas de sus derechos y deberes constitucionales.

## III

4. Defensa de los intereses económicos, sociales y culturales españoles en el exterior cuando afecten al conjunto del Estado.
5. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo y extradición.
6. Representación de España en el exterior y relaciones internacionales.
7. Defensa y Fuerzas Armadas.
8. Derecho civil común y procesal común, penal, penitenciario y mercantil. Administración de Justicia.
9. Régimen aduanero y arancelario.
10. Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad.
11. Pesas y medidas. Hora oficial.
12. Hacienda general y Deuda del Estado. Nivelación de recursos y corrección de desequilibrios territoriales.
13. Bienes y derechos del patrimonio propio.
14. Marina mercante y abanderamiento de buques. Matriculación de aeronaves.
15. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
16. Seguridad pública federal.
17. Estadística para fines estatales.
18. Convocatoria de elecciones generales y referéndums a nivel estatal.
19. Las obras públicas de interés general, aún cuando son de la competencia exclusiva del Estado federal, exigirán acuerdo previo con los Estados federados que puedan resultar afectados.

**b) Competencias en concurrencia.**

1. Coordinación de la actividad económica y planificación general de la misma.
2. Establecimiento de los principios generales de tributación.
3. Legislación laboral.
4. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
5. Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica.
6. Educación. Sanidad exterior. Coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
7. Comercio exterior.
8. Legislación y régimen económico de la Seguridad Social.
9. Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Procedimiento administrativo común. Legislación sobre contratos, concesiones administrativas y expropiación forzosa.
10. Ordenación del suelo.
11. Aguas, agricultura y ganadería.
12. Servicio meteorológico.
13. Protección del desempleo y de los consumidores.
14. Pesca marítima.
15. Ordenación del crédito banca y seguros.
16. Iluminación de costas y señales marítimas, aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.
17. Ferrocarriles y transportes terrestres. Régimen general de comunicaciones. Correos y telecomunicaciones; cables submarinos y radiocomunicación.



18. Recursos y aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas.
19. Régimen minero y energético.
20. Régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de los medios de comunicación social.
21. Obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

En todas estas materias los Estados federados participarán en la elaboración de las normas legislativas y serán titulares de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución. Las restantes materias serán de la competencia exclusiva de aquéllos, salvo lo que se dice en el punto 4.5. En caso de colisión de normas será de aplicación preferente la legislación de la Federación en todo lo no asumido como competencia exclusiva por los Estados federados. El derecho de la Federación será supletorio del derecho de éstos.

#### **4.4. El Senado**

Incluido el Senado en la propuesta federalista global, procede aquí, luego de su reforma en el sentido y términos detallados más adelante al tratar en la letra D) del proceso federalizante (punto D.5) que pueden ser válidos con leves puntualizaciones para el Estado Federal, exponer en esquema los puntos más esenciales de su significación en dicho Estado.

El Senado se configura en nuestro modelo de Estado como Cámara colegisladora de representación territorial y de conjunción de voluntades que se manifiesta en la participación de los Estados federados en la formación y expresión de la voluntad de la Federación. Es Cámara de relación, comunicación, coordinación y diálogo entre los Entes federados y con la Federación.

Fomenta la igualdad y la solidaridad entre aquéllos, tiene iniciativa legislativa por razón de la materia y especialmente en lo que concierne a la esfera competencial de los Estados federados y, en general, a la estructura político-territorial de la Federación y cuestiones conexas derivadas de esa estructura.

Decide sobre las proposiciones de ley cuando tengan por objeto materias incluidas en su esfera de atribuciones.

Conoce de los proyectos de ley del Congreso que afecten a sus funciones y atribuciones. En las competencias concurrentes establecidas por la Constitución federal, los Estados federados encauzarán su participación en la elaboración de las normas legislativas correspondientes a través del Senado.

Determina la posición a adoptar por la Federación en la Unión Europea cuando se trate de cuestiones que afecten a los Entes federados.

Decide en materia de financiación y criterios para la distribución de fondos de nivelación de recursos y de corrección de desequilibrios territoriales.

Dicta normas de armonización de las disposiciones financieras de los Estados a nivel federal.

Controla la acción del Gobierno federal respecto de las normas dictadas por éste para la transposición del derecho comunitario cuando afecte a los Estados federados.

### III

Aprueba vicio de lesividad, e interpone el pertinente veto, cuando cualquier proyecto de ley o norma con valor de ley incida en transgresión material de sus atribuciones o afecte grave y lesivamente a las competencias, atribuciones o financiación de los Estados federados o, en general, a la estructura político-territorial de la Federación. La representación senatorial de un Estado federado podrá instar el veto del Senado a aquellos proyectos de ley o normas con valor de ley que lesionen gravemente su marco competencial.

Respecto de la composición del Senado y de la forma de elección de los senadores es apropiado referirse de nuevo como vía indicativa a lo que se dice en el mencionado punto D5 de este documento sobre su número y opciones acerca de su forma de designación.

#### 4.5. El modelo financiero federal

No existe un modelo único de financiación en los Estados compuestos. Sin perjuicio de que nos encontremos en el seno de una Europa neoliberal y sujetos a la armonización y normalización tributaria inducida por la presión real del mercado que se viene produciendo en la Unión Europea, a cuyas disposiciones ha de atenerse el Estado español, IU defiende para el futuro Estado Federal una nueva estructura fundamental del reparto de los ingresos, un nuevo marco de relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados y de éstos entre sí que se aparta de los postulados del denominado “federalismo competitivo” cuya esencia consiste en consagrar la rivalidad y competencia entre los Entes políticamente descentralizados con el supuesto fin de incrementar la eficiencia y facilitar a los ciudadanos su elección sobre el territorio en el que desean residir.

Claro es que, partiendo del modelo propugnado por IU para el proceso federalizante, sólo procede ofrecer aquí en esquema las ideas, principios y criterios más esenciales de nuestro modelo financiero federal, dejando para más adelante su concreta, detallada y progresiva configuración hasta llegar al correspondiente texto constitucional, con mantenimiento del sistema de financiación hoy vigente en los territorios forales, si así lo demandan. Una primera aproximación podría ser la siguiente en un modelo integrado y solidario, teniendo siempre en cuenta que no puede haber descentralización política democrática con arreglo a los principios de igualdad y de solidaridad sin planificación económica:

##### A) Principios

- a) El carácter originario del poder tributario propio de los Estados ha de venir fundado en la Constitución.
- b) El sistema se basará en la separación de fuentes impositivas y en la participación común en parte de ellas.
- c) Cooperación entre la Federación y los Territorios y de éstos entre sí en atención al interés general, al propio y al del resto, regulándose sus relaciones fiscales.
- d) Mayor aportación a mayor riqueza.
- e) Incremento de la igualdad financiera entre Territorios.
- f) Distribución del poder tributario y distribución del ingreso obtenido de acuerdo con las reglas que se establezcan en la Constitución federal.

### III

- g) Sistema mixto en el que los Estados gozan de ingresos propios y de ingresos compartidos con la Federación respecto de los que pueden actuar hasta cierto límite sobre algunos de sus elementos.
- h) Aplicación de los principios de coordinación y de solidaridad.

Por otra parte, habrá de atenderse al equilibrio entre los distintos niveles de hacienda, a la compensación de la diferente capacidad tributaria y a la eficacia frente a las fluctuaciones económicas.

#### **B) Poder tributario (potestad para establecer tributos)**

Los criterios de distribución han de figurar en la Constitución federal independientemente de quién sea el titular del poder tributario en cada caso concreto. De momento podría trazarse la siguiente distribución:

- *Federación: IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Derechos de aduana, IVA..*
- *Estados: Tributos actualmente cedidos, Tasas afectas a los servicios traspa-sados, Impuestos especiales, Tributos propios.*
- *Municipios: Los municipios serán titulares de tributos propios.*

Criterio esencial para la articulación de este poder es el de que no ha de producirse el gravamen de un hecho imponible en más de un impuesto, sea éste de la Federación o de los Estados.

#### **C) Reparto del ingreso obtenido:**

Como se produce en parte el acceso concurrente a una misma fuente de ingresos habrá que cuantificar el rendimiento global de cada tributo y el rendimiento por territorio con el fin de garantizar la suficiencia y estabilidad del sistema.. Se procurará que, en el sistema impositivo propio de los Estados el esfuerzo fiscal exigido no afecte o afecte lo menos posible a los residentes fuera del territorio en el que haya de aplicarse. No existirán recargos sobre los tributos de la Federación. No existirá participación en los ingresos del Estado por tributos actualmente no cedidos con la excepción que más adelante se especifica..

En el IRPF, la Constitución deberá prever que se produzcan resultados similares en el porcentaje cedido y para ello dicho porcentaje podrá ser distinto según los diversos Estados.

En los Impuestos especiales se atenderá al gravamen en fase de fabricación y al gravamen de consumo en fase minorista. Se podrá distribuir su recaudación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Estos participarán mediante recargo en determinados impuestos estatales a determinar en su día.

En el IVA corresponderá a los Estados el que se devengue en fase minorista.

Con el grado de integración que sea necesario será preciso conseguir una Administración eficiente, la equidad en la distribución de la carga fiscal y la suficiencia del sistema.

#### **D) Modulación del poder tributario**

Competencias normativas: Los Estados poseerán facultades normativas propias (regulación, gestión, liquidación, recaudación, inspección, revisión). Por tanto,



### III

la regulación jurídica de los tributos hoy cedidos (que comprenderá la totalidad de los hechos imponibles contemplados en el tributo) será competencia de los Estados a partir de la entrada en vigor de la Constitución federal.

El distinto modo de entender los tributos cedidos consiste en que se cede el tributo mismo y no sólo la recaudación (el producto obtenido con él), de donde nace propiamente en este punto la capacidad normativa. Los Estados pasarán a ser titulares de los tributos cedidos.

En el IRPF la capacidad normativa sobre el porcentaje cedido será determinada por ley del Senado de acuerdo con el Congreso, teniendo en cuenta que las presiones planteadas por una posible competencia fiscal estarán en función de los límites impuestos a dicha capacidad normativa y que suelen operar a la baja.

En el IVA, el Senado velará porque sea respetada la normativa comunitaria y el poder tributario será concurrente entre la Federación y los Estados. En los Impuestos especiales el Senado velará por que la regulación sea homogénea y los criterios de distribución equitativos.

De este modo existirán impuestos regulados y gestionados por la Federación, impuestos regulados y gestionados por los Estados, e impuestos regulados y gestionados concurrentemente (Impuestos compartidos), sin perjuicio de lo que se dice en el punto siguiente.

#### **E) Coordinación y armonización**

El sistema es integrado en cuanto se articula y es coordinado normativamente por la Federación vía Senado que atenderá a la regulación general, a las competencias normativas en los distintos niveles y a adoptar medidas con el fin de evitar una competencia fiscal que suponga mayor esfuerzo fiscal para los contribuyentes de Estados perdedores en esa competencia. Cuanto mayor es el grado de autonomía financiera, mayor ha de ser la coordinación para garantizar:

- *La igualdad en el cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales.*
- *La libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio español.*
- *La nivelación en la prestación de servicios públicos fundamentales.*
- *El desarrollo territorial que equilibre la riqueza de los distintos Entes federados.*

La coordinación fiscal implica la integración vertical de los tributos y la implantación de mecanismos de tipo horizontal. En atención a los costes de gestión, la gestión de los tributos se realizará mediante una agencia tributaria integrada de existencia obligatoria en los tributos compartidos y de posible existencia en lo demás por acuerdo Federación-Estados.

#### **f) Instrumentos de solidaridad**

Han de producirse en dos planos: vertical (entre la Federación y los Estados) y horizontal (entre los Estados) atendiendo a los desequilibrios fiscales que puedan existir:

- *Dirigidos a la nivelación en la prestación de servicios.*

Participación en los ingresos de la Federación sólo para los Estados que no alcancen el nivel mínimo en la prestación de los servicios fundamentales de su competencia. El Senado controlará el nivel de prestación de los servicios.

### III

- Supuesto que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos, tienen derecho a que se equipare e iguale dicho nivel. Las transferencias podrán ser de interés general (incondicionadas) y específicas (condicionadas) para determinados servicios
- Dirigidos al desarrollo. Fondo para el Desarrollo Territorial, que será un Fondo de compensación horizontal de suma cero, constituido con las aportaciones porcentuales de los distintos Estados, según criterios acordados en la Cámara de Representación Territorial.

#### 4.6. Plurilingüismo y Cultura Federalista

Hay que añadir a todo lo anterior la cuestión del plurilingüismo como realidad presente en el Estado español. Durante estos años de vida autonómica no se ha favorecido un mayor conocimiento de las lenguas no castellanas fuera del ámbito de las CCAA en las que cada una de esas lenguas es usada social y oficialmente.

Una reconsideración del plurilingüismo dentro de nuestro modelo federal debería implicar, como mínimo y a partir del general conocimiento del castellano un reconocimiento extraterritorial de las lenguas propias no castellanas. Esto supone el derecho de cualquier ciudadano/a a expresarse en su lengua materna en sus relaciones con la Administración del Estado federal (en determinados servicios) y con la Administración central de las CCAA con distinta lengua, así como el derecho de los representantes públicos a expresarse en su lengua materna en el seno de la institución u órgano respectivos. Supone, por otra parte, resolver los problemas que pueden plantearse a los castellano-parlantes en territorios con lengua propia.

Pero una cultura política federalista debe ir más allá del respeto de esos derechos individuales: se trata de fomentar el conocimiento mutuo de las distintas lenguas, literaturas y culturas existentes. La educación en el federalismo se dirige a enraizarlo y darle cohesión. El conocimiento mutuo de las distintas lenguas tiene por objeto facilitar la convivencia y el sentido unitario de esa convivencia en la esfera del Estado Federal. Para ello habrá que proponer medidas como: el aprendizaje optativo de una de las lenguas distintas del castellano desde la Educación Primaria en los territorios castellano-parlantes; la demanda de que los manuales de historia reflejen una interpretación respetuosa de la pluralidad nacional y cultural; el fomento del intercambio cultural voluntario entre estudiantes de las diferentes CCAA para su mejor conocimiento; la promoción desde los medios de comunicación públicos -y en particular la TV- de programas, campañas e iniciativas destinadas a debatir los problemas históricos de la sociedad española y a conocer mejor los de cada una de sus Comunidades. En el caso de los canales privados de TV, teniendo en cuenta que se hallan dentro del marco de un servicio público de titularidad estatal, también se les deberá instar para que hagan similares esfuerzos, incluyendo el desarrollo de un porcentaje significativo de su programación en la lengua propia de cada CA.

Se trata en suma de construir un Estado federal, por lo que no basta con que cada sujeto potencial de la federación explique en su ámbito su historia y su cultura, o fomente su lengua; hay que abordar lo anterior a escala de todo el Estado para poder así comprender, reconocer y respetar la complejidad y diversidad de sus componentes.

## III

**4.7. Las Corporaciones Locales en el Estado Federal**

Las comunidades locales son integrantes básicos del Estado, vitales para conseguir la descentralización del poder y la participación ciudadana. Por eso es importante que el nuevo estado federal refuerce la autonomía política de los Poderes Locales mediante el incremento de sus recursos.

Para IU los Municipios han de ser el pilar de un Estado que, además de Federal, quiera ser social, democrático, en el que los derechos de ciudadanía tengan carácter universal. El programa de las elecciones generales de 1996 indicaba que el proceso de reforma del Estado pasa por el incremento del municipalismo. Es necesaria una articulación dinámica de las competencias entre los diferentes escalones de la Administración, no sólo como una opción para mejorar la eficacia de los servicios, sino como un requisito imprescindible para articular la participación ciudadana como elemento absolutamente determinante de la gestión de lo público. Este discurso ha impregnado los programas y propuestas de IU y la práctica como gobierno u oposición en los Ayuntamientos en los que se ha conseguido representación.

Para IU la eficacia unida a la participación son los objetivos que expresan y justifican la aplicación universal, sin reservas, del principio de subsidiariedad avalado por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local (1988). Se trata de superar las rémoras cosechadas durante estos 20 años. La plasmación del reconocimiento constitucional permite diseñar unos criterios genéricos suficientes para definir competencias y fórmulas de financiación que sean obligatoria o voluntariamente asumidas por los Municipios en función de las diversas fórmulas que garanticen el reforzamiento del poder político municipal en cualquier caso.

***La Ley de Régimen Local en el Estado Federal***

La Federación contemplará los elementos fundamentales de la Ley directamente relacionados con los derechos básicos individuales y sociales de los ciudadanos. Los Estados Federados desarrollarán esta legislación básica. En ambos casos los principios inspiradores serán la subsidiariedad, la autonomía municipal y la obligación de garantizar la suficiencia financiera para todas aquellas competencias que se le atribuyan desde la Federación. Y desde los Estados Federados. Esta misma Ley de Bases, en el ámbito de la Federación y de los Estados Federados, recogerá los instrumentos que fomenten una participación ciudadana real, tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la constitución de los órganos descentralizados y de las entidades menores. Así mismo los Reglamentos Orgánicos mantendrán esta coherencia y la desarrollarán suficientemente.

***Impuestos Municipales***

Los impuestos municipales habrán de ser tenidos en cuenta en la imposición federal, de la Federación y de los Estados Federados, para eliminar la situación actual de doble o triple imposición para un mismo epígrafe.

# IV

## EL PROCESO FEDERALIZANTE

**I**zquierda Unida propone avanzar hacia el Estado Federal a partir de la Constitución de 1978, teniendo claro que el modelo que propugnamos no cabe en el marco del Estado de las Autonomías, pese a las potencialidades que se han podido y pueden desarrollar todavía a partir del Título VIII. Hay que tener en cuenta que las diferencias entre un Estado autonómico, por muy descentralizado que haya llegado a ser, y un Estado federal como el que sugerimos son importantes, ya que en el primero sus partes integradas no tienen reconocida su capacidad de pactar libremente entre ellas el vínculo a establecer, en este caso federal. Esto no quiere decir que desde el actual Estado de las autonomías no se pueda pasar a un Estado federal sin ruptura: un reconocimiento a las CC.AA. de su derecho a pactar un nuevo tipo de relación entre ellas, sin necesidad de separarse materialmente, podría alcanzarse a través de una reforma constitucional, en línea con lo indicado al desarrollar nuestro Modelo de Estado (apartado C.4.1.).

A estos efectos se hace necesario analizar todas las posibilidades de desarrollo del actual Estado de las Autonomías, en el proceso de federalización.

### 1. ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

La Constitución de 1978 ofrece posibilidades de profundización en el Estado Autonómica si se desarrollan todas sus virtualidades abriendo un proceso federalizante. Ahora bien, no cabe duda que el acceso de las CC.AA. a su real y efectivo autogobierno tiene límites muy precisos en la Constitución, la cual se redujo a traducir la voluntad política de la clase hegemónica y de las capas sociales dominantes de sustituir el Estado unitario centralizado por otra forma político-constitucional en la que fuera posible una cierta redistribución territorial del poder único del Estado. Nada menos, pero nada más. De ahí las facultades de que goza el poder central para la creación de las CC.AA., y la aprobación y reforma de los Estatutos de todas ellas, la prohibición de federación de CC.AA. y, por consiguiente, de la conversión de todas ellas en federación, o el control tutelar que dicho poder central ejerce sobre las mismas. Pese a estas limitaciones, la Constitución de 1978 permite iniciar el proceso hacia la federalización mediante la aplicación adecuada y sin reticencias de algunos de sus artículos.

Por ejemplo, bastaría traer a colación los preceptos que permiten a las CC.AA. la celebración de convenios entre ellas para la gestión y prestación de sus servicios, y aquellos otros que las legitiman para ampliar sucesivamente sus competencias hasta el marco-límite general establecido en el artículo 149, el cual a su vez permite, aplicado con sentido histórico de futuro y de modo exhaustivo,



## IV

sin cicaterías centralistas, que las CC.AA., gocen de amplitud mínimamente satisfactoria en sus respectivos techos competenciales. El Artículo 150 de la Constitución es en este sentido muy significativo al hacer posible que las CC.AA. puedan dictar para sí mismas normas legislativas en materia de competencia estatal y que les sean transferidas o delegadas facultades correspondientes a dichas materias cuando éstas sean por su propia naturaleza susceptible de ello.

No obstante, interesa a IU destacar que hasta el día de hoy se ha hecho uso de esa precisión constitucional torcidamente a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, al convertirla en un cauce de ampliación de competencias cuya titularidad no atribuye al Estado el artículo 149.1 de la Constitución, por lo que pueden ser asumidas perfectamente por las CC.AA. interesadas, mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía. Se ha producido así una situación en la que dichas CC.AA. no han adquirido nuevas competencias por decisión libre de su “autogobierno”, sino gracias a la “benevolencia” del poder central y a la complicidad PSOE/PP en este punto.

En general puede decirse que la Constitución de 1978 lleva en su seno potencialidades de desarrollo federalizante:

- *En primer lugar, las CC.AA. han accedido ya a un cierto grado de autogobierno.*
- *En segundo lugar, ha permitido una cierta articulación de la Hacienda estatal con las Haciendas autonómicas, basada en dos principios que IU defiende para el nuevo modelo de Estado: el principio de autonomía financiera y el principio de solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones y entre todos los españoles.*
- *En tercer lugar, el techo competencial de las CC.AA. es flexible dentro del sistema y puede igualarse para todas las CC.AA. e, incluso aumentarse, según ya se ha visto.*
- *En cuarto lugar, el Fondo de Compensación Interterritorial para corregir desequilibrios regionales mediante gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados facilita el proceso solidario hacia la federalización, pese a la prepotencia del poder central, en ésta como en tantas otras cuestiones.*

## 2. IMPULSO AUTONÓMICO Y DESARROLLO FEDERALIZANTE DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Izquierda Unida plantea que el proceso hacia un Estado Federal, Plurinacional, Democrático y Solidario, debería apoyarse en el impulso autonómico y en el desarrollo federalizante de la Constitución española, en función del momento político y del grado de consenso que se vaya consiguiendo respecto a algunas reformas.

Se trataría de llegar a un amplio acuerdo en la línea de las propuestas recogidas en el punto B para impulsar y desarrollar el actual Estado de las autonomías mediante una serie de reformas que, en esta fase, sólo precisarían modificar la Constitución de forma inmediata en lo relativo al Senado y en la supresión de la elección directa de los Alcaldes por los vecinos.

## IV

Estas medidas, que supondrían un progresivo paso en el proceso de federalización y que se exponen a continuación, deben constituirse en los ejes fundamentales de nuestra política de desarrollo autonómico, a llevar a cabo por los cargos públicos de IU tanto en el Parlamento Estatal, como en los Parlamentos de las CC.AA.

- a) Aumento de competencias y del poder político de las CC.AA. en base a los siguientes criterios:
- *Transferencia efectiva de todas las competencias incluidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía;*
  - *Reforma de los Estatutos de las CC.AA. (aún pendiente) con equiparación competencial a las actuales del art. 151, acceso progresivo a competencias del art. 149 y reforzamiento de sus parlamentos, cuya representación deberá respetar la proporcionalidad y la pluralidad.*
  - *En los Estatutos de las Antiguas CC.AA. , ya reformados, sin renunciar a nuestras propuestas debemos exigir su puesta en marcha, así como las garantías necesarias en las transferencias de educación y sanidad a fin de poder prestar un nivel medio en el servicio transferido.*
  - *Incremento de las competencias de las CC.AA. a través de la delegación o transferencia por Ley Orgánica que regula el 150.2. de la Constitución, en la perspectiva de limitar las competencias del Poder Central, a las establecidas en el apartado C.4.3. de este documento para el Estado Federal.*
- b) **Modificación de las leyes estatales (leyes de Bases u otras) que hayan invadido competencias de las CC.AA.**
- c) **Reforma del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial de las CC.AA. (se desarrolla en el apto. D.5 de este documento).**
- d) **Reforma de las Administraciones Públicas (se desarrolla en el apto. D.6 de este documento).**
- e) **Profundización y desarrollo de la autonomía local (se desarrolla en el apto. D.4. de este documento).**
- f) **Reforma de la financiación de las CC.AA., bajo los criterios de suficiencia financiera, autonomía, corresponsabilidad fiscal y solidaridad (se desarrolla en el apdo. D.3. de este documento).**
- g) **Participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y aumento de su capacidad de intervención en las políticas sectoriales europeas (se desarrolla en el apto. D.7. de este documento).**
- h) **Respeto y fomento de la pluralidad de lenguas y culturas en el conjunto del Estado español.**
- i) **Posibilidad de Federación de las CC.AA.**



## IV

**3. UN MODELO SOLIDARIO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

El proceso federalizante necesita de un sistema de financiación que se hace sobre los principios de autonomía financiera, suficiencia, solidaridad y corresponsabilidad fiscal.

En la actualidad el sistema de financiación de las CC.AA. descansa preferentemente sobre subvenciones estatales (70%), con un 15% de participación en recursos estatales cedidos y un 15% de endeudamiento con tendencia creciente. Hay que cambiar la estructura de este sistema de financiación para ir haciendo descender la parte de subvención y aumentar la parte que tiene naturaleza fiscal directa. Esto requiere una reforma a fondo de la LOFCA y del Fondo de Compensación Interterritorial, para salvaguardar el principio de solidaridad y asegurar la prestación en pie de igualdad de los servicios públicos transferidos.

IU propone incrementar la capacidad fiscal y la autonomía financiera de los Entes Territoriales y reducir subsiguientemente el peso de la financiación estatal hasta los niveles que la situación requiera, articulando para ello el gasto a gestionar por las CC.AA. y los instrumentos de financiación de éstas.

Proponemos armonizar la política niveladora de necesidades y la política niveladora de gasto “per cápita”, atendiendo respectivamente a la igualación del grado de cobertura de las necesidades sociales en materia de bienes y servicios públicos, y a una justa progresividad impositiva en conexión con un gasto público igual para cada ciudadano, pero sin caer en un trato igualitario indiscriminado que vendría a consagrar las desigualdades existentes.

No cabe duda de que uno de los aspectos más destacables en el sistema LOFCA fue su propósito de instrumentar efectos claramente redistributivos o niveladores. Sin embargo, no se han llegado a realizar análisis comparativos de los niveles relativos de equipamiento en las distintas CC.AA. Por otra parte, la fijación definitiva del porcentaje de participación en los ingresos del Estado ha sido claramente influenciada por la preocupación de no exceder ni alterar excesivamente el nivel global y pauta distributiva de los recursos alcanzada en la fase precedente, así como por la introducción de ajustes restrictivos que, sin justificación, desvirtúan el automatismo original del porcentaje. Tampoco se ha intentado la cuantificación de los grandes objetivos nacionales en materia de servicios públicos fundamentales. No se han explicitado ni aplicado los criterios enunciados en los artículos 15 y 16 de la LOFCA, y se ha recortado el alcance redistributivo del FCI al incorporar parte de la inversión nueva en el porcentaje de participación.

Si a todo lo anterior se añade la existencia de fuertes desequilibrios regionales entre las diferentes partes del territorio del Estado y el notable divorcio contenido en el actual sistema de financiación de las CC.AA. entre el grado de autonomía política de éstas y su grado de autonomía financiera, y así también entre el grado de descentralización del gasto y el grado de descentralización del ingreso, se entiende perfectamente que IU proponga como paso necesario e imprescindible en el proceso federalizante un nuevo sistema de financiación solidario de las CC.AA. en el que sean las haciendas autonómicas las que decidan sobre el volumen y la estructura de sus ingresos, sin perjuicio de los ingresos propios del

## IV

Poder central, que habrán de ser suficientes, entre otras cosas, para atender mediante el Fondo mencionado más arriba a las transferencias de nivelación cuando éstas fueran necesarias.

Para ello, hacemos una propuesta integral, que no puede ser tomada en partes aisladas, pues todas ellas forman un conjunto donde equilibrar autonomía y solidaridad, corresponsabilidad fiscal y suficiencia financiera:

### 3.1 principios de suficiencia y autonomía financiera

- *Todas las comunidades Autónomas tendrán el mismo porcentaje de suficiencia financiera. Dicho porcentaje será del 100% de su Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Las correcciones, por mayores o menores ingresos, se realizarán en el ejercicio presupuestario siguiente, produciéndose los pagos correspondientes en la dirección deudora.*
- *El 100% de suficiencia financiera se obtendrá por parte de las CC.AA. mediante su participación en porcentajes distintos en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales.*
- *Los porcentajes de participación de cada Comunidad Autónoma en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales se fijarán en equivalencia a la cuantía total del PIE de cada Comunidad.*
- *A tal fin se formarán dos bloques de impuestos: En el primer bloque estará el IRPF (Base Liquidable) y en el segundo, el IVA (fase minorista) y los Impuestos Especiales.*
- *Cada uno de los bloques aportará el 50% de la cantidad correspondiente al PIE de cada Comunidad, pudiendo cada bloque oscilar en su participación en un + 10%, sufriendo el otro bloque el crecimiento o decrecimiento correspondiente. Los porcentajes de cada bloque se fijarán por las CC.AA. para el quinquenio del acuerdo financiero.*
- *Las CC.AA., en uso de su capacidad normativa podrán realizar modificaciones al alza en la parte del IRPF cedido en un porcentaje del 3% como máximo. La modificación a la baja de dicho porcentaje (en un máximo del 3%) solo podrá aplicarse en cada Comunidad a las rentas más bajas según un tope fijado.*
- *La aplicación y desarrollo de la capacidad normativa por cualquier Comunidad Autónoma deberá ser autorizada por el Senado tras el informe favorable del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Si de su aplicación se desprendieran perjuicios para una o unas CC.AA., en el mismo acto se acordará la propuesta de los mecanismos compensatorios correspondientes.*

### 3.2. principio de solidaridad

Al objeto de ir corrigiendo situaciones de desequilibrio, tanto en la prestación de los servicios públicos como en la dotación de infraestructuras, en los Presupuestos Generales del Estado se crearán, dotarán y pondrán en funcionamiento los siguientes fondos:



## IV

- *En desarrollo y cumplimiento del artículo 15 de la LOFCA se dotará el FONDO DE NIVELACIÓN con una cantidad no inferior al 0,1% del PIB (según las previsiones), realizándose las correcciones en el ejercicio presupuestario siguiente.  
Los criterios de aplicación de dicho Fondo serán los fijados en los artículos 13,15 y Adicional Tercero de la LOFCA, hasta tanto no se haya modificado dicha ley.*
- *El antiguo FCI (Fondo de Cooperación interterritorial) se sustituye por un FONDO DE DESARROLLO TERRITORIAL cuya función debe ser similar a la de los FEDER, que es “contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro (de España) mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.  
Dicho Fondo se dotará presupuestariamente con una cantidad no inferior al 0,25% del PIB, realizándose las correcciones por desfase en el ejercicio presupuestario siguiente. Esta cuantía se distribuirá entre las CC.AA. con niveles de renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria.  
El FONDO DE DESARROLLO TERRITORIAL se sustentará en los principios de PROGRAMACIÓN (las ayudas deben formar parte de un programa coherente que deriva de una estrategia previamente establecida) y de ADICIONALIDAD (las ayudas de este Fondo deben sumarse a las inversiones de las CC.AA., no suplirlas).*
- *Como fuente excepcional de financiación, los PGE, asignarán, con especificación de su destino, unas asignaciones complementarias para garantizar la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios transferidos o pagar las deudas pendientes a aquellas Comunidades Autónomas que así lo establezcan en sus propios Estatutos de Autonomía.*

### 3.3. Reforma del consejo de política fiscal y financiera

Con el fin de limitar el excesivo peso del Gobierno Central en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en detrimento de las CC.AA., y su actuación sustitutoria de hecho con respecto al Parlamento, desde IU proponemos una revisión a fondo de su actual composición y funciones.

En ese sentido, la representación de las CC.AA. debe tender a ser expresión de sus Cámaras legislativas más que de sus ejecutivos, disminuyendo la representación de la Administración Central.

Sus funciones de consulta y propuesta, dependiente del Senado, se centrarían en:

- *Propuesta de criterios de reparto de los FONDOS DE NIVELACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL.*
- *Propuesta de criterios de reparto de los Fondos Europeos.*
- *Propuesta al Senado de autorización de los acuerdos de las CC.AA. en el uso de la capacidad normativa en los porcentajes de participación de los impuestos estatales.*

# IV

- *Propuesta al Senado de mecanismos compensatorios en el caso de que el desarrollo de la capacidad normativa de las CC.AA. perjudicara al resto.*
- *Órgano de consulta sobre las propuestas a elevar por el ejecutivo al legislativo acerca de los acuerdos de financiación autonómica en el quinquenio correspondiente.*

## 4. PROFUNDIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

### 4.1. Constitución y Poderes Locales

Los fundamentos constitucionales para la reforma del régimen local en la perspectiva del estado federal son los siguientes:

La propia Constitución en los artículos 140 y 142 garantiza la autonomía de los Ayuntamientos y establece el principio de suficiencia financiera. La sentencia del Tribunal Constitucional 32/81 afirma que los Entes Locales, al igual que la Administración General del Estado y las CC.AA. *“son Estado” y “participan en el ejercicio del poder”*. Así mismo manifiesta que *“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios de gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”*.

La sentencia del mismo Tribunal 27/87 indica que *“la Administración Local es parte de un todo que debe mantenerse articulado en beneficio de los ciudadanos”*.

El modelo constitucional garantiza la autonomía de los Ayuntamientos, tanto por lo que se refiere a las competencias como, lo que es más importante, por lo que se refiere a la suficiencia financiera. Artículos 140 y 142. La descentralización del poder político, sin embargo, no ha sido desarrollada por ninguno de los gobiernos Constitucionales lo cual ha fomentado la desvertebración social con profundas desigualdades económicas y culturales, con desequilibrios territoriales.

Es imprescindible ponerse de acuerdo en la definición del concepto de Autonomía Local que, como concepto jurídico y políticamente indeterminado, precisa ser acotado para tener utilidad en la discusión.

No cabe referir la autonomía local a los listados competenciales del Estado y las CC.AA actuales, por cuanto la Constitución en los art. 148 y 149 se refiere, fundamentalmente, a la capacidad legislativa sobre las materias que enuncia y, por tanto, a menos que se pretenda dotar de capacidad normativa a los Ayuntamientos, la autonomía, el poder municipal, no puede abordarse desde ese parámetro.

Por otro lado, situar la discusión en la asignación legislativa de mayores competencias, en términos de aumentar el número de servicios mínimos atribuidos y mayor potestad reglamentaria, supone mermar las expectativas de ejercicio del poder local. Simplemente, estaríamos hablando de una posición subalterna del Ayuntamiento, al que se le reconocería legislativamente mayor capacidad gerencial. Por descontado que desde la postura municipalista tradicional en IU, nos

## IV

pronunciamos por la asunción de más servicios por los Ayuntamientos. Pero no creemos que ese sea el núcleo central del contenido de la Autonomía Local, garantizada constitucionalmente.

La autonomía municipal, el ejercicio efectivo del poder local, pasa por dos premisas básicas y el cumplimiento de un requisito “sine qua non”:

- a) El reconocimiento de un espacio genérico de decisión política, en relación con el territorio del término municipal, una posibilidad de actuación política que vaya más allá de la encomienda de gestión de servicios y ejercicio de potestades, asignados legislativamente o de un ámbito de soberanía, si bien reducida a intereses no generalizables a territorios más amplios.
- b) Inexistencia de ratificaciones gubernativas superiores para la validez de las decisiones municipales e imposibilidad de suspensión administrativa cautelar de las mismas.
- c) Además de lo anterior, suficiencia financiera real, sin la cual no es posible hablar de poder político.

En cuanto a razones de la necesidad de incrementar el poder local, sin ser exhaustivos, se nos ocurren fundamentalmente dos:

- *Por razón de la mayor proximidad e inmediatez entre representantes y representados, los Ayuntamientos permiten más control democrático y facilitar las fórmulas de participación y democracia directa de los ciudadanos y ciudadanas.*
- *Por cuanto ello es lo que se corresponde con el papel representativo de los gobiernos locales, elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, directo y secreto.*

#### 4.2. Reformas Constitucionales en el proceso federalizante

Hay que mantener el estatus de los municipios en la actual situación, nunca rebajarlo. Por lo tanto los Ayuntamientos, en primer lugar, continuarán siendo Estado, recibirán el reconocimiento de tal y participarán en el ejercicio del poder. Todo ello porque son el instrumento idóneo para ejercer la participación democrática en todos aquellos asuntos que atañen directamente a los sujetos de derecho de la comunidad local.

El artículo 140 quedará modificado de modo que se elimine la posibilidad de elección de los Alcaldes por los vecinos, por la legitimidad presidencialista que supone. Del mismo modo en ningún caso IU avalará el incremento de atribuciones del Alcalde en detrimento de las del Pleno.

Así mismo se determinará la elección por sufragio universal de los órganos desconcentrados y descentralizados del municipio: juntas de distrito y entidades menores de las que reciben diferentes nombres según las CC.AA.: pedanías, partidas, para su constitución quedarán equiparadas a las juntas de distrito.

## IV

Para los municipios que ya están contemplados en régimen de concejo abierta, se mantendrá la elección directa.

### 4.3. El desarrollo legal: La Ley Reguladora de las bases de Régimen Local

El campo de actuación de los municipios establecido en la LBRL es muy amplio, desde el diseño del soporte físico de la ciudad a través de la acción urbanística, a la prestación de servicios o actividades esenciales (tráfico, transporte colectivo, parques y jardines, limpieza, mataderos y mercados, abastecimiento y saneamiento, etc.) hasta la adopción de iniciativas económicas en concurrencia con la empresa privada (fomento de empleo, apoyo de sectores en crisis, etc. ).

La Ley establece en el apartado 1º del artículo 25, que “ El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. A renglón seguido, en el apartado 2º del mismo artículo, plantea de forma no exhaustiva, un listado de materias en las que “en todo caso” el municipio ejercerá competencias, en los términos de la legislación estatal y autonómica. Finalmente el artículo 26 establece los servicios municipales obligatorios que los Ayuntamientos deben prestar. Previamente el artículo 2 de la citada Ley de Bases, señala que “las leyes básicas del estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes Locales en las materias que regulen”.

La cuestión competencial de los Ayuntamientos cuanto menos resulta confusa, pero de gran interés por el alcance del principio constitucional de autonomía municipal, al menos desde la óptica municipalista que desde siempre ha mantenido Izquierda Unida. Se podría resumir, teniendo presente la competencia de las CC.AA sobre todo desde la sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, de 21 de septiembre, del siguiente modo:

- *Competencia genérica de los Ayuntamientos que legitima una amplísima esfera de actuación sólo limitada por los principios de lealtad y cooperación recíproca entre las diferentes Administraciones Públicas.*
- *Competencias concretas atribuidas por la legislación básica estatal.*
- *Competencias concretas atribuidas por eventuales Leyes Autonómicas de Régimen Local.*
- *Competencias concretas atribuidas por las Leyes sectoriales estatales o autonómicas.*

Según ese esquema normativo, el problema de lo que se ha venido denominando Pacto Local no reside, en lo esencial, en la pretendida limitación de competencias de los Ayuntamientos. El Principio Constitucional de autonomía municipal recogido de la forma que lo hace el desarrollo legislativo, colma cualquier expectativa de orden municipalista.

## IV

Planteadas así la cuestión habría que abordar si la Constitución del 78 y su desarrollo legislativo actual camina en la dirección planteada y si el Estado Federal, tal como es propugnado por IU, habría de modificar el sistema.

En cuanto a lo primero, creemos que tanto la Constitución como la legislación estatal de régimen local permiten, sin retoques, la autonomía política de los Ayuntamientos, en los términos que aquí defendemos. Las dos premisas de su existencia están contenidas en el marco vigente: existe un margen genérico de actuación autónoma de los Ayuntamientos y sólo en situaciones excepcionales de gravedad es posible la suspensión cautelar administrativa, con posterior control judicial.

Tampoco sería preciso variar el esquema en el Estado Federal. Únicamente habría que definir qué facultades, respecto al régimen local, se residen en los Estados miembros, variando entonces el interlocutor.

Pese a lo anterior, no puede hablarse de efectiva autonomía local en nuestro país y ello por el incumplimiento del requisito indispensable: la suficiencia financiera. A las puertas del siglo XXI los Ayuntamientos continúan en la secular situación de penuria económica:

#### 4.4. La financiación

La situación, después de la promulgación de la LRHL, es básicamente idéntica a la anterior. Con la añagaza de dotar de autonomía financiera a los Ayuntamientos se mantuvieron los viejos impuestos: Contribución, Radicación, Circulación, Plus Valía; eso sí, cambiándoles el nombre y dotando a los Ayuntamientos de un margen de discrecionalidad en cuanto a su capacidad recaudatoria, lo que, sin solucionar nada, confiere a los Ayuntamientos una imagen de voracidad fiscal. Hay que tener en cuenta, además, que dichos impuestos no permiten la progresividad y que los Ayuntamientos carecen de capacidad normativa para establecer bonificaciones y exenciones.

##### a. La Ley de Haciendas Locales

La Ley de Haciendas Locales consolida la filosofía política del Gobierno al expresar de forma inequívoca que “el principio de autonomía coadyuva a la realización material de la autonomía financiera en la medida en que esta depende en gran parte del uso que las corporaciones locales hagan de su capacidad para gobernar sus respectivas haciendas”. Las fuentes de financiación son principalmente tres: IBI, IAE, PTE.

La participación de los Ayuntamientos en el gasto público es escasa, o lo que es peor se mantiene congelada en el 12-16% del gasto total.

El problema de las competencias se reduce, en verdad, a la capacidad financiera o si se quiere ser más preciso, a la relación existente entre las posibilidades de actuación de los Ayuntamientos y su secular insuficiencia financiera, pese a los términos imperativos con que la Constitución recoge el principio contrario.

## IV

La Constitución obliga a la suficiencia financiera de las Haciendas Locales, pero no establece proporción alguna para su consecución entre tributos propios y participación en los del Estado y las CC.AA. A partir de dicha inconcreción, el legislador ha tomado partido por remitir la parte del león de la recaudación de ingresos de los municipios a sus tributos propios. Así una década después de la promulgación de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, el panorama no puede ser más desalentador: por término medio la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del estado alcanza a sufragar 1/3 de los presupuestos municipales y la mitad del coste de los servicios que el estado obliga a los Ayuntamientos a prestar. A lo anterior debe añadirse que la participación en los ingresos de las CC.AA. recogida también en la citada Ley de Haciendas locales, ha resultado inédita hasta la fecha ¿?

La pretendida suficiencia financiera de la Hacienda Local descansa sobre la tributación propia de los Ayuntamientos y, fundamentalmente, sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles y, en menor medida, sobre el de Actividades Económicas y el de Circulación, así como el de Construcciones y Plusvalía. Ello hace que los Ayuntamientos adopten un enojoso papel de recaudadores voraces, sin capacidad normativa para regular sus impuestos, sus exenciones o sus bonificaciones, al tiempo que, como administración más cercana al ciudadano, aparezca potente frente a éstos para satisfacer sus demandas de servicios e inversiones.

### b. Otras Leyes sectoriales

Las leyes sectoriales que afectan a los municipios y que no cuentan con financiación adicional lejos de incrementar la autonomía y el poder político municipal, contribuyen a debilitarlo precisamente por esa falta de financiación. Los ejemplos más destacados son:

- *La LODE y la LOGSE que obliga a los municipios al mantenimiento y conservación de edificios escolares en el tramo de escolarización obligatoria, incrementado con estas leyes.*
- *Los beneficios fiscales aplicados a los edificios públicos.*

### 4.5. PROPUESTAS de IU

El debate sobre el famoso Pacto local debe girar hacia la real consecución de la suficiencia financiera y no seguir centrado en la consecución de atribuciones competenciales específicas, por cuanto ello no hace sino desdibujar el problema central de las posibilidades de actuación de los municipios. Teniendo en cuenta la competencia genérica atribuida a los Ayuntamientos para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, ello será posible en la medida que cuente con los recursos económicos suficientes.

Es necesaria una propuesta concreta, ciertamente difícil, pero imprescindible, de modificación del esquema de financiación de los Ayuntamientos que debe suponer un giro de 180º sobre la situación actual:

## IV

- *Los mayores ingresos en las arcas municipales deben provenir de:*
  - *Una mayor participación en los ingresos del Estado.*
  - *La participación en los ingresos de las CC.AA. tal como establecen la Constitución y la LRHL*

Esta modificación debe relacionarse, a la vez, con la atribución de competencias específicas que las Administraciones estatal y autonómica transfieran a los Ayuntamientos, de obligado cumplimiento para estos últimos. Dicho de otra manera, ya que el Estado y las CC.AA. imponen a los Ayuntamientos la prestación obligatoria de servicios públicos, deben ser garantes de la obligación de suficiencia financiera que la Constitución prevé para las Haciendas Locales.

Las modificaciones de orden legal y fiscal deben seguir las siguientes orientaciones:

- *La Administración Central debe garantizar la financiación de los Servicios Municipales que la legislación del Estado, básica o sectorial, obliga a prestar a los Ayuntamientos mediante una mayor participación de éstos en los ingresos del Estado.*
- *Las Comunidades Autónomas deben garantizar a los Ayuntamientos la financiación de los servicios que su legislación les obliga a prestar.*
- *Los Ayuntamientos deben garantizar, mediante sus tributos propios, la financiación de los servicios y actividades que, en virtud de autonomía y competencia genérica, acuerden realizar.*

Para la efectividad de la anterior propuesta deben tenerse presente tres aspectos que la condicionan:

1. Que las modificaciones del sistema deben operar en los ámbitos legislativos y político administrativos: el estatal y el autonómico. Puesto que se plantea incrementar la financiación de los Ayuntamientos por la vía de incrementar su participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, la negociación debe realizarse en los dos frentes y desde ¿las federaciones de Municipios y provincias de cada ámbito?. Lo mismo cabe plantear respecto de la posibilidad de transferir atribuciones concretas de competencias a los Ayuntamientos por leyes estatales y autonómicas.

Se propone para dicho traspaso de competencias específicas a los Ayuntamientos, las siguientes atribuciones ¿en exclusiva?:

- *Ordenación del territorio y Protección del Medio Ambiente dentro del término municipal, sin perjuicio de los Planes directores de ámbito superior.*
- *Política de vivienda pública: intervención administrativa en el mercado de suelo a través del Patrimonio Municipal de suelo.*
- *Prestación de los servicios sociales.*
- *Mayores competencias en educación.*
- *Políticas activas contra el desempleo.*

## IV

2. Que debe plantearse una modificación completa de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y, en menor medida, de la Ley de Bases de Régimen Local. Respecto de la primera, además de fijar la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado según los criterios anteriores, hay que repensar los impuestos municipales, racionalizarlos, simplificarlos y refundirlos, pero sobre todo hay que atender al principio constitucional de capacidad económica y progresividad. Hay que permitir a los Ayuntamientos un margen de discrecionalidad para atender a circunstancias de orden social, económico, para determinar exenciones y bonificaciones.
3. Las modificaciones del sistema de Haciendas locales están condicionadas por el sistema financiero público en su conjunto. Un descenso en la recaudación de ingresos públicos, estatales o autonómicos, incidiría negativamente en la financiación local y, por lo tanto, en las competencias a trasladar a los Ayuntamientos y, en definitiva, en la Autonomía municipal para responder a las aspiraciones y necesidades de los HIPERVÍNCULO <mailto:vecin@svecin@s>. Por lo tanto a la hora de discutir reformas impositivas, IRPF y cualquier otro impuesto, debe tenerse presente también y formar parte del discurso de IU, las demandas de gasto público de las Corporaciones locales o, lo que es lo mismo, de las necesidades vecinales en materia de servicios municipales, dotaciones e infraestructura.

### 4.6. El papel de las diputaciones provinciales

El programa con el que Izquierda Unida se presentó a las Elecciones Generales de 1996 recogía “la desaparición de las diputaciones provinciales, en aquellas Comunidades Autónomas que democráticamente lo decidan, sustituyéndolas por otras corporaciones de carácter representativo”. Los programas de gobierno de Izquierda Unida, así como la legislación aprobada en distintas CC.AA., contemplan como alternativa un protagonismo mayor de las comarcas y municipios. La desaparición de las diputaciones exige, no obstante, una reforma de la Constitución de 1978, según diversas sentencias del Tribunal Constitucional; entre otras la del 28/7/81 sobre la Ley catalana 6/80.

Conocidas estas limitaciones y el marco programático de Izquierda Unida la cuestión que se plantea no es tanto establecer la desaparición de las diputaciones por cualquiera de sus posibles vías, descartando el convertirlas en la administración periférica de las Comunidades Autónomas, sino el ir creando un tejido sustitutivo más democrático y más eficiente para prestar servicios de mayor calidad al ciudadano en su municipio. El arranque de este nuevo modelo debe venir de la mano de un pacto en la Comunidad Autónoma que descentralice competencias y recursos hacia los ayuntamientos y defina el marco competencial de las comarcas y otras entidades supranacionales, permitiendo que la decisión sea tomada por los ayuntamientos.

Es decir, apostamos por un proceso de fortalecimiento de las Comarcas, Mancomunidades y las Áreas Metropolitanas, por iniciativa de los Ayuntamientos, donde pueden ir “disolviéndose” las Diputaciones.



## IV

La cooperación entre las diputaciones y los ayuntamientos debe asentarse sobre nuevas bases, alejadas de la utilización partidista de las subvenciones, según el color político de cada ayuntamiento.

## 5. REFORMA DEL SENADO

La necesidad de una reforma inmediata del Senado viene impuesta por la ineficacia del modelo actual para el desarrollo de los objetivos del propio Estado de las Autonomías.

Para IU la reforma debe realizarse desde una óptica federalizante, transformando el Senado en una auténtica Cámara de representación territorial que refleje el carácter plurinacional y plurirregional de los pueblos que conforman el Estado español, convirtiéndose en un instrumento de diálogo entre los representantes de las CC.AA. que ayude a hacer compatible el respeto a las distintas identidades nacionales y regionales con la búsqueda de la solidaridad entre todas ellas, y en sede de comunicación con los órganos en los que encarna el Poder común del Estado. El Senado ha de ser también la institución en cuyo seno se acuerden los criterios de financiación autonómica y, asimismo, el cuerpo colegislador donde se decida la posición a adoptar por el Estado en la Unión Europea cuando se trate de cuestiones que afecten a las CC.AA.

Nuestra propuesta implica cambiar aspectos importantes de los títulos III y VIII de la Constitución, ya que sólo así pueden abordarse las reformas necesarias relativas al funcionamiento, composición y sistema de elección del Senado. Es por ello que valoramos como insuficiente la pretensión de la Ponencia Oficial del Senado de limitarse a retocar el título III, especialmente en lo relativo a la elección de los senadores.

### 5.1. Funciones y competencias del Senado

IU considera que, como mínimo, han de atribuirse al nuevo Senado las siguientes funciones y competencias.

#### a) Como cuerpo colegislador:

- *Iniciativa legislativa.*
- *Competencia para intervenir junto al Congreso en el ejercicio de las atribuciones sobre la convalidación y derogación de Decretos-leyes.*
- *Competencia específica de enmienda del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, que requerirá para su rechazo por el Congreso el "quórum" de una mayoría cualificada.*
- *Derecho de veto en relación con los proyectos de ley del Congreso que impliquen transgresión material de las atribuciones del Senado o, en general, afecten lesivamente a las competencias y atribuciones de las CC.AA., o a la organización territorial del Estado.*

## IV

*IU considera que, ejercido el derecho, ha de estarle vedado al Congreso remitir al Senado durante un plazo concreto, que puede ser de dos años, cualquier proyecto de ley cuyo contenido de fondo sea igual o similar al que fue vetado. Transcurrido dicho plazo, si el Congreso decidiera mantener su proyecto de ley, la cuestión habría de ser sometida “ex constitutione” al Tribunal Constitucional.*

*Las CC.AA. a través de sus representantes en el Senado podrán instar a que éste ejerza su derecho de veto, ante Proyectos de Ley o normas que vulneren su marco competencial.*

*La iniciativa legislativa del Senado debe revestir la forma de “proyectos de ley del Senado”, y en las materias que sean de su exclusiva competencia, no serán los mismos remitidos al Congreso. Para el resto de sus proyectos de ley, la modificación o rechazo de los mismos exigirá en el Congreso mayoría cualificada y serán expresamente motivados.*

### **b) Como órgano de control del Gobierno:**

- *Facultad de control del Gobierno respecto de las normas dictadas por éste en materia de transposición del derecho comunitario cuando afecten a las CC.AA.*
- *Competencia para intervenir junto al Congreso en la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio.*

### **c) Como órgano de política autonómica:**

- *Competencia para conocer y decidir sobre las cuestiones relativas a la estructura político-territorial del Estado y sobre aquellas otras conexas derivadas de esa estructura.*
- *Competencia decisoria en las cuestiones de índole normativa que afecten al Estado español como consecuencia de su pertenencia a la Unión Europea cuando afecte a las CC.AA., así como participación en la formación de la voluntad del Estado en sus relaciones internacionales jurídicas y políticas cuando se produzca idéntica afección.*
- *Competencia exclusiva para conocer de cuantas materias afecten a los Estatutos de Autonomía, y a sus propuestas de reforma.*
- *Competencia de decisión en materia de financiación de las CC.AA., sobre las medidas de nivelación de los ingresos de éstas, sobre las bases de financiación de los Presupuestos autonómicos, así como sobre los diversos Fondos y establecimiento y distribución de los mismos.*

### **d) Otros aspectos:**

- *En lo que concierne a la designación de miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y de otros órganos constitucionales habrá de incrementarse el peso del Senado, al menos mientras continúen vigentes los actuales sistemas de designación.*

## IV

- *Así mismo, el Senado debe ser competente para la revisión y armonización de las funciones que actualmente le son atribuidas por la Constitución.*
- *IU defiende la plena equiparación de todas las lenguas en el Senado, con plena libertad para su uso. Por ello, todas las lenguas del Estado español serán declaradas oficiales en el Senado.*

## 5.2. Composición de Senado y sistema de elección

*IU considera que la composición del Senado debe basarse en:*

- *Un número mínimo de senadores por cada CA, igual para todas ellas.*
- *Un número suplementario para cada CA en función de su población.*

En cuanto a las formas de elección de los senadores, IU considera que, estando abiertas a la búsqueda de acuerdo con otras fuerzas políticas y partiendo de que debe haber una circunscripción única en cada CA, cabe la posibilidad de optar entre una de estas tres fórmulas:

- *Opción A: Elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, respetando el principio de proporcionalidad, de forma simultánea a la elección de miembros de las Asambleas Legislativas de las CC.AA.*
- *Opción B: Elección por las Asambleas legislativas de las CC.AA., proporcionalmente al número de votos obtenidos en las últimas elecciones autonómicas por las diversas candidaturas y en los términos que establezcan los Estatutos de Autonomía.*
- *Opción C: Dejar a las respectivas CCAA la decisión de elegir entre una u otra de las anteriores opciones, quedando expresamente excluido un sistema mixto.*

## 6. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La reforma de las Administraciones Públicas constituye un elemento central del proceso federalizante. La falta de adecuación de las Administraciones a los principios constitucionales de objetividad e imparcialidad, eficacia, descentralización y coordinación (título IV) y a la nueva redistribución del poder político del Estado de las Autonomías (título VIII), obliga a realizar una reforma en profundidad. Las actuaciones realizadas por los sucesivos gobiernos se han preocupado más en adaptarlas a los nuevos marcos de gestión de carácter neoliberal, desreguladores y privatizadores, que a solventar los seculares problemas que embarcan a nuestras Administraciones: politización; clientelismo; ineficacia e ineficiencia; burocratización; distanciamiento del ciudadano; etc.

La reforma que IU plantea, se enmarca en la perspectiva del modelo de Estado federal que defendemos: social y democrático de derecho, participativo, de carácter plurinacional y plurirregional, que requiere unas Administraciones basadas en la defensa de servicio público, el pluralismo cooperativo, la extensión

## IV

de la regulación pública, la aplicación del principio de subsidiariedad y el fomento de la participación ciudadana, con un objetivo irrenunciable de profundización en el papel redistributivo del Estado. Destacamos el concepto central de “participación”, que exige unas nuevas relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos, en los que éstos puedan expresar su visión del interés colectivo en todo el ciclo de las políticas públicas, legitimando activamente los objetivos propuestos por los responsables políticos.

Lo anterior requiere cambios profundos en las estructuras y organización de las Administraciones, en sus aspectos funcionales y en los procedimientos, en el modelo de función pública actual y en las leyes que les informan, especialmente la ley del Gobierno, la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y la ley 30/84 de Reforma de la Función Pública.

Las propuestas de IU a la globalidad de la reforma, se esbozaron en nuestro Programa Electoral de 1996, tratándose en este apartado exclusivamente, las relacionadas con el Modelo de Estado y el proceso federalizante.

### **6.1. Adecuación de las Administraciones a la nueva redistribución del poder político: la Administración cooperativa**

La actual configuración jurídico-política del Estado ha determinado un amplio proceso de transferencias competenciales a favor de las Comunidades Autónomas y, desde otra perspectiva, se ha producido asimismo una extensión del nivel de servicios prestados por las Corporaciones Locales, en el contexto de descentralización política y administrativa que le es propio al Estado Autónomico. Además, existe un proceso de cesión de competencias importantes del Estado español a la Unión Europea.

La tendencia hacia una evolución de tipo federal del Estado y la consolidación del proceso de construcción europea, conduce necesariamente, para IU, a la promoción y activación de aquellos principios informadores de la actuación de las Administraciones que mejor cohesionen las diferentes estructuras de gestión entre los distintos niveles territoriales y supraestatales tanto en el plano de la coordinación como en el de la colaboración interadministrativa.

La pluralidad de los centros de decisión política y administrativa y los diversos planos en los que la nueva estructuración territorial del Estado descentralizado coloca al ejercicio efectivo de la acción administrativa, exige un esfuerzo racionalizador que permita combinar la proximidad a la ciudadanía de los centros de poder y de gestión con la necesaria agilidad y eficacia en la actuación del Poder Público administrativo, así como la neutralización de posibles efectos económicos indeseados, en términos de presión sobre los procesos de gasto público.

## IV

**En este sentido, IU propone:**

- a) Un modelo de Administración cooperativa, plural en la decisión, cooperativa en la gestión y con “ventanilla única” para el ciudadano. Este modelo, coherente con el horizonte del Estado Federal, conjugaría la pluralidad de competencias de los distintos niveles de gobierno del Estado, con la necesidad de que el desarrollo y gestión de las políticas públicas se realice por la Administración más cercana posible al ciudadano mediante la utilización de la técnica de delegación de la ejecución de competencias estatales en las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 150,2 de la Constitución, así como un mayor protagonismo de los Municipios en la Gestión Pública, a través de la delegación en éstas de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, con prioridad en los servicios de prestación directa a las ciudadanas y ciudadanos.
- b) La adopción del modelo de administración cooperativa implicaría:
  - *La adopción de fórmulas de gestión cooperativa y de coordinación.*
  - *Garantía de cumplimiento homogéneo, en todo el territorio, del bloque normativo básico estatal, garantizando unidad de criterio en su aplicación.*
  - *Para hacer efectivos los principios de cooperación y coordinación, deben potenciarse las relaciones entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas mediante: la reforma del Senado (en los términos que se recoge en su capítulo específico); el impulso de órganos de relación política como las Conferencias Sectoriales; la intensificación de foros de diálogo bilateral entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CC.AA.; el incremento de los mecanismos de información de carácter bidireccional entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.*
  - *La necesidad de adecuar la Administración General del Estado, en función de sus competencias y nuevos fines, tal como se especifica en los apartados siguientes.*

## **6.2. La reforma de la Administración General del Estado**

- *La inexistencia de un proceso de adecuación de las funciones y contenido de la Administración General del Estado a las condiciones aparecidas como consecuencia de la descentralización política y administrativa (transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas) y de la integración de España en las estructuras políticas de la Unión Europea, es un hecho ni siquiera contestado por el propio Gobierno. Se constata la necesidad de poner en marcha un profundo cambio estructural en la organización administrativa estatal.*

**Por un lado** es necesario reducir y simplificar los órganos centrales del Estado adecuando su organización y funcionamiento a sus nuevos cometidos. Por otro hay que reducir la administración periférica del Estado a su mínima expresión,

## IV

a partir de la doble premisa constituida por el desarrollo constitucional en un sentido federalizante y su correlativa inspiración en el ya enunciado modelo de Administración Cooperativa.

**En esta línea de actuación, IU propone las siguientes medidas:**

- a) Reducción del número de Ministerios y organismos autónomos, mediante la fusión o la desaparición de todos aquellos en los que ha incidido de forma significativa el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.
- b) Simplificación y reorganización de sus unidades orgánicas en función de sus nuevos fines y competencias. Potenciación de los servicios de planificación, coordinación, normativa y de seguimiento y control, competencias que se van a reforzar en el desarrollo y profundización del proceso autonómico. Creación de nuevos servicios para coordinar las Administraciones Central y Autonómicas (Consejo previsto en el art. 131.2. de la Constitución, Conferencias sectoriales, etc.). Creación de los órganos adecuados en los Ministerios, a fin de que puedan realizar con eficacia: a) la elaboración planificada de las políticas generales y sectoriales a plantear en la CE, asegurando el seguimiento y control de resultados; b) la coordinación horizontal entre las diferentes unidades administrativas con competencias en un tema sectorial.
- c) Separación nítida entre los órganos políticos y administrativos. Los Secretarios Generales, Directores Generales y Subdirectores Generales de Ministerios y Organismos Públicos, tendrán naturaleza de órganos administrativos y se cubrirán por profesionales públicos, en función de la idoneidad, mérito y capacidad.
- d) Reducción al mínimo del aparato administrativo periférico del Poder Central, limitándolo al propio de las materias no delegables por pertenecer al núcleo intransferible que afecta a la soberanía del Estado, así como al de otras materias que exijan la ejecución propia del Estado por imperativo del principio de solidaridad.
- e) Atribución a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas sobre la totalidad de las competencias estatales susceptibles de ser delegadas a las Comunidades Autónomas, en uso de las técnicas prevista en el artículo 150.2 de la Constitución.
- f) Desaparición de la figura del Gobernador Civil, sin ser sustituida por ninguna otra.
- g) Los órganos periféricos provinciales que permanezcan dependerán, orgánica y funcionalmente, directamente del Departamento o de la Agencia Estatal a la que estén asignadas las funciones correspondientes.
- h) Nueva configuración del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en orden a la titularidad de las siguientes competencias:
  - *Funciones de coordinación y relación política con las Comunidades Autónomas.*
  - *Control de supervisión de las funciones estatales delegadas en las Comunidades Autónomas.*

## IV

- *Funciones de control, seguimiento y evaluación de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado en las demarcaciones provinciales, dándole ese sentido al concepto de “dirección” de la Administración periférica del Estado a que se refiere el artículo 154 de la Constitución.*
- *El Delegado del Gobierno tendrá carácter netamente político y será nombrado mediante Decreto de Consejo de Ministros.*

## 7. PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. Y LOS MUNICIPIOS EN LA FORMACIÓN Y EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO ANTE LA UNIÓN EUROPEA.

Dentro de un proyecto federalista democrático y solidario, las CC.AA. y los municipios deben converger como sujetos activos en la defensa de una idea alternativa de la construcción europea que tenga en cuenta las diversidades nacionales y regionales y la superación de los desequilibrios territoriales.

Hay que tener en cuenta, además, que muchas de las decisiones que se adoptan en la Unión Europea afectan a temas que son competencia de las CC.AA. (Agricultura, pesca, medio ambiente, etc.).

Es preciso por tanto establecer mecanismos institucionales que permitan expresar la voluntad de las CC.AA. y los municipios tanto en las diversas estructuras de la UE, como en la conformación de la voluntad del Estado español ante las distintas políticas de la Unión Europea.

En este camino, IU propone medidas como:

- a) Redefinición de las funciones del Comité de las Regiones, a fin de transformarlo en un instrumento de participación efectiva de nacionalidades y regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea. Potenciación de las relaciones de dicho Comité con el Parlamento Europeo.
- b) Creación de un Comité de Municipios, como órgano de participación de éstos en la definición de las políticas de la Unión Europea.
- c) Reconocimiento institucional de la plurinacionalidad y de los hechos diferenciales existentes en el marco europeo.
- d) Impulsión de formas de cooperación transversales entre las distintas “regiones” y municipios de la Unión Europea.
- e) Corresponsabilización de las CC.AA. y los municipios en las políticas desarrolladas por el Estado Español ante la UE, para lo que se considera necesario:
  - *Plena cooperación e información en sentido ascendente y descendente sobre los procesos comunitarios, entre la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales*
  - *Creación de los instrumentos necesarios de cooperación y coordinación para asegurar la corresponsabilidad en las decisiones.*
  - *Presencia de las CC.AA. en las delegaciones españolas en las instituciones de la UE y en COREPER.*
  - *Reconocimiento por el Estado del derecho de las CC.AA. a mantener con el exterior relaciones de carácter cultural y comercial.*

## IV

- *Articulación de mecanismos para la participación activa de las CC.AA. y los municipios en la configuración, demanda y distribución de los fondos estructurales y de cohesión. Cuando el Senado se transforme en una auténtica cámara de representación territorial, será en su ámbito donde se establezcan dichos mecanismos para las CC.AA.*

### **8. LOS HECHOS DIFERENCIALES EN EL PROCESO FEDERALISTA**

- *En IU reconocemos que en la Constitución del 78 se superponen los reconocimientos de competencias comunes para las CC.AA. con hechos diferenciales, al mismo tiempo que defendemos que esos elementos formen parte de nuestro Estado de las Autonomías con las características siguientes:*
- *El modelo de Estado que propugnamos implica también el reconocimiento de la posibilidad de competencias diferentes en ámbitos como la lengua, la cultura, la política comunicativa y otras que puedan derivarse de las particularidades nacionales y regionales así como de la voluntad política que llegue a expresar cada C.A. En este sentido debería respetarse tanto la igualdad de derechos de las CC.AA. en su acceso a un mismo nivel de autogobierno en todo lo que pueda ser común, como la existencia de competencias diferentes en función de su propia diversidad. Otra cuestión es que desde la izquierda luchemos para que el “uso social de esas mismas competencias no implique privilegios económicos para una C.A. ni beneficie a los grupos sociales dominantes en la misma”.*
- *Los hechos diferenciales no son elementos estáticos, ni en aquellas Comunidades donde están reconocidos, ni en aquellas otras que demanden un nuevo reconocimiento.*
- *El hecho diferencial obliga a las partes (CC.AA. y Gobierno Central), una vez pactado a la consecución de las dotaciones presupuestarias, o acuerdos necesarios para su aplicación, puesta en marcha o desarrollo.*
- *En ningún caso el hecho diferencial (sea de contenido financiero, cultural o geográfico) será tomado como elemento de justificación de relaciones aritméticas en el seno del Estado.*
- *Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrá implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales (art. 138.2 de la C.E.).*

No puede olvidarse que en el ámbito cultural cuando se habla de “hechos diferenciales” sirven éstos para mostrar la identidad de un pueblo, la unidad entre sus componentes, por contraste con otros pueblos en cuanto expresión de una identidad propia que pasa a explicarse ideológicamente en función de determinados presupuestos políticos. Pero esto supone también la posible confrontación con esferas culturales más amplias de las que participan todas las partes junto a los específicos “hechos diferenciales”, lo que puede conducir a que la afirmación



## IV

de las respuestas culturales y políticas justificativas de esos “hechos diferenciales” se produzca mediante la negación de una cultura de mayor radio histórica y socialmente definida que subyace en todas las demás, con la consecuencia de negar la identidad cultural española como concepto global y reducir España al nacionalismo centralista castellano.

Frente a esta visión de las cosas, como frente a ese nacionalismo castellano uniformador y centralista, es necesario buscar posiciones más matizadas en las que partiendo de la evolución permanente de todo patrón cultural, de toda señal de identidad, se constate que el progreso sólo es posible desde el basamento último común y por la interacción constante de todas las esferas culturales (en Europa y en España) propiciando el desarrollo de la realidad pluricultural libremente consentida y apoyada por todas las partes interesadas en el proyecto federal común. Implica todo esto un concepto compartido y progresista de los “hechos diferenciales” de honda naturaleza cultural en su origen.

IU Federal, en el reconocimiento de su proyecto y su expresión en las distintas federaciones, hace suyo los posicionamientos que en el ámbito autonómico se realiza con respecto a los hechos diferenciales en cada comunidad, por parte de nuestra fuerza política.

# V

## **RESUMEN Y PROPUESTAS**

Este material será editado como definitivo con posterioridad a la discusión del presente documento de trabajo.



## ANEXOS I

1. Glosario de términos para el debate sobre el Proyecto Federal de IU	63
2. Propuesta de las Federaciones de IU sobre los hechos diferenciales ( <i>Se editará posteriormente</i> )	69
3. Tablas:	
Descentralización del Sector Público Español	71
Evolución de la deuda Autonómica	71
Endeudamiento de las Comunidades Autónomas en valores y créditos no comerciales	72
Diferencias en la financiación per cápita de las Comunidades Autónomas	73
Recursos de las Comunidades Autónomas. Año 1996	74
Recursos de las Comunidades Autónomas. (porcentajes) Año 1996	75
Importe de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para 1995	76
Recaudación por Impuestos Directos 1991-1995	77
Recaudación por Impuestos Indirectos 1991-1995	78
Comparación de las ayudas a las CC.AA. en 1994 y 1995 procedentes del presupuesto General de las Comunidades Europeas, en miles de Pesetas	79
Transferencias Estado-UE:	
Presupuestos Generales del Estado para 1998	80



**"GLOSARIO"  
DE TÉRMINOS  
PARA EL DEBATE  
SOBRE EL PROYECTO  
FEDERAL DE IU**

*Nota: Respondiendo a la petición de algunas Federaciones, se presenta a continuación una definición-interpretación de una serie de "voces" o conceptos que no pretende sentar ninguna "ortodoxia" ni ser, obviamente, completa, dada la polisemia y complejidad de los temas. Parte, eso sí, de que los conceptos se expresan con palabras que surgen y evolucionan en diferentes contextos y son revisados en contraste con las experiencias prácticas en las que se pretende aplicarlas. Dentro de esas limitaciones, quizás ayuden a clarificar el debate.*

**AUTODETERMINACIÓN:** Derecho colectivo -o diferenciado de grupo- a decidir libremente un "status" político determinado que puede ser reclamado por colectividades o grupos nacionales sin Estado propio y en un ámbito territorial determinado en el cual poder ejercer su soberanía. Este derecho no implica únicamente la opción por la independencia y la secesión o separación del Estado del que formen parte esos grupos, ya que pueden proponerse otras fórmulas (federación, confederación...).

Es cierto que se ha tendido a imponer en el Derecho Internacional, basado en el paradigma de los principales Estados-naciones occidentales, la interpretación que limitaba el ejercicio de ese derecho a las antiguas colonias. Pero ese criterio ha sido desbordado por su ejercicio práctico en países como Canadá o por su reconocimiento formal en acuerdos recientes como el de Stormont.

El ejercicio de ese derecho corresponde a toda la ciudadanía del territorio afectado que voluntariamente participe en la decisión, evitando criterios excluyentes. El sujeto colectivo del mismo debería ser, por lo tanto, el conjunto de la población residente de forma estable, independientemente de sus diferencias de origen, lengua o etnia, en el ámbito de la comunidad en la que la demanda del ejercicio de derecho a la autodeterminación se plantee.

La vía pacífica y democrática más adecuada para su ejercicio puede ser la convocatoria de un referéndum vinculante alrededor de la pregunta o preguntas acordadas por mayoría o por consenso en el órgano representativo de la comunidad afectada.

La opinión del "pueblo" puede ser cambiante, por lo que ese derecho no debería agotarse en un solo ejercicio sino que debería garantizarse el mismo en otras ocasiones, siempre que se mantenga una razonable distancia temporal entre ellas y se solicite a través de las instituciones representativas correspondientes. Es precisamente esa garantía la que puede ser un elemento que actúe a favor de la búsqueda de consenso entre fuerzas políticas, sociales y culturales alrededor de la fórmula más adecuada en una coyuntura histórica determinada, sin por ello considerar que la decisión tomada es definitivamente irreversible (en realidad, esto es lo que se reconoce también en el Acuerdo de Stormont).

**AUTOGOBIERNO:** Implica el derecho a decidir soberanamente cómo gobernarse en el ámbito de competencias que es propio de la institución política -federada, regional o local- correspondiente. En el marco de un Estado federal, va unido al pacto por el cual se acuerda también lo que se incluye en el "gobierno compartido" entre todas las partes. Fuera de ese marco, aparece subordinado a lo que decide el "centro" previamente.



**AUTONOMÍA:** Se refiere a la capacidad de cada ente federado para decidir qué competencias quiere ejercer, cuando y cómo ejercerlas, dentro del marco del pacto federal establecido voluntariamente entre las partes.

**AUTONOMÍA FINANCIERA:** Derecho a tener capacidad de decisión propia en cuanto a los gastos y a los ingresos fiscales, sin estar condicionado por criterios finalistas fijados por otro sujeto político-institucional, y dentro del marco de distribución de competencias establecido en el Estado compuesto del que se forme parte.

**CAPACIDAD NORMATIVA:** Se refiere a la posibilidad de regular o modificar los impuestos que son competencia de un ente federado, si bien teniendo que respetar generalmente los márgenes comunes establecidos en el marco del Estado compuesto del que forma parte la entidad política correspondiente, es decir, dentro de una coordinación y armonización fiscal que impida el "dumping fiscal" entre las partes. El ejercicio de esa capacidad puede ser mayor dentro de Estados federales basados en una "soberanía fiscal compartida", mientras que está claramente restringido o ausente en los de "soberanía fiscal derivada".

**CONCIERTO ECONÓMICO:** Se trata de una fórmula empleada en los llamados "territorios forales" de las CCAA vasca y navarra (en donde se llama "Convenio"), que forma parte del reconocimiento de sus "derechos históricos" establecido según la Disposición Adicional Primera y la Disposición Derogatoria Segunda de la Constitución. Permiten a aquéllas gozar de una autonomía financiera que incluye la capacidad normativa en los impuestos concertados a su cargo, la aportación de un cupo para la financiación de las cargas del Estado y la contribución que les corresponda hacer al Fondo de Compensación Interterritorial.

Son las Diputaciones vascas y el Gobierno de Navarra los órganos encargados de los ingresos. Deben respetar el principio de solidaridad, la estructura general impositiva del Estado y los tratados internacionales. No pueden romper el principio constitucional de unidad de mercado y su presión fiscal efectiva global no puede ser inferior a la que exista en el conjunto del territorio del Estado.

Salvo la regulación del IVA y la tributación de las empresas y personas no residentes, los demás impuestos son "concertados" y su recaudación depende de los territorios forales.

**CONFEDERACIÓN:** Contiene tres rasgos fundamentales: 1, Unos poderes limitados en los órganos confederales, siempre delegados por los Estados que la integran; 2, La soberanía permanece en los Estados miembros, lo cual da un fundamento contractual a los órganos comunes (prevalecen los "demoi", de cada Estado sobre un nuevo "demos"); 3, El derecho a la secesión sigue siendo reconocido a cada uno de los Estados miembros.

**CORRESPONSABILIDAD FISCAL:** Significa que las distintas partes de un mismo Estado compuesto son co-responsables desde el punto de vista fiscal porque goza cada una de ellas de una capacidad de decisión determinada tanto en

los ingresos como en los gastos a su cargo. Implica, por lo tanto, tres rasgos básicos: 1, capacidad de disponer de una parte significativa de los ingresos generados en su territorio; 2, capacidad de regular los ingresos dentro de un marco común de armonización fiscal, 3, capacidad de gestionar sus propios impuestos mediante su administración propia.

**CUPO (o Aportación):** Contribución que las CCAA vasca y navarra hacen al Estado español para la financiación de las cargas generales del Estado en las competencias que éste asume así como en las que afectan a los servicios que aquel sigue prestando en esas CCAA. El cupo, que se revisa cada cinco años, se establece en el caso vasco a partir de un porcentaje cuyo polémico "índice de imputación" se determina "básicamente" en función del nivel de riqueza, es decir, de la renta media en esa CA. Dentro de las cargas generales del Estado está incluido el Fondo de Compensación Interterritorial, a lo que ha de contribuir también el mencionado cupo.

**DEUDA HISTÓRICA:** Fórmula empleada en determinadas Comunidades Autónomas del Estado español como reclamación frente a la no aplicación de diversos artículos de sus Estatutos de Autonomía, en los que se recogía la obligación de los gobiernos centrales de recoger en los Presupuestos Generales unas asignaciones complementarias para garantizar la prestación de un nivel mínimo en algunos de los servicios efectivamente transferidos.

**FEDERALISMO:** La definición más simple y actual del mismo es la de "autogobierno más gobierno compartido". Implica la no centralización, es diferente de la mera descentralización y, por lo tanto, supone la superación tanto del modelo piramidal como de la relación jerárquica centro-periferia. Supone una unión contractual de carácter duradero entre distintas partes en condiciones de igualdad, basada en determinados rasgos comunes desde el punto de vista jurídico-institucional: 1, Una Constitución escrita que especifica la división vertical y horizontal del poder y las garantías de que sus atribuciones no les podrán ser arrebatadas tanto al Estado federal como a los Estados federados; 2, Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al conjunto de la ciudadanía (el "demos" o pueblo común) y otra a las unidades que componen la federación (representativas, a su vez, de los distintos "demoi" o pueblos); 3, El derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de reforma de la Constitución federal, y el de enmendar o reformar unilateralmente sus Constituciones internas; 4, La existencia de un Tribunal Constitucional Federal, en cuya composición se ha de incluir el criterio de representación territorial, encargado de dirimir en última instancia los conflictos entre la(s) parte(s) y el todo.

Hay dos tipos fundamentales de sistemas federales: el que tiende únicamente a una distribución territorial del poder en realidades uninacionales (y, por lo tanto, parte de una idea de "soberanía única"), y el que tiende a combinar ese criterio con el del reconocimiento de realidades plurinacionales dentro de un mismo Estado (y, por lo tanto, cuestiona la idea de "soberanía única").

En cuanto a la forma histórica de constitución de los Estados federales se puede distinguir entre aquéllos que fueron producto de un proceso de tránsito de la confederación a la federación (EEUU, Suiza) y aquéllos otros que, consti-

tuyéndose como Estados simples o unitarios, se han transformado en Estados federales (Bélgica, la Alemania Occidental de postguerra). Sin embargo, en la realidad se da una gran diversidad de formas híbridas o intermedias entre unos y otros (Canadá y Quebec, Bélgica en la actualidad, la Federación Rusa y Tatarstán, EEUU y Puerto Rico...), relacionada en la mayoría de los casos con la existencia de realidades plurinacionales que se refuerzan frente a las tradicionales tendencias "monoculturales" de los Estados. En esos contextos se plantea la necesidad de impulsar un modelo federal abierto que reconozca las distintas identidades nacionales en unas condiciones de igualdad compatibles con la diversidad y con la solidaridad interterritorial e interpersonal en el conjunto del Estado federal; ese reconocimiento se plantea en varios ámbitos -el simbólico, el lingüístico, el institucional y el competencial- y se concreta de forma distinta en función de si se trata de naciones con base territorial diferenciada o no.

Uno de los elementos básicos para el funcionamiento de un Estado federal es el desarrollo de una cultura política federalista, es decir, una mentalidad generalizada entre el conjunto de la ciudadanía de que es necesario y posible hacer compatibles la voluntad de autogobierno de las partes con el gobierno compartido entre todas ellas, respetando la diversidad y las diferentes identidades nacionales, regionales, culturales y lingüísticas; esto último es lo que permitirá alcanzar lo que se ha dado en llamar un "consenso superpuesto federal".

**FEDERALISMO COOPERATIVO:** Este tipo de federalismo aparece fundamentalmente asociado a la evolución de los Estados federales uninacionales y al desarrollo de los Estados de bienestar, siendo Alemania la experiencia más avanzada. Se caracteriza por el fomento de técnicas de cooperación entre los entes federados -subvenciones federales condicionadas, instancias mixtas de coordinación de gobiernos, convenios de colaboración horizontales y verticales- que han tenido efectos contradictorios: han favorecido la solidaridad interterritorial (aunque no necesariamente la interpersonal), pero han contribuido a cierto neocentralismo y al reforzamiento de los ejecutivos en detrimento de los parlamentos, primando la eficacia frente a la democratización territorial del poder y generando lo que se ha dado en llamar "federalismo ejecutivo".

El refuerzo de las realidades plurinacionales y la crisis del Estado de bienestar han contribuido a cuestionar esa variante del federalismo. Frente a él surgen tanto el federalismo plurinacional -que busca conciliar igualdad con discriminación positiva a favor de las naciones diferentes a la del Estado- como el federalismo competitivo -que aprovecha la crítica a los rasgos burocráticos y clientelistas del E. de bienestar para fomentar un modelo que sirva a la adquisición de ventajas competitivas de un/os ente/s federado/s frente a otros en el ámbito financiero y fiscal. Mientras que el federalismo plurinacional no es necesariamente incompatible con la utilización de técnicas cooperativas que sirvan al cumplimiento de los principios de coordinación y de solidaridad, el competitivo sí tiende a serlo.

**NIVELACIÓN DE SERVICIOS:** Implica el establecimiento de unas asignaciones comunes y básicas para todos los entes territoriales de un Estado compuesto que garanticen el ofrecimiento de un mismo nivel de bienes y servicios públicos al conjunto de la ciudadanía de ese Estado.

**SOLIDARIDAD:** En el marco de un Estado compuesto o federal implica tanto una dimensión interterritorial como otra interpersonal. Exige que no haya desigualdades en cuanto a los servicios públicos y a los derechos sociales que deben garantizarse a la ciudadanía de las distintas CCAA, así como que se haga compatible la autonomía financiera de las CCAA con una armonización en torno a una política fiscal que sea cada vez más progresiva en el conjunto del Estado e impida distorsiones fiscales entre unos y otros territorios. Implica, por lo tanto, una política de redistribución interpersonal e interterritorial de la riqueza y de los bienes públicos a través de distintos mecanismos (nivelación de servicios, fondos de compensación, desarrollo del sector público y discriminación positiva a favor de zonas más atrasadas económicamente a través de políticas de desarrollo regional, fondos estructurales en el caso europeo...) y de instituciones (como el Senado) de coordinación en el marco del Estado compuesto, así como de mecanismos de colaboración diversos.

**SUBSIDIARIEDAD:** Se trata de un viejo principio que viene a defender que "sólo aquellas funciones que no pueden ser realizadas más eficientemente en el nivel más bajo pueden estar bajo la jurisdicción del nivel siguiente más alto". Es un elemento básico del federalismo uninacional, pero es insuficiente para el plurinacional. Es aplicable a la democratización territorial del poder en cualquier tipo de Estado, ya sea compuesto o simple, y tiene especial importancia en la potenciación del autogobierno local frente a la tendencia de las partes de un Estado compuesto a reproducir en su propio ámbito un modelo centralista.

**SUFICIENCIA FINANCIERA:** Capacidad para disponer de los recursos necesarios para hacer frente a las competencias que asume o quiere asumir cada ente político de un Estado compuesto, superando así la condición de "subvencionado" o el creciente endeudamiento público.

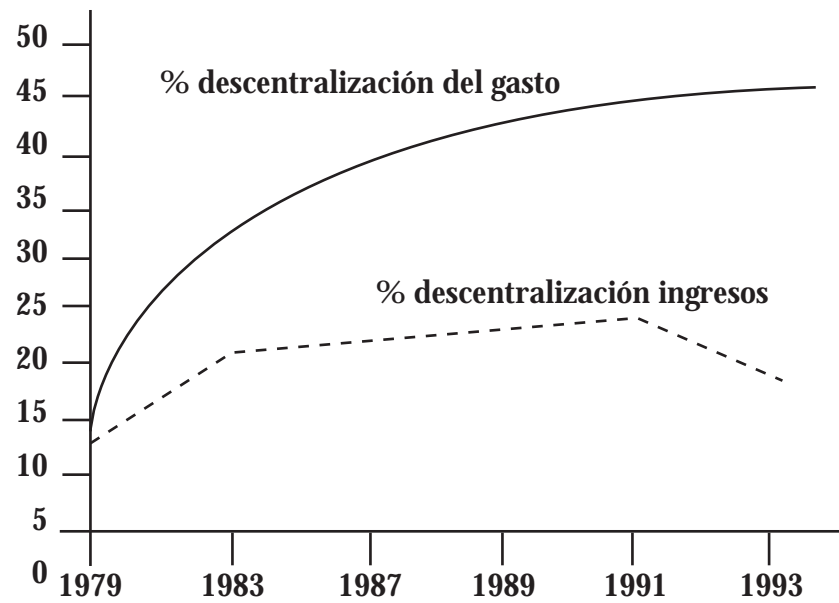


**PROPUESTA DE LAS  
FEDERACIONES  
DE IU SOBRE  
LOS HECHOS  
DIFERENCIALES**

Este material será editado como definitivo con posterioridad a la discusión del presente documento de trabajo.



**Figura 3.1**  
**Descentralización del Sector Público Español**



**TABLAS**

**Cuadro 3.2**  
**Evolución de la Deuda Autónoma**

AÑO	Deuda autonómica Total
1984	182,9
1985	290,2
1986	423,0
1987	473,1
1988	507,5
1989	725,4
1990	1.052,9
1991	1.624,5
1992	2.326,0
1993	3.029,6
1994	3.804,1
1995	4.378,5
1996	5.127,0

Datos en miles de millones de pesetas.  
Fuente: *Banco de España*



**Cuadro 3.3**  
**Endeudamiento de las Comunidades Autónomas en Valores y créditos no comerciales**

Comunidades autónomas	Miles de millones de pesetas	% variación anual	pesetas habitante	% sobre PIB	Por tipo de instrumento financiero Total=100			
					mercado valores	Préstamos y créditos		
						bancos	cajas	otros*
Andalucía	845	22,5	115.522	8,6	55,2	22,7	6,5	15,5
Aragón	122	11,9	101.189	4,9	000	45,9	32,0	22,1
Asturias	67	1,5	59.962	3,6	000	40,3	28,4	31,3
Baleares	44	-4,3	55.839	2,4	34,9	37,2	7,0	20,9
Canarias	167	46,5	102.360	6,1	25,7	52,1	14,4	7,8
Cantabria	25	-28,6	46.135	2,5	000	50,0	50,0	000
Castilla - La Mancha	83	10,7	47.957	3,1	6,0	44,6	30,1	19,3
Castilla y León	141	6,8	54.558	3,2	27,9	31,4	19,3	21,4
Catalunya	1.176	21,9	188.859	8,3	31,1	41,8	19,8	21,4
Extremadura	82	12,3	74.509	5,9	000	53,0	14,5	32,5
Galicia	372	12,4	131.680	9,2	37,1	24,1	13,2	25,5
La Rioja	20	-9,1	74.570	3,6	000	65,0	30,0	5,0
Madrid	459	9,0	88.582	3,9	41,6	23,5	14,8	20,0
Murcia	91	2,2	81.984	5,0	31,9	19,8	20,9	27,5
Navarra	129	-1,5	240.585	10,9	100,0	000	000	000
Pais Vasco	327	11,6	153.465	7,1	99,4	000	0,6	000
Valencia	502	20,4	124.604	7,0	46,1	23,3	13,3	17,3
<b>Total</b>	<b>4.651</b>	<b>16,0</b>	<b>115.346</b>	<b>6,3</b>	<b>42,5</b>	<b>29,1</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>

Nota: \* fundamentalmente créditos del exterior.  
Fuente: Banco de España. La Caixa

**Cuadro 3.4**  
**Diferencias en la financiación per cápita de las Comunidades Autónomas**

<b>Comunidades del Artículo 151</b>		
<b>Comunidad</b>	<b>Presupuestos por habitante</b>	<b>% sobre el presupuesto per cápita (Comunidades Forales)</b>
Andalucía	232,22	73,76
Canarias	186,7	59,31
Cataluña	233,2	74,08
Galicia	240,6	76,43
Valencia	198,0	63,18
Media CC. Art. 151	218,3	69,35
<b>Media País Vasco y Navarra</b>	<b>314,5</b>	<b>100</b>

<b>Comunidades del Artículo 143 (Pluriprovinciales)</b>		
<b>Comunidad</b>	<b>Presupuestos por habitante</b>	<b>% sobre el presupuesto per cápita (Comunidades Forales)</b>
Aragón	60,4	19,19
Baleares	122,2	38,82
Castilla y León	136,8	43,46
Castilla-La Mancha	166,7	52,95
Extremadura	129,2	41,04
Media CC. Art. 151	123,06	39,09
<b>Media País Vasco y Navarra</b>	<b>314,5</b>	<b>100</b>

<b>Comunidades del Artículo 143 (Uniprovinciales)</b>		
<b>Comunidad</b>	<b>Presupuestos por habitante</b>	<b>% sobre el presupuesto per cápita (Comunidades Forales)</b>
Asturias	70,0	22,24
Cantabria	78,5	24,94
Madrid	73,9	23,48
Murcia	103,6	32,91
La Rioja	79,89	25,38
Media CC. Art. 151	81,17	25,79
<b>Media País Vasco y Navarra</b>	<b>314,5</b>	<b>100</b>

Datos en miles de millones de pesetas.  
Fuente: *Banco de España*

**Cuadro 3.5**  
**Recursos de las Comunidades Autónomas. Año 1996 (millones de pesetas)**

Comunidades autónomas	Total recursos	Recaudación normativa de tributos cedidos	Recaudación normativa de tasas afectas	IRPF tarifa complement.	Diferencia recursos a transferir por PGE	Pie: tramo participación en IRPF estatal	Financiación adicional por transferencias estatales pie tramo general
Cataluña	605.593,2	179.271,9	11.925,2	154.869,9	259.326,2	154.869,9	104.456,3
Galicia	305.940,8	40.028,4	5.296,8	37.488,4	223.127,2	37.488,4	185.638,8
Andalucía	740.429,1	104.987,8	16.338,0	81.987,0	537.116,3	81.987,0	455.129,3
Valencia	356.116,2	101.349,9	5.038,4	64.256,2	185.471,7	64.256,2	121.215,5
Canarias	184.287,4	33.794,6	2.949,1	22.821,4	124.722,3	22.821,4	101.900,9
<b>Total art. 151</b>	<b>2.192.166,7</b>	<b>459.432,6</b>	<b>41.647,5</b>	<b>361.422,9</b>	<b>1.329.763,7</b>	<b>361.422,9</b>	<b>968.340,8</b>
Asturias	53.401,1	19.929,7	2.791,0	19.950,7	10.729,7	6.650,2	4.079,5
Cantabria	34.991,1	7.524,7	967,0	9.090,4	17.409,0	9.090,4	8.318,6
La Rioja	16.818,0	5.718,4	349,0	4.922,8	5.827,8	4.922,8	905,0
Murcia	42.926,5	15.187,5	1.196,4	13.230,6	13.312,0	13.230,6	814
Aragón	73.494,5	29.409,9	2.281,5	25.775,2	16.027,9	8.591,7	7.436,2
Castilla-La Mancha	96.511,4	20.918,4	3.407,5	20.697,7	51.487,8	20.697,7	30.790,1
Extremadura	68.420,6	10.486,0	2.061,0	9.959,6	45.914,0	9.959,6	35.954,4
Baleares	30.121,8	12.674,4	1.017,7	14.768,4	1.661,3	000	1.661,4
Madrid	273.196,4	89.275,4	11.772,2	161.106,5	11.042,3	000	11.042,3
Castilla y León	166.907,1	41.218,7	6.560,9	41.289,5	77.832,1	41.289,5	36.548,6
<b>Total art. 143</b>	<b>856.788,5</b>	<b>252.343,1</b>	<b>32.404,2</b>	<b>320.791,4</b>	<b>251.249,9</b>	<b>114.432,5</b>	<b>136.817,4</b>
<b>Total</b>	<b>3.048.955,2</b>	<b>711.775,7</b>	<b>73.951,7</b>	<b>682.214,3</b>	<b>1.581.013,6</b>	<b>475.855,4</b>	<b>1.105.158,2</b>

Fuente: Acuerdo 1996, "BOE", de 22 de abril de 1997

**Cuadro 3.6**  
**Recursos de las Comunidades Autónomas. Año 1996 (porcentajes sobre el total de cada Comunidad)**

<b>Comunidades autónomas</b>	<b>Recaudación normativa de tributos cedidos (% total)</b>	<b>Recaudación normativa de tasas afectas (% total)</b>	<b>IRPF tarifa complement. (% total)</b>	<b>Diferencia recursos a transferir por PGE (% total)</b>	<b>Pie: tramo participación en IRPF estatal (% total)</b>	<b>Financiación adicional por transferencias estatales pie tramo general (% total)</b>
Cataluña	29,61	1,97	25,58	42,84	25,58	17,25
Galicia	13,08	1,73	12,25	72,93	12,25	60,68
Andalucía	14,18	2,21	11,07	72,54	11,07	61,47
Valencia	28,46	1,41	18,04	52,08	18,04	34,04
Canarias	18,34	1,6	12,38	67,68	12,38	55,29
<b>Total art. 151</b>	<b>20,96</b>	<b>1,9</b>	<b>16,49</b>	<b>60,66</b>	<b>16,49</b>	<b>44,17</b>
Asturias	37,32	5,23	37,36	20,09	12,45	7,64
Cantabria	21,5	2,76	25,98	49,75	25,98	23,77
La Rioja	34,0	2,08	29,27	34,65	29,27	5,38
Murcia	35,38	2,79	30,82	31,61	30,82	0,19
Aragón	40,02	3,1	35,07	21,81	11,69	10,12
Castilla - La Mancha	21,67	3,53	21,45	53,35	21,45	31,9
Extremadura	15,33	3,01	14,56	67,11	14,56	52,55
Baleares	42,08	3,38	49,03	5,52	000	5,52
Madrid	32,68	4,31	58,97	4,04	000	4,04
Castilla y León	24,7	3,93	24,74	46,63	24,74	21,9
<b>Total art. 143</b>	<b>29,45</b>	<b>3,78</b>	<b>37,44</b>	<b>29,32</b>	<b>13,36</b>	<b>15,97</b>
<b>Total</b>	<b>23,34</b>	<b>2,43</b>	<b>22,38</b>	<b>51,85</b>	<b>15,61</b>	<b>36,25</b>

Fuente: Acuerdo 1996, "BOE", de 22 de abril de 1996

**Cuadro 3.7**  
**Importe de la Participación de las Comunidades Autónomas**  
**en los ingresos del Estado para 1995**

Comunidades Autónomas	Importe en Millones de Ptas.	%
Andalucía	573.063,6	29,4
Aragón	25.268,8	1,3
Canarias	141.023,5	7,2
Cantabria	19.221,8	1,0
Castilla y León	79.329,2	4,1
Castilla-La Mancha	57.800,4	3,0
Cataluña	384.000,0	19,7
Com. Valenciana	235.564,6	12,1
Extremadura	42.977,7	2,2
Galicia	246.895,4	12,7
Baleares	12.705,6	0,7
La Rioja	7.398,1	0,4
Madrid	89.876,5	4,6
Asturias	18.176,4	0,9
Murcia	15.240,0	0,8
<b>Total</b>	<b>1.948.541,6</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 3.8**  
**Recaudación por Impuestos directos 1991-1995**

Impuestos	Millones de Ptas.				1995 (p)	
	1991	1992	1993	1994	M Ptas.	%
IRPF	4.092.614	4.629.029	4.753.048	4.899.088	5.227.517	78,99
Sociedades	1.368.885	1.256.555	1.132.187	1.088.785	1.265.301	19,12
Patrimonio	20.137	21.882	25.330	27.989	27.641	0,42
Bienes Inmuebles	---	---	434	471	559	0,01
Otros	---	75.060	84.214	83.480	97.256	1,47
<b>Total</b>	<b>5.537.635</b>	<b>5.982.466</b>	<b>5.995.213</b>	<b>6.099.548</b>	<b>5.618.274</b>	<b>100,0</b>

**Recaudación presupuestaria del Estado por Comunidades Autónomas 1995 (en M de Ptas.) (p)**

CC.AA.	IRPF	Sociedades	Patrimonio	Est. No Res.	Otros	Total	%
Andalucía	428.357	76.817	316	288	12.805	518.583	7,84
Aragón	148.134	66.341	000	000	1.783	216.258	3,27
Asturias	112.230	27.084	000	000	1.776	141.090	2,13
Baleares	85.630	22.650	172	38	974	112.464	1,70
Canarias	125.485	16.246	245	41	3.097	145.114	2,19
Cantabria	88.931	15.475	16	000	843	103.265	1,56
Castilla y León	206.881	36.531	000	000	4.354	247.766	3,74
Castilla-La Mancha	97.430	17.928	000	1	2.588	117.957	1,78
Cataluña	1.106.974	273.885	156	36	7.843	1.388.864	20,99
Extremadura	48.976	8.942	000	000	1.738	59.656	0,90
Galicia	205.556	52.460	23	1	4.267	262.307	3,96
Madrid	1.675.662	426.389	25.810	88	9.369	2.137.318	32,29
Murcia	64.079	17.279	26	44	1.877	83.305	1,26
Navarra	9.311	4.072	98	2	620	14.103	0,21
País Vasco	98.208	29.458	29	1	2.179	129.875	1,96
La Rioja	26.162	7.682	2	000	421	34.267	0,52
Valencia	371.123	101.651	534	19	7.986	481.313	7,27
Ceuta	2.767	918	141	000	344	4.170	0,06
Melilla	2.041	518	73	000	393	3.025	0,05
D.G. del Tesoro	322.580	62.975	000	000	31.989	417.544	6,31
<b>Total</b>	<b>5.227.517</b>	<b>1.265.301</b>	<b>27.641</b>	<b>559</b>	<b>97.256</b>	<b>5.618.274</b>	<b>100,00</b>

(p) Provisional

Fuente: Memoria de Administración Tributaria 1995: Mº de Economía y Hacienda



**Cuadro 3.9**  
**Recaudación por Impuestos Indirectos 1991-1995**

Impuestos	Millones de Ptas.				1995 (p)	
	1991	1992	1993	1994	M Ptas.	%
Transf. Patrim. Y						
Actos Jurídicos doc	-11.330	43.123	40.339	43.151	37.334	0,68
Imp. sobre el valor añ.	2.680.213	3.111.193	2.770.232	3.196.103	3.385.518	61,86
Impuestos especiales	1.240.490	1.436.645	1.577.895	1.798.187	1.911.574	34,93
Tráfico Exterior	289.699	209.165	101.816	94.888	122.028	2,23
Monopolio de Petróleos	14.360	13.532	14.020	2.052	2.477	0,05
Tráfico de Empresas	23.490	25.559	9.553	5.338	3.777	0,07
Otros	4.657	4.472	4.781	11.528	9.857	0,18
<b>Total</b>	<b>4.241.570</b>	<b>4.843.689</b>	<b>4.518.639</b>	<b>5.151.247</b>	<b>5.472.585</b>	<b>100,0</b>

**Recaudación presupuestaria del Estado por Comunidades Autónomas 1995 (en M de Ptas.) (p)**

CC.AA.	Trans. y AGD	IVA	Impuestos Especiales	Tráfico Exterior	Monopolios petróleos	Tráfico de Empresas	Otros	Total	%
Andalucía	1	240.476	59.948	10.329	000	302	-97	310.959	5,68
Aragón	0	75.210	5.307	2.642	000	80	24	83.263	1,52
Asturias	3	55.826	3.969	410	7	530	19,1	60.936	1,31
Baleares	1	44.327	5.195	382	000	45	2	49.952	0,91
Canarias	1	843	5.875	1.294	000	9	-7	8.015	0,15
Cantabria	0	35.577	9.216	2.854	000	9	-7	47.659	0,87
Castilla y León	5	87.027	19.109	408	000	-2	-6	106.541	1,95
Castilla-La Mancha	4	54.305	9.958	163	000	-92	-6	64.332	1,18
Cataluña	441	881.153	119.571	51.962	000	-61	244	1.053.310	19,25
Extremadura	1	17.238	6.391	19	000	7	1	23.657	0,43
Galicia	102	116.493	14.758	7.020	000	80	-466	137.987	2,52
Madrid	25.354	1.487.598	1.604.412	16.912	000	259	10.012	3.144.547	57,46
Murcia	1	22.369	5.258	2.216	000	39	-56	29.827	0,55
Navarra	77	-14.479	199	362	000	000	-1	-13.842	-0,25
País Vasco	1.789	53.351	17.120	6.736	000	20	24	79.040	1,44
La Rioja	0	17.043	2.030	210	000	-7	11	19.287	0,35
Valencia	23	210.727	23.264	18.099	000	130	-13	252.230	4,61
Ceuta	428	310	-5	000	000	396	000	1.129	0,02
Melilla	290	63	000	000	000	421	000	774	0,01
D.G. del Tesoro	8.813	61	-1	000	2.470	42	000	11.385	0,21
<b>Total</b>	<b>37.334</b>	<b>3.385.518</b>	<b>1.911.574</b>	<b>122.028</b>	<b>2.447</b>	<b>3.777</b>	<b>985,7</b>	<b>5.472.565</b>	<b>100,00</b>

(p) Provisional

Fuente: Memoria de Administración Tributaria 1995: Mº de Economía y Hacienda

**Cuadro 3.10**  
**Comparación de las ayudas a las CC.AA. en 1994 y 1995 procedentes del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, en miles de Pesetas**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>Diferencia</b>
<b>País Vasco</b>	5.756.183	14.504.190	8.748.007
<b>Cataluña</b>	26.550.788	39.331.093	12.780.305
<b>Galicia</b>	16.179.577	61.963.647	45.784.070
<b>Andalucía</b>	44.142.217	66.146.808	22.004.591
<b>Asturias</b>	6.920.629	21.484.051	14.563.422
<b>Cantabria</b>	2.458.524	1.356.410	-1.102.114
<b>La Rioja</b>	2.339.322	4.652.171	2.312.849
<b>Murcia</b>	3.538.735	6.729.347	3.190.612
<b>Valencia</b>	11.253.888	53.753.307	42.499.419
<b>Aragón</b>	37.078.393	61.494.384	24.415.991
<b>Castilla-La Mancha</b>	101.610.175	125.126.346	23.516.171
<b>Canarias</b>	23.321.574	38.030.199	14.707.625
<b>Navarra</b>	2.082.515	5.473.887	3.391.372
<b>Extremadura</b>	5.531.368	32.470.612	26.939.244
<b>Baleares</b>	448.484	2.275.153	1.826.699
<b>Madrid</b>	3.536.156	6.270.116	2.733.951
<b>Castilla y León</b>	108.377.118	153.646.114	45.268.996
<b>Ceuta</b>	-----	422.820	422.820
<b>Melilla</b>	-----	180.660	180.660
<b>Total</b>	<b>401.125.655</b>	<b>695.311.315</b>	<b>294.185.660</b>

**Fuente:** Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales:  
*Informe sobre la financiación de las CC.AA., Ejercicio 1995. Madrid, 1997*

**Cuadro 3.11**  
**Transferencias Estado-UE: Presupuestos Generales del Estado para 1998**

---

**Sección 34: Relaciones financieras con la UE (en miles de Pesetas)**

---

<b>Capítulo 4 (Transferencias Corrientes)</b>	<b>20.915.000</b>
<b>Capítulo 7 (Transferencias de Capital)</b>	<b>931.300.000</b>
<b>Total</b>	<b>952.215.000</b>

---

**Nota:** No hay desagregación de la Sección 34 en los Presupuestos. Entre los libros que el Gobierno presentó en las Cortes Generales figura un ANEXO (1.4) de los flujos financieros de España-Unión Europea, que debe tener nuestro Grupo Parlamentario

## **ANEXOS II**

**(Documentos IU)**

1. Documentos IVª Asamblea “Modelo de Estado”	83
2. Programa de Estado de las Elecciones generales de 1996 “Apartados 4,5, y 6”	93
3. Ponencia sobre Modelo de Estado de Izquierda Unida-Iniciativa Per Cataluña	133



**DOCUMENTOS**  
**IVª ASAMBLEA**  
**“Modelo de Estado”**  
 (Aprobados en la  
 IVª Asamblea Federal de IU  
 Madrid 9, 10 y 11 de  
 diciembre de 1994)

**HACIA UN ESTADO FEDERAL SOLIDARIO**

**E**n esta situación IU debe plantearse como uno de sus objetivos prioritarios la defensa de un modelo de Estado Federal solidario muy ligado al planteamiento de desarrollo sostenible que mantenemos en el terreno económico.

Y debe plantearse desde un nuevo impulso y profundización del actual estado de las autonomías. Nuevo impulso que debe abrir un proceso federalizante, como paso previo a la reforma constitucional necesaria para llegar al Estado Federal Español, desde la aceptación y respeto al carácter actual del Estado Español, reafirmarnos, no obstante, que propugnamos la República Federal, como forma futura del Estado, forma a la que en ningún caso renunciaremos. Y debe abrirse, sin pausas; en este proceso, cualquier pausa es un retroceso, como se está comprobando en la actualidad. Y cualquier pausa desde la perspectiva de la izquierda, significaría dejar de manera definitiva la iniciativa de la política autonómica en manos de opciones de derechas dispersas, pero regionalmente bien implantadas.

Nuestra propuesta de Estado Federal Solidario debe dar respuesta a una triple demanda. Demanda de mayores cotas de autogobierno, respuesta ante el debate de la federalidad europea y salidas satisfactorias ante la crisis del estado del bienestar.

La propuesta de IU se enmarca en la apuesta por la doble federalidad europea y federalidad del Estado español. Pero doble federalidad que debe tener como horizonte una federalidad europea de los pueblos y de las regiones, en un proceso de desaparición de los actuales estado-nación

Sin embargo, hasta que se alcance este proceso, IU apuesta por un Estado Federal con capacidad redistributiva entre los territorios y entre los diversos sectores sociales. Nuestra idea de Estado Federal Solidario no plantea la desaparición del Estado, ni su debilitamiento, sino un Estado Federal que asuma lo diversificado de su composición, sea garante de las señas de identidad propias de las partes, a la vez que garantice los reequilibrios territoriales. En suma, un modelo de Estado Federal propuesto desde la izquierda por tanto, que ahonda en la democracia y en la solidaridad.

Por eso ante esta crisis del modelo de Estado del Bienestar, y la pérdida de funcionalidad de la administración estatal, defendemos la revisión de ésta potenciándola hacia niveles más cercanos al ciudadano, como son los autonómicos (es-



tados federales) y los niveles locales. Es aquí donde la optimización, la maximización de los recursos y posibilidades permite una mayor relación coste/beneficio en los diversos niveles de prestación social del sector público.

En este Estado Federal Solidario habría un bloque central de competencias, depositadas por las partes que se federan en el Gobierno Federal, competencias que una vez superado el déficit democrático de las instituciones europeas y asumido por la U.E. el componente POLITICO de la unidad, deberán ser compartidas o transferidas en todo o en parte a los distintos niveles Institucionales europeos.

Junto a lo anterior se fijaría un nivel mínimo competencial a asumir por las diferentes partes, por las CC.AA., facilitándose en caso de dificultades o incapacidades vías similares a las recogidas en el art. 145.2 de la vigente Constitución Española.

Al final del proceso, en nuestro modelo de Estado Federal Solidario, deben convivir elementos del llamado federalismo cooperativo, con elementos del federalismo de coordinación.

Entendiendo la cooperación como un modo de decisión por el que determinadas funciones y competencias se llevan a cabo de forma conjunta y se traducen en actuaciones concretas realizadas mancomunadamente por las partes, y la coordinación es un modo de actuación en el que las partes pueden luego decidir manteniendo el ejercicio íntegro de sus facultades.

Y ello sin olvidar nuestro reconocimiento a la capacidad de autodeterminación de los pueblos del Estado Español, porque el Estado Federal que IU plantea sólo puede ser fruto de un pacto en condiciones de igualdad entre los pueblos que deseen formar parte de él. Un pacto federal libremente asumido por las diferentes Comunidades Autónomas, que contemple incluso la posibilidad de optar por otras fórmulas de relación, previa consulta popular.

Varios retos, por tanto, se abren en nuestro camino. Por un lado, fijar el contenido concreto de la reforma constitucional de cara al avance hacia el Estado Federal, para lo que esta IV Asamblea decide que en el próximo Consejo Político Federal se cree una comisión permanente que impulse en nuestro seno, en nuestro círculo de influencias y en las instituciones, este proceso federalizante, fortaleciendo así el nuevo impulso autonómico que nuestro Estado necesita, a la vez que impulsamos en la sociedad nuevas formas de participación social, desarrollando un modelo superador de la democracia actual. Por otro lado, iniciar un proceso federalizante, para lo que es necesario un nuevo impulso autonómico.

## **PROCESO FEDERALIZANTE E IMPULSO AUTONÓMICO**

Debemos lanzar a debate en la sociedad española, en el seno de las fuerzas políticas, en los distintos ámbitos institucionales, la necesidad de un PACTO CONSTITUCIONAL que abra un proceso federalizante (cuyas características se plantean a continuación) donde haya una clasificación y dimensionamiento de las competencias de los distintos niveles institucionales, así como de la financiación que acompaña a esa nueva redistribución competencial.

Cuando se elaboró la Constitución del 78, en primer lugar, había un alto desconocimiento, y falta de práctica, en los niveles competenciales y su desarrollo entre la administración central y la autonómica y, en segundo lugar, en dicha Constitución apenas aparece el poder local (aún no se habían celebrado elecciones municipales democráticas) y no aparece el nivel europeo (nadie se lo imaginaba).

Sin embargo, durante esos años los municipios han ido tomando un protagonismo cada vez mayor, en medio de graves problemas financieros, sucesivos tratados y/o actas a nivel de Comunidad Europea ha trasladado a los órganos comunitarios muchas de las competencias, tanto de la administración central como de la autonómica, que hasta ahora estaban en el marco competencial de éstas.

Consecuencia de todo ello es una tremenda confusión sobre los espacios competenciales, con los inevitables problemas, debido a que cada nivel tiende a ejercer sus competencias (la mayoría de las veces compartidas) con unos medios escasos, debido fundamentalmente a su compartimentación.

Es por ello inevitable ese PACTO CONSTITUCIONAL, donde se debe implicar no sólo a las fuerzas políticas, a las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos, sino a organizaciones sociales y colectivos de ciudadanos. Es necesario fijar de manera nítida las competencias de cada uno, así como la financiación o financiaciones precisas, pues de otra manera el grado de confusión de conflictos y de déficits a la hora de prestar servicios, alejará el consenso social del proyecto autonómico y federal, y sólo aparecerá éste como una fuga adelante entre los problemas actuales.

Consecuencia de ese pacto constitucional debe ser la aproximación de los tres niveles que configuran el Estado, a la capacidad de gasto de 50-25-25, y donde el nivel comunitario europeo debe incluirse y tener su zona de crecimiento en el nivel central, como corresponde a la doble apuesta federal a nivel español y europeo.

En el terreno autonómico IU plantea la necesaria racionalización y simplificación de las administraciones. Ello implica, en primer lugar, abrir la dinámica de desaparición de aquellos ministerios cuyas competencias estén transferidas totalmente o en parte a las CC.AA. Si nos encontramos con competencias totalmente cedidas, caso del Ministerio de Cultura, la salida es fácil, y donde sigan permaneciendo competencias compartidas, la organización ministerial debe simplificarse con una secretaría o subsecretaría de un Ministerio de Presidencia o de coordinación.

El objetivo no es otro que el Gobierno y la Administración autonómica, sean junto con los municipios, los únicos representantes del Estado en su comunidad. Ello lleva parejo una reforma a fondo de la Administración Pública, a fin de adaptarla a la nueva situación.

Consecuencia de lo anterior es la desaparición paulatina (con las reformas necesarias) de las figuras de los gobernadores civiles y de los delegados/as del Gobierno, así como del progresivo desmantelamiento de las Diputaciones Provinciales, con la excepción de las Diputaciones Vascas, sustituyéndose por mecanismos de cooperación entre los gobiernos autonómicos y los municipios con menor capacidad, en una fase descentralizadora hacia modelos comarcales, donde la comarca aparezca no sólo como un ámbito más eficaz en prestación de servicios, sino como un nivel administrativo y político.



Al mismo tiempo, este proceso federalizante debe servir de impulso, a fin de que los Parlamentos Autonómicos adquieran la centralidad de la vida política y asuman un papel protagonista en todo el proceso autonómico.

La pérdida de competencias autonómicas (fundamentalmente del paquete del 84) en favor del ámbito comunitario europeo, debe corregirse en una doble dirección. Por un lado, aumentando la capacidad de intervención de las autonomías en las políticas europeas, bien a través de un comité de las Regiones, reformado y con mayor nivel de competencias, bien a través de la presencia directa ante diversos organismos (Consejo de Ministros, comisiones, etc. ). Por otro lado, aumentando el nivel competencial (vía artº 152 de la C.E.), con un bloque de competencias de gestión (bloque más amplio a las autonomías del 143), que además de las demandas de las distintas CC.AA. incluya Seguridad, Tráfico, Protección Civil y otras, así como de competencias políticas y de coparticipación clara en la conformación de la voluntad del Estado. La necesaria reforma del Consejo Económico y Social, a fin de recoger la presencia autonómica en la línea del artº 131 de la CE, debe ir acompañada de una mayor simplificación de la capacidad de iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos ante las Cortes Generales, así como de la reforma del Senado, mientras se producen las modificaciones constitucionales precisas. En este campo, las leyes de bases deben recuperar su verdadero sentido, modificándose de forma urgente aquellos textos que hayan traspasado el umbral de autogobierno de las CC.AA, reduciendo al máximo los contenidos de las normas básicas, para evitar que incidan negativamente sobre la capacidad legislativa y de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

IU sitúa el futuro Estado con una definición clara del marco competencial federal y del marco competencial de cada ente federado territorialmente en cada Comunidad Autónoma, al que todas las Comunidades podrán acceder según su ritmo y decisión al final del proceso.

En este proceso federalizante, IU cree que el pacto constitucional debe partir de un incremento del techo competencial, para que todas las CC.AA. puedan acceder al nivel de las del 151 de la Constitución, según los ritmos y la realidad social, cultural y lingüística que cada una establezca en los consensos de sus respectivos Parlamentos Autónomos. A la vez, IU cree que debe producirse el total cumplimiento de los Estatutos del 151 y, en su caso, abordar la reforma de éstos para ampliar nuevas competencias, hoy centrales, en el marco de esa nueva definición solidaria y federal.

Este proceso debe producirse a la vez desde las Comunidades hacia los Ayuntamientos, descentralizando competencias autónomas hacia los municipios.

Todo este proceso necesita de financiación suficiente y solidaria. Para ello es preciso poner en marcha los mecanismos necesarios de nivelación de los servicios fundamentales recogidos en la LOFCA y en algunos estatutos de autonomía.

A partir de esta fase se deberá conseguir una equiparación de gasto por habitante con los mecanismos correctores de edad, dispersión, insularidad, etc., para a partir de ahí asegurar que todas las CC.AA. perciban por las diversas vías (impuestos cedidos, participación en los ingresos del Estado, etc.) la misma cantidad por habitante.



De esta forma y sobre esta situación se avanzaría hacia un modelo de verdadera corresponsabilidad fiscal, poniendo como horizonte los conciertos económicos solidarios y una financiación suficiente para el poder local. Unos conciertos económicos solidarios que garanticen de salida, mediante el modelo recaudatorio adecuado, que cada comunidad autónoma recaudará la parte de los impuestos estatales que así se acuerde, sin que ninguna de ellas supere, por esta vía, la parte que le corresponda anualmente por su participación en los ingresos del Estado (PIE).

Una financiación suficiente para un poder local con mayores competencias, asumidas desde las diputaciones y las autonomías. El tramo competencial, que aún les falta para alcanzar el nivel de competencias/gasto en el entorno del 25%, debe llegar de éstas, ya que en diputaciones y autonomías están residenciadas las políticas que por sus propias características son las que alcanzan su óptimo desde su prestación a nivel local.

Resulta imprescindible aumentar el ritmo de transferencia de recursos económicos y competencias a los Municipios. La descentralización estatal en beneficio de los Ayuntamientos reportará grandes beneficios, por ser las Administraciones Locales las más cercanas a los problemas cotidianos y las más accesibles para la ciudadanía. A la vez, que se impulsan fórmulas de asociacionismo local que palien el minifundismo municipal existente, establecer vías de colaboración Comunidades Autónomas-Ayuntamientos, para asegurar que todos los ciudadanos y ciudadanas reciban un determinado número de servicios con una calidad aceptable.

Pero las dificultades de un amplio pacto constitucional no impiden plantearse un gran acuerdo entre las fuerzas políticas para el desarrollo del Estado, a corto plazo, con arreglo a unos puntos fundamentales de reforma e impulso del Estado autonómico -como tensión entre diversidad y unidad- que sintetizamos en los siguientes:

### **1º. Ejecución inmediata del reparto competencial**

Sin cerrar por completo el esquema de reparto competencial, debe ejecutarse de inmediato la transferencia efectiva a las CC.AA. de todas las competencias incluidas en sus respectivos Estatutos y, en función de ello, reformar las correspondientes leyes de Bases estatales que puedan interferir o vaciar de contenido tales competencias. Ello con una estricta igualación de las competencias comunes a varias CC.AA.

Debe establecerse una supervisión parlamentaria, a través del Senado, del cumplimiento de lo anterior.

Potenciación de las competencias autonómicas sobre política económica, sobre comercio y sobre política científica.

Debe reconocerse, en todo caso, el derecho de las CC.AA. a impulsar su propio desarrollo económico, potenciando las competencias municipales sobre vivienda, fomento del empleo, salud, educación, cultura, bienestar social y, en definitiva, sobre todas aquellas materias que exigen una participación más directa de los ciudadanos y ciudadanas.

## **2°. Reforma institucional: Parlamentos Autonómicos; Administración del Estado y Administración Municipal**

Hay que reformar los Estatutos de Autonomía, que potencien el protagonismo de los Parlamentos Autónomos ante el Ejecutivo y establezcan un control político real de la actividad de los Gobiernos Autonómicos con las técnicas de un verdadero sistema parlamentario (ampliación de períodos de sesiones, disolución, dedicación de los diputados, controles constantes a los Ejecutivos). Esto debe complementarse con una reforma de las legislaciones electorales autonómicas que implante efectivos sistemas proporcionales

Desaparición paulatina de la Administración Periférica del Estado central y traspaso de la ejecución a las Administraciones autonómicas. Reforma de la Administración central para adecuarla al Estado autonómico.

Ultimar el mapa autonómico diseñado en la Constitución, posibilitando el acceso a la Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla a través de Estatutos con plena capacidad de Autogobierno, asumiendo las actuales competencias municipales.

Transparencia de competencias desde las CC.AA. a los Ayuntamientos a través de un modelo pactado a nivel estatal. Debe primar el principio de subsidiariedad competencial. Asignando las competencias a la Administración, que puede ejecutarlas de manera más eficaz, participativa y cercana al ciudadano/a.

En este sentido, consideramos la necesidad de desarrollar en profundidad el papel de los Ayuntamientos en un Estado Federal.

## **3°. Participación de la CC.AA. en la dirección del Estado: Reforma constitucional del Senado**

Esta es la reforma constitucional que consideramos esencial e inmediata, y que puede conseguir consenso suficiente para llevarlo a cabo a corto plazo, dada la ineficacia del modelo actual del Senado para los objetivos del Estado de las autonomías.

Hay una enorme conciencia, en la situación presente, de participación de las CC.AA. en la conformación de la voluntad del Estado y, por tanto, la corresponsabilización. Frente a ello prevalece el bilateralismo y un cierto "centralismo en la autonomía".

Esto no puede solucionarse con una reforma reglamentaria (la Comisión General de Autonomías) que no conduce a cambios reales. Por eso hay que una reforma constitucional para que el Senado deje de hacer una segunda lectura legislativa y para convertirlo en cámara de garantías del proceso autonómico. La reforma tendría como puntos más destacados: circunscripción electoral en la Comunidad Autónoma; apertura de listas; sistema electoral mixto; presencia con voz y voto de los Gobiernos o la representación de los Parlamentos Autonómicos en la Cámara; competencia legislativa sólo en las leyes de contenido autonómico. El Senado tiene que confirmarse como una sede de comunicación entre CC.AA., y con la parte central del Estado; un diálogo de Comunidad a Comunidad, en especial en los asuntos económicos, financieros y sociales. El Senado es un lugar en

donde acordar las bases de financiación de los Presupuestos autonómicos. El Senado se pronunciaría sobre la posición a adoptar por el Estado en la Unión Europea en cuestiones que afecten a las CC.AA.

Junto a lo anterior deben potenciarse los mecanismos de cooperación de las CC.AA. y el Estado a través de las Conferencias sectoriales

#### **4°. Reforma financiera: corresponsabilidad fiscal**

El sistema financiero de las CC.AA. descansa preferentemente sobre subvenciones estatales (el 70%), con un 15% de participación en recursos estatales o cedidos, y un 15% de endeudamiento (creciente y desbocado en algún caso). Hay que cambiar la estructura de este sistema de financiación para ir haciendo descender la parte de subvención y aumentando la parte que tiene naturaleza fiscal directa.

Esto requiere una reforma a fondo de la LOFCA y del Fondo de Compensación Interterritorial, que salvaguarde el principio de la solidaridad y asegure la prestación en pie de igualdad de los servicios públicos transferidos.

IU propone, a corto plazo, incrementar la capacidad fiscal y la autonomía de los entes territoriales, y reducir subsiguientemente el peso de la financiación estatal, hasta los niveles que la situación requiera, articulando el gasto a gestionar por CC.AA. y los instrumentos de financiación de éste con los siguientes criterios básicos:

- Corregir los desequilibrios territoriales existentes, para lograr una convergencia real entre las posibilidades de desarrollo de cada Comunidad Autónoma. Para ésto, el fondo de Compensación Interterritorial debe alcanzar en cuatro años el 45% de las inversiones del Estado, destinándolas a aquellas Comunidades con niveles de renta por habitante inferiores al 75% de la media comunitaria.
- Cesión de tramos de IRPF y otros impuestos, que nos haga avanzar hacia la autonomía financiera, a la vez que establece un fondo de solidaridad horizontal para hacer frente a los gastos corrientes de los servicios, teniendo en cuenta la evolución de todos los componentes de estos gastos, para su nivelación solidaria entre todas las CC.AA.

#### **5. Reforma de las Administraciones Públicas**

La Administración no se ha acercado más a la sociedad—que era uno de los fundamentos de legitimación autonómica más utilizados—, favoreciendo su participación y control y, de otra parte, ha aumentado la imagen gravosa que el Estado y lo público tienen para una sociedad sistemáticamente bombardeada por una estrategia de desprestigio de las instituciones del Estado del Bienestar como responsable o causante de la crisis económica y el desempleo padecidos en el país.

En la práctica, en todo caso, el hecho autonómico ha supuesto una muy amplia descentralización competencial, que se asemeja bastante a una fuerte des-

concentración administrativa. Desconcentración que, hay que insistir en ello, en modo alguno ha supuesto una aproximación de la Administración al ciudadano/a, ni siquiera en términos estrictos de prestación de servicio, mucho menos de auténtica democratización.

Tendencia a la que, por lo demás, no ha sido ajena, la propia evolución en la Administración General del Estado. Abandonando toda pretensión seria de reforma tras verificar el rotundo fracaso de la famosa Ley 30/84, el panorama de nuestras administraciones desde el punto de vista interno,— es decir, en tanto que organizaciones complejas orientadas a ejecutar las políticas del Gobierno y a prestar los servicios públicos—, puede ser descrita en la forma siguiente: Se ha mantenido y se mantiene aún una parte del ordenamiento jurídico administrativo (LRJDE, LPA, LJCA, LCE, LRCE, etc.), lo que es tanto como decir que el armazón interno del Estado y su práctica cotidiana se han mantenido en la lógica del Estado franquista, aunque coronado por una superestructura constitucional y democrática. Ello es consecuencia,—más allá de las incompetencias profesionales fácilmente suplibles—, de la ausencia de un mínimo proyecto de Estado entre quienes han dirigido el país, es decir los socialistas.

IU propone agilizar la administración, con una profesionalización de la Función Pública y el funcionamiento de la oficina única y el silencio administrativo positivo.

## **6. Participación de las CC.AA. en la voluntad del Estado ante la Unión Europea**

Las CC.AA., como parte del Estado, tienen que participar en la Unión Europea, ya que las decisiones que allí se adoptan afectan a todas y cada una de ellas, y a muchas de las competencias que tienen.

No hay una fórmula satisfactoria ahora, y es urgente dotarse de mecanismos institucionales que expresen la voz de las CC.AA. ante la Unión Europea.

Para ello, aparte de la presencia en el Comité de las Regiones, las CC.AA. tienen que actuar en el nivel parlamentario (la reforma del Senado es así doblemente necesaria) y en el ejecutivo, con la participación de funcionarios autónomos en las Comisiones técnicas de la Comisión Europea y del Consejo, con la institucionalización de Conferencias sectoriales previas a los Consejos de Ministros, y con la presencia de las CC.AA. en el COREPER.

## **EUROPA Y ESTADO**

- a) La Unión Europea abre nuevas perspectivas a la consideración de la distribución territorial del poder y afecta de pleno al problema del modelo de los Estados.

En la fase actual de la UE se reconoce el principio de subsidiariedad con el cual se tendrían que redistribuir los poderes aproximándose a la ciudadanía, a las comunidades o a las instituciones locales.

El Comité de las Regiones es, por otro lado, un punto de partida muy insuficiente para reconocer el pluralismo territorial europeo. Es pues necesario potenciar su relación con el Parlamento Europeo.

- b) Sobre esta temática sería necesario profundizar en la reforma de los Tratados prevista para 1996. Los Estados tienen que ceder competencias a la Unión Europea en temas como: Defensa, Seguridad, Moneda, Políticas macroeconómicas y fiscales. También les deben ceder poderes subestatales (nacionalidades, regiones, poderes locales) en temas como: medio ambiente, servicios sociales, cultura, etc. Hay que ampliar las competencias del P.E. y la separación de poderes en la perspectiva de la Constitución Europea.
- c) Mientras tanto, en el Estado Español se debe asegurar la participación de las CC.AA. en la UE. En la misma ha ingresado todo el ordenamiento constitucional español, no sólo el Gobierno central. Para ésto es necesario:
  1. Información en sentido ascendente y descendente de los procesos comunitarios.
  2. Corresponsabilización en los procesos de decisión.
  3. Presencia de las CC.AA. en las delegaciones españolas en las instituciones de la UE y en COREPER.  
Se entiende que estos últimos puntos, 2 y 3, son en función de las competencias de cada Comunidad Autónoma en relación a la temática tratada en la UE.
  4. Reconocimiento institucional del pluralismo de las nacionalidades y hechos diferenciales en Europa.

**PROGRAMA DE  
ESTADO DE LAS  
ELECCIONES  
GENERALES  
DE 1996**

**Apartados 4, 5 Y 6**

**4. HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO**

La situación actual del estado de las autonomías se caracteriza por los siguientes rasgos: un diseño autonómico que va agotando sus posibilidades y cuya única salida coherente es la marcha hacia un modelo de Estado Federal; un caos competencial entre las distintas administraciones del Estado (General, Autonómica y Local); unas Comunidades Autónomas (CC.AA.) sin auténtico poder político ni financiero; un Acuerdo Autonómico PSOE-PP, denunciado por IU, cicatero, que limita las competencias de las CC.AA. y olvida el papel de los municipios en la reforma del Estado; y un sistema de financiación inadecuado e insuficiente que, además, tampoco garantiza una distribución equitativa de los recursos en orden a la necesaria solidaridad y a la eliminación de los desequilibrios regionales.

IZQUIERDA UNIDA, en su IVª Asamblea Federal, se planteó como uno de los objetivos prioritarios la defensa de un modelo de Estado federal, como respuesta a la demanda de mayores cotas de autogobierno y al debate de la federalidad europea, a partir de la legalidad constitucional y siempre bajo el prisma de que cualquier reforma de la Constitución ha de pasar necesariamente por su asunción por todos los pueblos de España y las fuerzas políticas que los representan. El proceso federal que IU propugna se inscribe en el reconocimiento del derecho de autodeterminación, como forma de expresión de la necesaria concordancia de voluntades de las ciudadanas y ciudadanos y los pueblos de España, en la construcción del Estado federal.

Antes de entrar en las propuestas programáticas concretas, es conveniente definir los puntos considerados esenciales:

1. IU propugna el Estado Federal Democrático y Solidario porque entiende que la federalidad del Estado es la fórmula que puede dar solución a los problemas políticos derivados de la realidad plurinacional y plurirregional de España y de su diversidad cultural y lingüística; un Estado que, como aprobó la IV Asamblea Federal, asuma lo diversificado de su composición y sea garante de las señas de identidad de las partes, a la vez que garantice los reequilibrios territoriales.

En suma, un modelo de Estado Federal propuesto desde la izquierda, y por tanto, que ahonda en la democracia y la solidaridad. Un Estado Federal con capacidad redistributiva entre los territorios y entre los diversos sectores so-



- ciales. Un Estado Federal que, contando con un bloque central de competencias, según Pacto de las partes federadas, declare y haga efectivos los principios de igualdad, solidaridad y progreso.
2. Nuestra propuesta se enmarca en la apuesta por una doble federalidad: federalidad europea y federalidad del Estado español. El Estado Federal que propugnamos permitirá conjugar mejor la actual tendencia a la cesión de soberanía y competencias hacia marcos supraestatales (la Unión Europea), la profundización en la descentralización política y el autogobierno de las Comunidades territoriales y la plasmación efectiva del principio de subsidiariedad.
  3. IU considera que el punto de partida en la marcha hacia el nuevo modelo de Estado ha de ser la Constitución de 1978. Ello supone que en una primera fase es imprescindible agotar todas las posibilidades del Estado Autonómico hasta llegar a alcanzar sus límites, hoy reducidos artificiosamente a causa de la firma del pacto autonómico entre el PSOE y el PP, lo que ha ido configurando una España de tres velocidades en el terreno autonómico, con tendencia a simplificarse en dos velocidades.  
El paso del Estado Autonómico al Estado Federal se plantea desde la legalidad constitucional, a través de un proceso federalizante, que culmine en una Reforma de la Constitución, que afectaría a los títulos preliminar, III y VIII. Somos conscientes de que un cambio de esta magnitud, debe encararse con un amplio consenso, por lo que se plantea el establecimiento de un PACTO CONSTITUCIONAL, que implique a partidos políticos e instituciones y a las ciudadanas y ciudadanos.
  4. Si bien IU contempla el camino hacia el Estado Federal Democrático y Solidario como un proceso en el que la primera fase pasa por agotar el actual modelo autonómico, ello no supone desconocer que en el momento actual es ya imprescindible abrir nuevos cauces en este proceso que permitan ir construyendo el nuevo modelo federal. En este sentido, la reforma del Senado es urgente y necesaria y no puede limitarse en estos momentos a operaciones meramente estéticas o a cambios de nombres sin variaciones de contenido. Es ya inevitable acometer reformas en profundidad que configuren a esta Cámara como una verdadera Cámara Territorial, lo que supondrá la necesidad de reformar algunos artículos de la Constitución.
  5. Tal y como estableció la IV Asamblea Federal, el sistema de financiación de las CC.AA. ha de jugar un importante papel tanto en la corrección de los desequilibrios regionales y en el avance hacia situaciones de mayor solidaridad, como en el incremento en el grado de autonomía y suficiencia financiera de los Entes autonómicos.
  6. IU aprobó en su IV Asamblea la necesidad de corresponsabilidad de las CC.AA. en los procesos de decisión en la Unión Europea (UE), la necesidad de una información en sentido ascendente y descendente en los procesos comunitarios, así como la presencia de las CC.AA. en las instituciones de la UE, y el reconocimiento del pluralismo de las nacionalidades y hechos diferenciales en Europa. Es necesario superar el déficit democrático de las instituciones europeas, potenciando el carácter político de la Unión, lo que a su vez supone reconocer el papel fundamental que en este proceso ha de tener el Parlamento Europeo (PE). De

otra forma, la UE se verá cada vez más limitada a los aspectos económicos, lo que, lejos de conseguir una integración europea, la dejen reducida, como ya se está percibiendo con la Europa de varias velocidades, a un mercado; esto lleva consigo el protagonismo de los países más fuertes económicamente y un reforzamiento de las tendencias nacionalistas y escasamente solidarias en países como Alemania, al tiempo que se producen, junto a este fenómeno, corrientes disgregadoras en naciones históricamente consolidadas, como por ejemplo Italia, causadas por la existencia de regiones ricas y regiones pobres.

7. Junto a todo lo anterior, IU considera fundamental el fomento de una cultura federalista, que difunda la virtualidad actual del federalismo, que posibilite el diálogo y conocimiento mutuo entre las diferentes culturas y lenguas del Estado Español, la integración plurinacional y plurirregional, etc. Debemos crear dentro de nuestras posibilidades una correlación de fuerzas favorables a la nueva forma de Estado y sobre todo debemos favorecer el aumento del grado de interiorización de este problema en las ciudadanas y ciudadanos. Del grado en que éstos sientan como necesidad la conversión del Estado actual en Estado federal, capaz de solucionar los problemas actuales, corregir injusticias históricas y profundizar en la democracia, dependerá que sea posible la reforma Constitucional y por ende, el Estado federal. Sobre todos estos temas, IU ofrece a la sociedad española y a sus electores las propuestas programáticas que figuran en la siguiente rúbrica.

## PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS

### El Estado Federal Democrático y Solidario como meta

Responde al sentir de amplios sectores de la población española la necesidad de superar el fracaso histórico del centralismo español. El Estado de las Autonomías, dual, centralista y autonómico a la vez, que constituye la forma constitucional vigente, no asegura la corrección de los desequilibrios regionales, ni a las CC.AA. la necesaria y suficiente autonomía política y financiera, y no resuelve problemas históricos de enorme hondura y complejidad que han gravitado durante siglos sobre la sociedad española.

Por ello, IU defiende el establecimiento de un Estado Federal Democrático y Solidario, que tenga las siguientes características:

- *Que se defina como Estado social y democrático de derechos, de carácter plurinacional y plurirregional.*
- *Que reconozca los hechos diferenciales, la pluralidad de lenguas y culturas en el Estado Español y el respeto a la diversidad en un marco de igualdad.*
- *Su carácter social ha de hacer imposible la retrogradación de esta nota en ninguno de los Entes federados.*
- *Debe implicar una profundización en los contenidos democráticos y participativos del sistema político-constitucional y hacer efectivo el principio de subsidiariedad.*





- *Su carácter solidario se concreta en su capacidad redistributiva entre los territorios federados y entre los diversos sectores sociales.*
- *Debe fundamentarse en la igualdad de derechos de los Entes federados, que podrán acceder a un mismo techo competencial, todo ello con respeto a la voluntad de autogobierno de cada uno de ellos.*
- *Debe garantizar la eficiencia del Estado en sus actividades y prestaciones.*
- *Debe posibilitar el proceso europeo de federalización y de cesión de poderes a la Unión Europea.*

### **Competencias exclusivas mínimas del Poder Federal**

Se parte de que para la construcción de un Estado Federal democrático y Solidario es necesario atribuir al Poder Federal las competencias que permitan asegurar, desde una real perspectiva de izquierda, los siguientes objetivos:

- *La eliminación de los desequilibrios territoriales.*
- *La eliminación de las desigualdades sociales.*
- *Los derechos individuales y colectivos de las ciudadanas y ciudadanos.*

Las competencias del Poder Federal deben estar definidas y establecidas en la Constitución federal (sin las ambigüedades e imprecisiones del artículo 149 CE/78). Para su modificación por circunstancias derivadas del devenir histórico se requerirá aprobación del Senado (Cámara de representación de los Estados Federados) por mayoría de dos tercios. La ley federal resultante, que sería equiparable, por ejemplo, a las enmiendas constitucionales norteamericanas, será en todo caso de preferente aplicación, evitándose con ello la colisión de normas que se produce en el Estado Autonómico.

Los Estados Federados podrán recoger en la Constitución con la que se doten todo lo no reservado expresamente al Estado Federal por la Constitución federal. Si un Estado Federado no asumiera todas las competencias restantes o no las asumiera en su plenitud, pactará con el Estado Federal su prestación por éste o, en su caso, el grado de dicha prestación que proceda.

### **El avance hacia la federalización del Estado**

IZQUIERDA UNIDA propone avanzar hacia el Estado Federal a partir de la Constitución de 1.978. A este efecto se hace necesario analizar tanto las posibilidades del estado de las Autonomías, como las fases a cumplir en el proceso de federalización.

**Análisis de las posibilidades del Estado Autonómico.**

La Constitución de 1978 ofrece amplio horizonte en el avance hacia el Estado Federal, Democrático y Solidario si se desarrollan todas sus virtualidades como clave con la que conseguir sin rupturas la transformación del Estado Autonómico en Estado Federal. Ahora bien, no cabe duda que el acceso de las

CC.AA. a su real y efectivo autogobierno tiene límites muy precisos en la Constitución, la cual se redujo a traducir la voluntad política de la clase hegemónica y de las capas sociales dominantes de sustituir el Estado unitario centralizado por otra forma político-constitucional en la que fuera posible una cierta redistribución territorial del poder único del Estado. Nada menos, pero nada más. De ahí las facultades de que goza el poder central para la creación de CC.AA, y aprobación y reforma de los Estatutos de todas ellas, la prohibición de federación de CC.AA. y, por consiguiente, de la conversión de todas ellas en federación, o el control tutelar que dicho poder central ejerce sobre las mismas. Pese a estas limitaciones, la Constitución de 1978 permite iniciar el proceso hacia la federalización mediante la aplicación adecuada y sin reticencias de algunos de sus artículos.

Por ejemplo, bastaría traer a colación los preceptos que permiten a las CC.AA. la celebración de convenios entre ellas para la gestión y prestación de sus servicios, y aquellos otros que las legitiman para ampliar sucesivamente sus competencias hasta el marco-límite general establecido en el artículo 149, el cual a su vez permite, aplicado con sentido histórico de futuro y de modo exhaustivo, sin cicaterías centralistas, que las CC.AA. gocen de amplitud mínimamente satisfactoria en sus respectivos techos competenciales. El Artículo 150 de la Constitución es en este sentido muy significativo al hacer posible que las CC.AA. puedan dictar para sí mismas normas legislativas en materia de competencia estatal y que les sean transferidas o delegadas facultades correspondientes a dichas materias cuando éstas sean por su propia naturaleza susceptibles de ello.

No obstante, interesa a IU destacar que hasta el día de hoy se ha hecho uso de esa precisión constitucional torcidamente a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, al convertirla en un cauce de ampliación de competencias cuya titularidad no atribuye al Estado el artículo 149.1 de la Constitución, por lo que pueden ser asumidas perfectamente por las CC.AA, interesadas mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía. Se ha producido así una situación en la que dichas CC.AA. no han adquirido nuevas competencias por decisión libre de su “autogobierno”, sino gracias a la “benevolencia” del poder central y a la complicidad PSOE/PP en este punto.

En general puede decirse que la Constitución de 1978 lleva en su seno el camino hacia el Estado Federal:

En primer lugar, la soberanía es atribuida al pueblo español, que es su titular originario, y no al Rey ni al Estado.

En segundo lugar, las CC.AA. han accedido ya a un cierto grado de autogobierno.

En tercer lugar, ha permitido una cierta articulación de la Hacienda estatal con las Haciendas autonómicas, basada en dos principios que IU defiende para el nuevo modelo de Estado: el principio de autonomía financiera y el principio de solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones y entre todos los españoles.

En cuarto lugar, el techo competencial de las CC.AA. es flexible dentro del sistema y puede igualarse para todas las CC.AA. e, incluso aumentarse, según ya se ha visto.

En quinto lugar, el Fondo de Compensación Interterritorial para corregir desequilibrios regionales mediante gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados facilita el proceso solidario hacia la federalización, pese a la prepotencia del poder central, en ésta como en tantas otras cuestiones.

### **Proceso federalizante e impulso autonómico.**

IZQUIERDA UNIDA plantea el proceso hacia el Estado Federal Democrático y Solidario, en dos fases: una primera de impulso autonómico y desarrollo de las potencialidades que ofrece la Constitución y una segunda, mediante un proceso federalizante, sin que esta división suponga un establecimiento rígido del proceso reformador, que en ocasiones puede combinar medidas de ambas fases, en función del desarrollo político y del grado de consenso que se vaya consiguiendo respecto a algunas reformas.

#### **a) Impulso autonómico y desarrollo de las potencialidades que ofrece la Constitución.**

Se trataría de llegar a un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas, para impulsar y desarrollar el actual Estado de las Autonomías mediante una serie de reformas, que sólo precisarían modificar la Constitución de forma inmediata en lo relativo al Senado.

Estas medidas, que pasamos a enumerar, supondrían un progresivo paso en el proceso de federalización: Aumento de competencias y del poder político de las CC.AA., en base a los siguientes criterios:

- *Transferencia efectiva de todas las competencias incluidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.*
  - *Reforma de los Estatutos de las CC.AA. del 143 con equiparación competencial a la actuales del 151 y con un reforzamiento de sus parlamentos; incrementando sus competencias, el máximo de períodos de sesiones, así como la función y dedicación de los diputados.*
  - *Incremento de las competencias de las CC.AA. del 151 de la Constitución, recibiendo a través de la delegación o transferencia por Ley Orgánica que regula el 150.2 de la Constitución.*
  - *Protagonismo de los Parlamentos de las CC.AA. en el proceso autonómico.*
- *Modificación de la legislación estatal (leyes de Bases u otras), que hayan invadido competencias de las CC.AA.*
- *Reforma del Senado, para convertirle en una auténtica Cámara de las Autonomías (desarrollo en un apartado posterior).*

- *Reforma de la Administración General del Estado, en función de sus competencias y nuevos fines.*
  - *Racionalización, simplificación y reducción de los Ministerios y sus Organismos públicos.*
  - *Drástica reducción de la Administración Periférica.*
  - *Desaparición de los Gobernadores Civiles y reforma de las funciones de los Delegados del Gobierno.*
- *Aumento competencial y del poder político de los Ayuntamientos.*
  - *Clarificación de sus competencias.*
  - *Delegación de competencias ejecutivas o de gestión desde las CC.AA. o el Estado, priorizando los servicios que afectan directamente al ciudadano.*
- *Desaparición de las Diputaciones Provinciales, en aquellas Comunidades Autónomas que democráticamente lo decidan, sustituyéndolas por otras corporaciones de carácter representativo.*
- *Reforma de la financiación de las CC.AA. (se desarrolla en un apartado posterior).*
- *Participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y aumento de su capacidad de intervención en las políticas sectoriales europeas.*
- *Respeto y fomento de la pluralidad de lenguas y culturas en el Estado Español.*
- *Reforma de las Administraciones Públicas y de su ordenamiento jurídico.*
- *Acceso de Melilla y Ceuta a un verdadero Estatuto de Autonomía, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en su disposición transitoria quinta.*

**b) Proceso federalizante.**

Se trataría de establecer un proceso, mediante la reforma de la Constitución, con el fin de llegar al Estado Federal Solidario. La reforma se extendería a las siguientes medidas:

- *La iniciativa legislativa directa de las CC.AA.*
- *La participación de las CC.AA. en la dirección del Estado.*
- *La reforma del Consejo Económico Social, para conseguir una intervención en su seno que supere la actualmente prevista.*
- *La desaparición de las Provincias, en aquellas CC.AA. que democráticamente así lo decidan.*
- *La modificación del órgano constitucional competente para la reforma de los Estatutos de Autonomía.*
- *El sistema de Conciertos Económicos Solidarios.*
- *La incorporación al texto constitucional del derecho de autodeterminación a efectos del paso hacia el Estado Federal Solidario.*

- *Las bases esenciales del sistema de financiación de las CC.AA.*
- *El establecimiento de un nuevo sistema de distribución de competencias entre los distintos Entes.*

El proceso federalizante debe encararse con un amplio consenso político, por lo que IU propone la necesidad de un PACTO CONSTITUCIONAL (Pacto de Estado), donde se debe implicar no sólo a las fuerzas políticas, a las Cortes Generales y a los Parlamentos Autonómicos, sino también a organizaciones sociales y a las ciudadanas y ciudadanos en general. El Pacto debe explicitar, al contrario de lo sucedido durante la transición política, debe ser asumido por los pueblos de España mediante la oportuna consulta popular.

Un Pacto en condiciones de igualdad, libremente asumido por las diferentes CC.AA. y que contemple incluso la posibilidad de optar por otras fórmulas de relación. Un Pacto que permita abordar una clarificación y dimensionamiento nuevos de las competencias de los distintos niveles territoriales, así como de la financiación que acompañe a esa nueva redistribución competencial. Esa expresión de la voluntad popular será una manifestación, no clásica, pero sí original, de la capacidad y derecho de autodeterminación de los pueblos, que ha sido asumido por España e incorporado a nuestro derecho interno en el año 1977 mediante Instrumento de Ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, cuyo artículo 1 reconoce a todos los pueblos ese derecho de libre determinación para establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural.

## LA REFORMA DEL SENADO

Por razones políticas prácticas, la reforma del Senado se inscribe en el proceso de federalización como el primer acto a llevar a cabo de forma inmediata. IU postula en su Programa la necesidad de que el Senado deje de ser una Cámara de Segunda lectura y se transforme en una auténtica Cámara de representación territorial que refleje el carácter plurinacional y plurirregional de los pueblos que conforman el Estado español, convirtiéndose en un instrumento de diálogo entre los representantes de las CC.AA. que ayude a hacer compatible el respeto a las distintas identidades nacionales y regionales con la búsqueda de la solidaridad entre todas ellas.

IU considera que la reforma del Senado ha de insertarse dentro de su propuesta federalista global y se dirige, por ello, a las ciudadanas y ciudadanos y a las organizaciones sociales y ciudadanas con el propósito de fomentar una cultura federalista en nuestra sociedad.

## Funciones

El Senado tiene que confirmarse como sede de comunicación entre las CC.AA., en especial en los asuntos económicos, financieros y sociales, y con los órganos

en los que encarna el poder común del Estado. El Senado ha de ser también la institución en cuyo seno se acuerden las bases de financiación de los Presupuestos autonómicos y, asimismo, se decida la posición a adoptar por el Estado en la Unión Europea cuando se trate de cuestiones que afecten a las CC.AA.

Más concretamente, IU considera que, como mínimo, han de atribuirse al nuevo Senado las siguientes funciones:

- *Competencia para conocer y decidir sobre las cuestiones relativas a la estructura político-territorial del Estado y sobre aquellas otras conexas derivadas de esa estructura.*
- *Competencia decisoria en las cuestiones de índole normativa que afecten al Estado Español como consecuencia de su pertenencia a la UE, y específicas atribuciones de control del Gobierno respecto de las normas dictadas por éste en materia de transposición del derecho comunitario.*
- *Competencia exclusiva para conocer de cuantas materias afecten a los Estatutos de Autonomía, y promover su reforma en orden a potenciar el protagonismo de los Parlamentos Autónomos frente al Ejecutivo y establecer un control político real de la actividad de los Gobiernos Autonómicos con las técnicas de un verdadero sistema parlamentario.*
- *En materia de financiación de las CC.AA., competencias de decisión sobre las medidas de nivelación de los ingresos de éstas y sobre los diversos Fondos.*
- *Competencia de decisión y control sobre un sistema uniforme para la emisión de deuda pública por las CC.AA. y los Ayuntamientos.*
- *Competencia para intervenir junto al Congreso en el ejercicio de las atribuciones sobre la convalidación y derogación de los Decretos-Leyes, así como sobre la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio.*
- *Ejercicio, revisión y armonización de las funciones que actualmente le son atribuidas por la Constitución.*
- *Derecho de veto en relación con los proyectos de ley del Congreso que impliquen transgresión material de las atribuciones del Senado o, en general, afecten lesivamente a las competencias y atribuciones de las CC.AA., o a la organización territorial del Estado. IU considera que, ejercido este derecho, ha de estarle vedado al Congreso remitir al Senado durante un plazo de dos años cualquier proyecto de ley cuyo contenido de fondo sea igual o similar al que fue vetado. Transcurrido dicho plazo, si el Congreso decidiera mantener su proyecto de ley, la cuestión habría de ser sometida “ex constitutione” al Tribunal Constitucional.*

El derecho de veto se reconocerá en particular a las CC.AA. interesadas cuando se trate de materia concerniente a la lengua propia, cultura y representación cultural y comercial en el exterior.

- *Plena equiparación de todas las lenguas en el Senado, tanto en relación a su oficialidad, como a su uso.*
- *Complementando todas estas atribuciones, habrá de incrementarse el peso del Senado en las propuestas de designación de miembros del Consejo Gene-*

*ral del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, al menos mientras continúen vigentes los actuales sistemas de designación.*

### **Composición**

La distribución de senadores se establecerá de la forma siguiente:

- *Un número mínimo de senadores por cada comunidad autónoma, igual para todas ellas.*
- *Un número suplementario, para cada comunidad en función de su número de habitantes.*
- *Otro número de senadores, a elegir por los emigrantes españoles, residentes en el exterior.*

### **Sistema de elección y circunscripción electoral**

Los Senadores serán elegidos mediante elección directa de las ciudadanas y ciudadanos, respetándose el principio de proporcionalidad, aun cuando no es descartable la elección por el Parlamento de cada Comunidad Autónoma o por un procedimiento mixto, siempre que se respete también en estos casos el principio de proporcionalidad.

IU propone que la circunscripción electoral sea la C.A., aplicándose un sistema de representación proporcional según listas cerradas. Se establecerá una circunscripción especial para los españoles residentes en el exterior.

Las elecciones al Senado deberían celebrarse simultáneamente a las correspondientes a los Parlamentos Autonómicos.

### **NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.**

El proceso de federalización en su conjunto está necesitado de un sistema de financiación que se base sobre los principios de autonomía financiera, de suficiencia, de solidaridad y de corresponsabilidad fiscal. Para ello es preciso poner en marcha los mecanismos necesarios de nivelación de los servicios públicos fundamentales recogidos en la LOFCA y en algunos Estatutos de Autonomía, según criterios de equiparación de gasto público por habitante y/o igualdad de gasto por usuario para asegurar que todas las CC.AA. perciban a través de las diversas vías (impuestos cedidos, participación en los impuestos del Estado, etc.) la misma cantidad de recursos, sin perjuicio de aplicar los mecanismos correctores de edad, dispersión, insularidad, etc.

De esta forma y sobre esta situación se avanzará hacia un modelo de verdadera corresponsabilidad fiscal, poniendo como horizonte los Concierdos Económicos Solidarios y una financiación suficiente para el Poder local. Unos Concier-

tos Económicos Solidarios que garanticen de salida, mediante el modelo recaudatorio adecuado, que cada C.A. recaudará la parte de los impuestos estatales que así se acuerde, sin que ninguna de ellas supere, por esta vía, la parte que le correspondería anualmente por su participación en los ingresos del Estado (PIE).

El sistema de financiación de las CC.AA. descansa preferentemente sobre subvenciones estatales (el 70%), con un 15% de participación en recursos estatales cedidos, y un 15% de endeudamiento (con tendencia creciente y desbocada en algún caso). Hay que cambiar la estructura de este sistema de financiación para ir haciendo descender la parte de subvención y aumentar la parte que tiene naturaleza fiscal directa. Esto requiere una reforma a fondo de la LOFCA y del FCI que salvaguarde el principio de solidaridad y asegure la prestación en pie de igualdad de los servicios públicos transferidos.

IU propone, a corto plazo, incrementar la capacidad fiscal y la autonomía financiera de los Entes territoriales, y reducir subsiguientemente el peso de la financiación estatal hasta los niveles que la situación requiera, articulando para ello el gasto a gestionar por las CC.AA. y los instrumentos de financiación de éste con los siguientes criterios básicos:

- *Corregir los desequilibrios territoriales existentes para lograr una convergencia real entre las posibilidades de desarrollo de cada C.A. Para esto, el FCI deberá alcanzar en cuatro años el 45% de las inversiones del Estado, siempre que su cuantía no sea inferior al porcentaje del PIB estatal del año 1.991, destinándolas preferentemente a aquellas CC.AA. con niveles de renta por habitante inferiores al 75% de la media comunitaria.*
- *Cesión de tramos del IRPF y de otros impuestos en cuantía suficiente para lograr una auténtica autonomía financiera, a la vez que se establece un Fondo de solidaridad horizontal para hacer frente a los gastos corrientes de los servicios, teniendo en cuenta la evolución de todos los componentes de estos gastos, para su nivelación solidaria entre todas las CC.AA.*

Más en detalle, IU propone armonizar la política niveladora de necesidades y la política niveladora de gasto 'per cápita', atendiendo respectivamente a la igualación del grado de cobertura de las necesidades sociales en materia de bienes y servicios públicos, y a una justa progresividad impositiva en conexión con un gasto público igual para cada ciudadano, pero sin caer en un trato igualitario indiscriminado que vendría a consagrar las desigualdades existentes.

No cabe duda de que uno de los aspectos más destacables en el sistema LOFCA fue su propósito de instrumentar efectos claramente redistributivos o niveladores. Sin embargo, no se han llegado a realizar análisis comparativos de los niveles relativos de equipamiento en las distintas CC.AA. Por otra parte, la fijación definitiva del porcentaje de participación en los ingresos del Estado ha sido claramente influenciada por la preocupación de no exceder ni alterar excesivamente el nivel global y pauta distributiva de los recursos alcanzada en la fase precedente, así como por la introducción de ajustes restrictivos que, sin justificación, desvirtúan el automatismo original del porcentaje. Tampoco se ha intentado la cuantificación de los grandes objetivos nacionales en materia de servicios



públicos fundamentales. No se han explicitado ni aplicado los criterios enunciados en los artículos 15 y 16 de la LOFCA, y se ha recortado el alcance redistributivo del FCI al incorporar parte de la inversión nueva en el porcentaje de participación.

Si a todo lo anterior se añade la existencia de fuertes desequilibrios regionales entre las diferentes partes del territorio del Estado y el notable divorcio contenido en el actual sistema de financiación de las CC.AA. entre el grado de autonomía política de éstas y su grado de autonomía financiera, y así también entre el grado de descentralización del gasto y el grado de descentralización del ingreso, se entiende perfectamente que IU proponga como paso necesario e imprescindible en el proceso federalizante un nuevo sistema de financiación solidaria de las CC.AA. en el que sean las haciendas autonómicas las que decidan sobre el volumen y la estructura de sus ingresos, sin perjuicio de los ingresos propios del Poder central, que habrán de ser suficientes, entre otras cosas, para atender mediante el Fondo mencionado más arriba a las transferencias de nivelación cuando éstas fueran necesarias.

IU propone, a medio plazo, que el IRPF y el IVA en su fase minorista se atribuyan territorialmente a las CC.AA., bien en su totalidad, bien en una proporción determinada para lograr que el ingreso se corresponda con el gasto que se les garantice. Ahora bien, debe entenderse que esta segunda posibilidad no ha de implicar un porcentaje igual para todas las CC.AA., sino una proporción distinta en relación con el volumen de gasto al que cada C.A. hubiera de hacer frente, porque de lo contrario, partiendo de una igualdad meramente formal, se llegaría como resultado a una desigualdad material incompatible con el sistema.

Satisfecha la igualdad de respuesta en cuanto al gasto garantizado, no serían siempre necesarias las transferencias de nivelación, y en el peor de los supuestos, tales transferencias de coyuntura darían lugar a la correspondiente revisión para ejercicios posteriores. En cualquier caso, IU mantiene como idea primordial que será necesario aplicar siempre un estricto criterio de equidad redistributivo y solidario para el cálculo de la valoración del volumen de gasto y la determinación de los ingresos que cada C.A. deberá obtener para hacer frente a dicho gasto.

## Europa y Estado

Las complejas relaciones entre Cooperaciones Locales -CC.AA.-Estado- UE demandan una toma de posición clara y terminante y unas decisiones de progreso de cara a la futura federalización europea de los pueblos.

- a) Participación de las CC.AA. en la formación y expresión de la voluntad del Estado ante la UE.

Como parte que son del Estado al que conforman, las CC.AA. tienen que participar en la UE, ya que las decisiones que allí se adoptan afectan a todas y cada una de ellas en muchas de sus competencias y realidades. Es por tanto urgente dotar al Estado de mecanismos institucionales que expresen la voz de las CC.AA. ante la UE.

Para ello, como aprobó la IV Asamblea Federal, aparte de la presencia en el Comité de las Regiones, las CC.AA. tienen que estar presentes en el nivel parlamentario (la reforma del Senado es así doblemente necesaria) y en el ejecutivo, con participación de funcionarios/as autonómicos en las Comisiones técnicas de la Comisión Europea y del Consejo, y con la institucionalización de las Conferencias sectoriales previas a los Consejos de Ministros. Dados los problemas actuales, nadie puede poner en duda que la participación de las CC.AA. en la voluntad del Estado ante la UE conferirá una fuerza y decisión hoy inexistentes a la posición del Gobierno sobre materias tan graves y acuciantes como son la agricultura y la pesca, que llevan a la ruina a los sectores afectados y, por su efecto multiplicador, a la economía española en su conjunto.

b) Las CC.AA. en Europa.

- *La UE abre nuevas perspectivas a la consideración de la distribución territorial del poder y afecta de pleno al modelo de Estado. Es necesario un riguroso control de la Comisión y del Consejo por el PE, el cual ha de ver potenciada su relación con el Comité de las Regiones. En esta línea, deben ampliarse las competencias del PE y la separación de poderes, en la perspectiva de la Constitución Europea. Es necesario también institucionalizar las vías de reconocimiento del pluralismo territorial europeo superando la prepotencia del excluyente Estado-Nación.*
- *A partir de esta temática es urgente y necesario profundizar en la reforma de los Tratados prevista para 1996. Los Estados tienen que ceder competencias en dos direcciones: a la UE, y a las CC.AA. y Corporaciones Locales en cuanto son entidades subestatales que encarnan poder territorial.*
- *Mientras tanto, en el Estado español se debe asegurar la aludida participación de las CC.AA. en la UE. Para esto, en resumen, IU considera imprescindible:*
  - *Plena cooperación e información en sentido ascendente y descendente sobre los procesos comunitarios.*
  - *Corresponsabilización en los procesos de decisión.*
  - *Presencia de las CC.AA. en las delegaciones españolas, en las instituciones de la UE y en COREPER.*  
*Bien entendido que estas dos últimas exigencias están en función de las competencias de cada C.A. en relación con la temática a tratar por la UE.*
  - *Reconocimiento institucional del pluralismo de las nacionalidades y hechos diferenciales en España y Europa.*
  - *Reconocimiento por el Estado del derecho de las CC.AA. a mantener con el exterior relaciones de carácter cultural y comercial.*
  - *Articulación de mecanismos para la participación activa de las CC.AA. en la configuración, demanda y distribución de los fondos estructurales y de cohesión. Cuando el Senado se transforme en una auténtica cámara de representación territorial, será en su ámbito donde se establezcan estos mecanismos.*

## 5. FORTALECIMIENTO DEL PODER Y DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

El proceso de reforma del Estado que IU ofrece a la sociedad pasa por incrementar el municipalismo. El concepto que tenemos de descentralización nos lleva a la necesidad de una articulación dinámica de las competencias entre los diferentes escalones de la Administración; pero para nosotros no es sólo una opción para mejorar la eficacia en los servicios, sino requisito imprescindible para articular un elemento absolutamente determinante en la gestión de lo público desde una posición de izquierdas: la participación ciudadana. Desde la perspectiva de las corporaciones locales, descentralización debe ser igual a eficacia y participación. Este es un elemento clave a la hora de contemplar el necesario trasvase de competencias no sólo desde la Administración Central a las Autonomías, sino desde ambas hacia el Poder Local. Esta propuesta configura el municipio como el espacio idóneo en el que es posible articular la democracia participativa a través de fórmulas como el referéndum que incorporen elementos de dinamización del sistema.

Los municipios que queremos potenciar no son los actuales. Debe abordarse un fortalecimiento de la autonomía municipal, superando el corsé legal que existe en la actualidad, para lo que hay que modificar la Ley de Bases de Régimen Local y los desarrollos de ésta en cada Comunidad Autónoma y la Ley de Haciendas Locales; al tiempo se reforzará la participación y se conseguirá una distribución competencial entre el alcalde, el pleno y la comisión de gobierno, que reduzca el presidencialismo, así como un estatuto de la oposición que facilite el protagonismo de las minorías. La propuesta de IU, se centra en los siguientes aspectos:

### Medidas sobre régimen de distribución de competencias

- *Delimitación clara de competencias, con transferencias de medios económicos y personales.*
- *Incremento competencial de los ayuntamientos en materia de urbanismo, vivienda, desarrollo económico, patrimonio histórico y medio ambiental, tráfico, transportes, comunicaciones, educación y formación, deportes, empleo, servicios sociales y culturales, entre otros, valorando los medios materiales, humanos y de inversión necesarios para la gestión de los servicios.*
- *Delegación de competencias ejecutivas o de gestión desde las CC.AA. y desde la Administración Central, debiéndose priorizar los servicios que afecten directamente al ciudadano.*
- *Suficiencia financiera para los servicios gestionados por los Municipios. Incremento progresivo del porcentaje de participación municipal en los Presupuestos Generales del Estado, hasta alcanzar al menos el 25%.*
- *Los servicios que los ayuntamientos prestan de manera voluntaria a tenor del art. 25. A de la LRBRL, han de conllevar fórmulas para su financiación. Las actividades que los Ayuntamientos realizan mediante delegación han de ser objeto de convenios a largo plazo, que permitan la planificación y transferencias económicas suficientes.*

## Medidas institucionales y organizativas

Se trata de garantizar mecanismos democráticos y plurales de elección de los Ayuntamientos, el control por parte del Pleno de las políticas ejecutadas por el alcalde y el equipo de gobierno y la eficacia del funcionamiento de la institución municipal.

### a) Sistema electoral:

Frente a la postura del gobierno, explicitada en su propuesta de Pacto Local, que defiende la elección directa de alcalde, con escrutinio a doble vuelta y elevación del porcentaje de voto mínimos para la atribución de concejales, IZQUIERDA UNIDA propone:

- *Elección del Alcalde por el Pleno. La concentración de apoyos de parte de concejales electos pertenecientes a fuerzas políticas distintas, no supone falseamiento de la voluntad popular, y es respetuosa con la diversidad ideológica, cultural y política de nuestra sociedad.*
- *Establecimiento del 3% de votos, como tope mínimo de elección de concejales, en aras a fomentar la representatividad.*
- *Mantenimiento del sistema proporcional para la atribución de puestos de concejales, por reflejar este sistema mejor el estado de opinión del cuerpo electoral y garantizar el pluralismo político.*
- *Se propone la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, para eliminar el presidencialismo de los alcaldes y facilitar la transparencia, el control democrático y la participación.*

### b) Potenciación del control y fiscalización del Alcalde y el Equipo de Gobierno.

Ante el déficit de control democrático del Pleno sobre el Alcalde, responsable de aplicar la política y acuerdos aprobados en su seno, se propone:

- *Reforzar los mecanismos que obliguen al Alcalde y al Equipo de Gobierno a rendir cuentas ante el Pleno trimestralmente.*
- *Establecimiento de la Asamblea Municipal, funcionando a tal efecto como Pleno.*
- *Sustituir la actual estructura de los plenos por un sistema más flexible que permita un auténtico control de la acción de gobierno, así como una mayor eficacia.*
- *Aumentar la periodicidad de los Plenos, sobre todo en las grandes ciudades.*
- *Medidas para primar al Pleno, en el ejercicio del control presupuestario.*

## Descentralización y participación

Los municipios deben abordar, a su vez, un proceso de descentralización administrativa a distritos, barrios, pedanías y entidades locales menores que por su número de habitantes, capacidad económica y núcleo de población urbana puedan gestionar servicios y patrimonio y sean un instrumento de participación en la toma de decisiones y en las políticas globales de índole municipal, evitando la concentración de poder en la capital o núcleo urbano mayor del municipio.

IU, propondrá:

a) Mejora de los instrumentos de participación:

- *Modificación de la Ley de Bases para que contemple la obligación de los Ayuntamientos de promulgar Reglamentos de Participación ciudadana.*
- *Reforma de los Reglamentos de Participación existentes, ampliando los derechos y cauces de participación: audiencia pública, asistencia y voz en los plenos y comisiones, derecho a propuestas e información, consulta popular, creación de consejos sectoriales o temáticos, etc.*
- *Instauración del Referéndum y de la Iniciativa Popular Municipal, como forma de participación directa de la ciudadanía.*
- *Creación en los Municipios del Consejo Económico, Ecológico y Social y Comisiones Cívicas para cuestiones específicas; más la posibilidad de cuantos Consejos sectoriales se consideren oportunos, como por ejemplo: Bienestar Social, Medio Ambiente, Juventud, Mujer, Mayores...*
- *Participación de representantes del movimiento asociativo en las Juntas Rectoras de los organismos autónomos municipales (empresas municipales, patronatos, empresas mixtas, etc.), que en su conjunto ejecutan una buena parte del presupuesto municipal.*
- *Búsqueda de fórmulas de Participación en entidades de carácter supramunicipal.*

b) Potenciación de la descentralización en las grandes ciudades. Elección directa por los vecinos de las Juntas Municipales en cada distrito. Elección del Concejal Presidente por cada junta Municipal. Competencias y presupuestos propios de las Juntas Municipales.

c) Participación en la gestión de los servicios municipales.

IU potenciará desde los Ayuntamientos las iniciativas sociales de gestión de servicios, apostando por un modelo en que las entidades ciudadanas, ONGs y en general entidades sin ánimo de lucro, puedan gestionar servicios municipales (centros culturales, deportivos, cívicos, de juventud, parques, Federación de Padres y Madres, etc.) que permanecerán como patrimonio de titularidad pública, ejerciendo el ayuntamiento funciones de control y coordinación.

## Ordenación y gestión supramunicipal

- *IU fomentará la agrupación de municipios para racionalizar la dispersión municipal actual de España –de 8.000 municipios, casi 7.500 tienen menos de 1.000 habitantes–, y con dificultades manifiestas para prestar el mínimo servicio a sus ciudadanas y ciudadanos. Este proceso podría dotarnos de municipios más capaces en la gestión de servicios y de abordar obras de infraestructuras mayores a la vez que, con sus juntas descentralizadas, se facilita la participación de todos los núcleos urbanos.*
- *Creación, donde sea necesario, de nuevas entidades locales como las comarcas, las mancomunidades etc., que favorezcan la economía de escala y posibiliten la prestación de servicios de calidad.*
- *Gestión integrada de servicios de carácter comarcal o provincial, a través de fórmulas de cooperación y colaboración de carácter local supramunicipal (Mancomunidades, Entidades metropolitanas o con otras Administraciones Públicas Central o Autonómica) mediante consorcios, que posibiliten una economía de escala suficiente.*

## Financiación de los municipios

La presión ciudadana para que se resolvieran sus problemas inmediatos y la mayor sensibilidad de los ayuntamientos democráticos a esas demandas han dado como resultado la asunción paulatina de una serie de actividades y demandas sociales sobre temas de empleo, desarrollo local, deportes, cultura, servicios sociales, juventud, salud, medio ambiente, etc., que entran en el marco competencial de otras administraciones (Central y Autonómica), pero a las que éstas no han dado respuestas ni soluciones. Esta asunción de actividades no ha venido acompañada del correspondiente incremento de la financiación, lo que está llevando a los ayuntamientos a una crisis financiera estructural y a un endeudamiento crónico insostenible.

Ante la grave situación de endeudamiento en que se encuentran la mayoría de los Ayuntamientos, IU propone:

- *Suficiencia financiera. Los Municipios contarán con incrementos anuales de sus ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado iguales como mínimo al incremento de éstos. La delimitación de competencias entre los Ayuntamientos y el resto de entidades administrativas podrá incrementar los ingresos de aquéllos. La participación local en los ingresos del Estado irá acompañada de la deducción en los impuestos estatales de las cuotas de los impuestos locales, IAE e IBI. Estos ingresos no condicionados, junto a los que pudieran resultar de los procedentes de distintos Fondos de Compensación, Nivelación, Solidaridad, etc., podrán compensar un estancamiento y disminución de los ingresos locales procedentes de Impuestos basados en bases no objetivas como el Impuesto de Actividades Económicas. La Administración Pública y el acceso a los servicios públicos deben estar lo*

*más cercano al ciudadano/a, por lo que se debe propiciar el principio de subsidiariedad y suficiencia financiera, dejando al ente local tantas competencias como la calidad y el coste de servicios lo permitan.*

- *Nivelación de Oferta de Servicios Públicos. Se creará o fomentará con un Fondo de Solidaridad Municipal, financiado con recursos autonómicos, la nivelación de oferta de servicios públicos mínimos y la refinanciación reglada de la deuda municipal.*
- *Evitar los Déficit Estructurales. Los servicios delegados por otras administraciones irán acompañados de los recursos financieros correspondientes.*
- *Autonomía económica de los municipios rurales. Los criterios de reparto de los recursos transferidos por el Estado actualmente vigentes se respetarán, aunque se establecerá un Fondo Estatal que garantice un mínimo de 2.000.000 de pesetas por Municipio, más otra cantidad por pedanía o ámbito poblacional existente, para favorecer las mancomunidades municipales.*
- *Liquidez. La liquidación de las cantidades a cuenta se harán en doceavas partes y, al igual que en otras administraciones, en un porcentaje del 98% de las cifras estimadas.*
- *Financiación del Transporte Público. Se intentará normativamente discriminar positivamente el uso del transporte público colectivo, dadas sus ventajas sociales. Para ello, se reglamentarán las transferencias de recursos procedentes del uso del transporte privado al público: Impuesto de Matriculación, Energía, Uso Viario, Aparcamientos, etc.*
- *Establecer Tasas Municipales con aplicaciones finalistas para reducir, reciclar y reutilizar agua, basura, etc. No se podrán establecer sin un Plan Técnico, que informe del uso de esos nuevos ingresos, aprobado por la autoridades autonómicas. Posibilitar el uso del recargo sobre los impuestos ya establecidos si se quisiera realizar otras acciones sociales.*
- *Actualización del Catastro simultánea con la disminución del porcentaje de cálculo en la base imponible de ingresos de capital inmobiliario en los impuestos directos, para que no haya un significativo incremento en la presión fiscal.*
- *Creación de un Crédito Local Puente que facilite la realización de inversiones a cuenta de Fondos Europeos. Se evitaría que problemas técnicos de gestión impidiesen la consecución de una inversión subvencionada.*

## **Reformas Legales**

IU propone una reforma en profundidad de la legislación básica del régimen local (Ley de Bases del Régimen Local, Ley de Haciendas Locales, etc.), para dotar a los municipios de auténtica autonomía política y económica.

## 6. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La reforma de las Administraciones Públicas no constituye un tema neutro. Los distintos modelos existentes responden a una visión política del Estado y la sociedad. Detrás de la utilización de conceptos como modernización, cliente, mercantilización, ciudadano, participación, descentralización, etc., encontramos valores que afectan a la manera de entender la actividad política, la organización de la Administración y la imbricación de ambas en la sociedad civil y en el mercado.

En la actualidad, el modelo predominante es el neoliberal, introducido en España por el PSOE y potenciado plenamente por el PP en las Administraciones que gobierna, que propugna una reducción de las prestaciones, promueve la desregulación y privatización de funciones y servicios. En este contexto, han dominado respecto a la Administraciones Públicas los llamados procesos de “MODERNIZACIÓN”, cuyas características principales son las siguientes:

- *Adopción de esquemas organizativos flexibles de matriz empresarial, basados en el concepto de “excelencia”.*
- *Mercantilización de las Administraciones y Servicios Públicos, entendiendo que éstas deben actuar como empresas privadas, orientadas a la consecución del lucro con aplicación a la gestión pública de técnicas propias de la gestión privada, despreciando valores de tipo finalista (equidad, redistribución, etc.).*
- *Tendencia a la “clientelización” de las relaciones de la Administración con las ciudadanas y ciudadanos.*

Frente a la supuesta neutralidad de estos procesos, IU denuncia su anclaje ideológico y político claramente contrario a los intereses de la mayoría, y se compromete con una estrategia alternativa enmarcada en el modelo de Estado Social participativo, cuyos principios han quedado definidos en un apartado anterior.

El modelo de Administración Pública que defendemos está basado, en la defensa del servicio público, el pluralismo cooperativo, la extensión de la regulación pública y en el fomento de la participación, con un objetivo irrenunciable de profundización en el papel redistributivo del Estado.

Las relaciones entre las Administraciones y las ciudadanas y ciudadanos y el papel a jugar por éstos, constituye un aspecto central en las diferencias existentes entre los distintos modelos.

En el modelo neoliberal, en la medida en que una parte importante de las relaciones de consumo de las ciudadanas y ciudadanos se da en relación con el sector público, se concibe a éstos como meros “consumidores” de servicios, considerando que desde este plano se articula la relación contra la Administración Pública, a la que consideran como una organización burocratizada e insensible. En este sentido, la configuración del papel que las ciudadanas y ciudadanos ejercen respecto de la Administración se ciñe únicamente a la dimensión de prestación de servicios, quedando enteramente al margen del proceso de diseño de políticas, lo que encuentra su origen en las técnicas desarrolladas en el sector privado, dentro de un proceso de mimetismo que trata de difuminar las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada.



Sin embargo, para la izquierda, y en particular para IU, la especificidad de la gestión pública es un hecho indudable que se manifiesta en la idea de que los clientes del sector privado disfrutan de un poder de elección que no tiene equivalente en el ámbito público, así como que las instituciones públicas descansan sobre fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con las ciudadanas y ciudadanos, por cuanto sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, intereses colectivos. Las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarse como grupos con necesidades colectivas.

En nuestras propuestas se integra la dimensión colectiva en las relaciones que se establecen entre la Administración y las ciudadanas y ciudadanos, mediante la incorporación del concepto fundamental de participación, por el que hay que satisfacer no únicamente los deseos de unos consumidores, sino relacionarse con unas ciudadanas y ciudadanos que expresan su visión de interés colectivo y legitiman activamente los objetivos propuestos por los responsables políticos.

Por otro lado, los neoliberales reducen la expresión de las preferencias personales sobre el diseño político en el ámbito de la relación ciudadano-Administración a los procesos electorales. Para IU, la activación de la condición de ciudadanía exige que la expresión de dicha preferencia se produzca de forma sistemática, no aisladamente en cada proceso electoral, en el proceso de diseño de las políticas públicas. El ciudadano no es un simple cliente que, como mucho, puede reclamar o votar cada cuatro años, sino un ciudadano auténtico que además de votar debe participar colectiva y activamente en las decisiones generales.

Las Administraciones Públicas serán definidas por nosotros como aparatos al servicio de todos, que no intervendrán de modo constante y autoritario, limitándose a escuchar pasivamente a las ciudadanas y ciudadanos, sino que los involucrará en la solución de sus propios problemas. La ciudadanía concebida de este modo, se aleja de la idea de “súbdito del Estado” o de “cliente” que mira, escoge, paga y se somete a los dictados de la publicidad, sino que se fusiona con la de miembro de la comunidad.

Las medidas de reforma que IU propone implican un cambio en profundidad de las estructuras y organización de la Administraciones, de sus aspectos funcionales y de los procedimientos, de las leyes que las informan, del modelo de función pública actual; implica, pues, un cambio de cultura de gobernantes, directivos y empleados públicos en general, respecto a sus relaciones con la sociedad y con las ciudadanas y ciudadanos. Se pretende con ellas establecer criterios, y líneas de actuación para resolver los graves problemas que aquejan a nuestros aparatos administrativos, siendo conscientes que para su plasmación concreta deberán ser objeto de posterior desarrollo.

### **Principios políticos para la reforma de las Administraciones Públicas**

- a) La adecuación de las administraciones a la nueva redistribución del poder político: la Administración cooperativa.

La actual configuración jurídico-política del Estado ha determinado un amplio proceso de transferencias competenciales en favor de las Comunidades Autónomas y, desde otra perspectiva, se ha producido asimismo una extensión del nivel de servicios prestados por la Corporaciones Locales, en el contexto de descentralización política y administrativa que le es propio al Estado Autonómico. Además, existe un proceso de cesión de competencias importantes del Estado español a la Unión Europea.

La tendencia hacia una evolución de tipo federal del Estado y la consolidación del proceso de construcción europea, conduce necesariamente, para IU, a la promoción y activación de aquellos principios informadores de la actuación de las Administraciones que mejor cohesionen las diferentes estructuras de gestión entre los distintos niveles territoriales y supraestatal es tanto en el plano de la coordinación como en el de la colaboración interadministrativa.

La pluralidad de los centros de decisión política y administrativa y los diversos planos en los que la nueva estructuración territorial del Estado descentralizado coloca al ejercicio efectivo de la acción administrativa, exige un esfuerzo racionalizador que permita combinar la proximidad a la ciudadanía de los centros de poder y de gestión con la necesaria agilidad y eficacia en la actuación del Poder Público administrativo, así como la neutralización de posibles efectos económicos indeseados, en términos de presión sobre los procesos de gasto público.

En este sentido, proponemos:

- *Un modelo de Administración cooperativa, plural en la decisión, cooperativa en la gestión y con “ventanilla única” para el ciudadano. Este modelo, coherente con el horizonte del Estado Federal, conjugaría la pluralidad de competencias de los distintos niveles de gobierno del Estado, con la necesidad de que el desarrollo y gestión de las políticas públicas se realice por la Administración más cercana posible al ciudadano mediante la utilización de la técnica de delegación de la ejecución de competencias estatales en las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 150,2 de la Constitución, así como un mayor protagonismo de los Municipios en la Gestión Pública, a través de la delegación en éstas de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, con prioridad en los servicios de prestación directa a las ciudadanas y ciudadanos.*

*La adopción del modelo de Administración cooperativa implicaría:*

- *La adopción de fórmulas de gestión cooperativa y de coordinación.*
- *Garantía de cumplimiento homogéneo, en todo el territorio, del bloque normativo básico estatal, garantizando unidad de criterio en su aplicación.*
- *Configuración como “figuras de vigilancia”, al modo de la Constitución Alemana, con facultades de inspección e instrucción, de los Delegados del Gobierno.*
- *Para hacer efectivos los principios de cooperación y coordinación, deben potenciarse las relaciones entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas mediante:*

- *La reforma del SENADO, en los términos que se recogen en su capítulo específico.*
- *El impulso de órganos de relación política, como las Conferencias sectoriales.*
- *Intensificación de los foros de diálogo bilateral entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CC.AA.*
- *Incremento de los mecanismos de trasvase de información de carácter bidireccional entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.*
- *Para asegurar la corresponsabilidad de las CC.AA. en la política comunitaria se debe asegurar su participación en la toma de decisiones, mediante:*
  - *Plena cooperación e información, en sentido ascendente y descendente, sobre los procesos comunitarios, entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.*
  - *Creación de los instrumentos necesarios de cooperación y coordinación para asegurar la corresponsabilidad en las decisiones.*
  - *Protagonismo especial de las CC.AA. en los asuntos relacionados con las políticas regionales de la UE y particularmente en la elaboración de las propuestas para el FEDER.*
  - *Necesidad de adecuar la Administración General del Estado, tanto en sus servicios centrales como periféricos, en función de sus competencias y nuevos fines (ver apartado 5 y 6 de este mismo capítulo).*

**b) La mejora del funcionamiento y la eficacia de las Administraciones Públicas.**

Junto al proceso de descentralización político-administrativa del Estado, las transformaciones en el contexto socioeconómico colaterales a la crisis del Estado de Bienestar han incidido directamente en la concepción de los instrumentos de gestión pública tradicionales, generando una fuerte presión sobre los mismos en términos de búsqueda de eficacia y de eficiencia en la asignación de recursos. Si bien ya se ha hecho referencia a las claves políticamente interesadas que subyacen a estos planteamientos, no es menos cierto que la izquierda debe dar una respuesta creativa a los nuevos interrogantes.

En este sentido, partiendo de la premisa de la rentabilidad social que debe presidir la asignación de los recursos en la prestación de los servicios públicos, planteamos un conjunto de medidas de cambio en las Administraciones que tienen por objeto la redefinición de los sistemas de gestión pública en orden tanto a la mejora en los procesos generales de gasto público como a la satisfacción de las demandas colectivas.

Las líneas generales de actuación serán las siguientes:

- *Diseño de un modelo de Administración por objetivos.*
- *Adecuación de la organización a los objetivos asignados, determinando previamente las funciones a desarrollar por cada unidad administrativa.*

- *Implantación en todas las áreas de la Administración prestadoras de bienes y servicios públicos del sistema de Presupuesto por Programas en el que se establezca el cumplimiento de objetivos susceptibles de medición y seguimiento.*
- *Dotar de mayor flexibilidad en la gestión a los responsables de las unidades gestoras, sin perjuicio del reforzamiento de los sistemas de control financiero y de auditoría interna posterior.*
- *Mejorar la información utilizada en las decisiones políticas y de planificación sobre la evaluación de alternativas y costes de oportunidad.*
- *Mejora de las técnicas presupuestarias y de control.*
- *Establecimiento en todos los niveles de Gobierno y de la Administración, de procedimientos de evaluación de las políticas públicas. Esta evaluación debe partir de indicadores previos objetivables y con jalones temporales precisos.*
- *Desconcentración de funciones y atribuciones a fin de identificar responsabilidades en los empleados públicos de los diferentes niveles administrativos, en coherencia con la naturaleza de las funciones que desempeñan.*
- *Reforma y adecuación de las funciones de la Intervención general del Estado.*
- *Integrar en los sistemas de información presupuestaria y contable los sistemas de gestión de información necesarios para el conocimiento de los costes reales de las políticas públicas, en orden a hacer viable su evaluación, elaborando indicadores que permitan a su vez controlar el grado de cumplimiento de los objetivos de cada uno de los Programas.*

Estas medidas se proyectarán con carácter general en el marco de un PLAN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO EN EL SECTOR PÚBLICO Y DE MEDIDAS DE REFORMA EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN.

c) La delimitación de los ámbitos político y administrativo.

IU abordará el problema de la delimitación de los ámbitos político y administrativo poniendo especial atención en clarificar que su toma en consideración no guarda relación alguna, sin perjuicio de la objetivación necesaria en los sistemas de provisión de los puestos de trabajo de los profesionales públicos, con la extendida simplificación conforme a la cual esta cuestión se solventaría mediante la reserva de los puestos de Directores Generales de las Administraciones a funcionarios/as públicos, como hace el PP, conclusión que conduce al desenfoque de lo que, a nuestro modo de ver, es un tema capital en la Reforma del Estado, convirtiéndolo en poco menos que un tema corporativo-funcionarial a vender electoralmente.

Sin olvidar que la cuestión ha sido ampliamente debatida y discutida, considerando, por tanto, la dificultad en establecer una nítida frontera entre las dos esferas, entendemos que la función de Gobierno fijada en el artículo 97 de la Constitución queda referida a la función de “dirección”, tanto de la Política interior y exterior, como de la Administración Civil y Militar y de la defensa del Estado.

Sobre esta función de “dirección política” de la Administración queda cimentada constitucionalmente la diferencia entre los ámbitos, correspondiendo al político el papel de coordinación y relación entre las estructuras orgánicas que in-

tegran el Poder Público administrativo, así como la fijación de las líneas específicamente políticas en los procesos de decisión públicos, en tanto que el nivel administrativo tendría atribuidas todas las funciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas.

En este sentido, el establecimiento de la separación entre los dos niveles, político y administrativo, es una condición necesaria para la definición de parámetros de evaluación de las políticas públicas, elemento esencial en nuestro modelo de gestión pública, la cual será tanto más difícil de precisar cuanto menor sea la claridad en la distinción entre cúpulas dirigentes y gestoras.

Con esta clarificación se podrán atacar los grandes problemas existentes en las organizaciones públicas en torno a la confusión que reina en la actualidad sobre las responsabilidades de dirección y las de gestión, para lo que se promoverá por IU la regulación por Ley de las funciones del Gobierno y la Administración Pública, conforme a los citados criterios.

#### d) La democratización de las Administraciones Públicas.

Es necesario abrir las Administraciones a la realidad social, hacerlas más transparentes y acercarlas al ciudadano; para ello es imprescindible articular instrumentos de participación ciudadana en la planificación, tomas de decisión, desarrollo y ejecución y gestión de las políticas públicas y en el control del funcionamiento, eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

La democratización de las Administraciones y la participación social marcan hoy una de las fronteras más nítidas entre las ideologías conservadoras y las auténticamente progresistas, independientemente de la marca o etiqueta que sustenten.

IU plantea una estrategia de apertura de las Administraciones a la sociedad civil y de participación en los distintos ámbitos, para lo cual es absolutamente necesario la potenciación y apoyo a los movimientos e iniciativas sociales. Proponemos la participación de los sectores implicados-empleados públicos y representantes sociales- como fórmula para mejorar la eficacia y la calidad de los servicios.

Las propuestas concretas sobre participación se recogen en el apartado 7 de este Programa.

#### e) La ética en las Administraciones Públicas.

Las personas que trabajan en las Administraciones Públicas (bien en puestos políticos o administrativos), en particular los que ostentan puestos de responsabilidad, tienen capacidad para influir en el desarrollo de las políticas públicas, para someterse o no a los grupos de interés que controlan las políticas esenciales en su área de trabajo y para desviarse de los fines que son propios de su actividad pública. Así, las Administraciones están, más que nunca, sometidas al dilema ético, en un mundo donde acecha el peligro de la arbitrariedad y de la corrupción.

Por ello IZQUIERDA UNIDA considera importante potenciar en los funcionarios/as modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público. Valores entre los que destacamos:

- *La prevalencia del interés general sobre el particular.*
- *Guardar fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la función pública.*
- *Actuar con objetividad, imparcialidad y transparencia.*
- *No utilizar medios públicos para fines privados, ni aceptar ventajas o beneficios ajenos a los que legalmente le corresponda por su trabajo.*
- *Voluntad de servicio al ciudadano y compromiso de contar con la opinión de la sociedad en sus actuaciones.*
- *Utilización eficaz de los recursos públicos.*

Para IZQUIERDA UNIDA, hacer frente a las actuaciones no éticas en las Administraciones no es un asunto sencillo y requiere actuaciones muy diversas que van desde la reforma de una serie de instrumentos jurídicos que marcan los límites de lo sancionable (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley de Incompatibilidades, Régimen disciplinario de los empleados públicos, etc., de los que nos ocupamos en otros apartados de este programa), a controles de tipo interno y externo; pero, fundamentalmente, se requiere una predisposición política de los gobiernos a fortalecer las convicciones éticas de los empleados públicos, mediante un esfuerzo constante, donde la formación se convierte en uno de los instrumentos esenciales. En este sentido, IU propone:

- *Potenciación y adecuación de los controles internos, reformando el papel de la Intervención General del Estado y de la Inspección General de Servicios del Estado.*
- *Establecimiento de un CÓDIGO ÉTICO para la actuación de los empleados públicos.*
- *Creación de una OFICINA DE ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, similar a la existente en los Estados Unidos, dependiente de la Presidencia del Gobierno, cuyos fines serían entre otros:*
  - *Coordinar y potenciar las políticas de extensión de los valores éticos en las Administraciones.*
  - *Analizar y tipificar las conductas no éticas en las Administraciones, estableciendo propuestas para su erradicación.*
  - *Control de la educación y formación en la materia.*
  - *Control de las declaraciones de bienes de los altos cargos.*
  - *Protección de los empleados públicos que denuncian casos de fraude, abuso o despilfarro.*
- *Desarrollo de un adecuado programa de formación ética. Cada Ministerio y organismo de la Administración establecerá un plan anual de formación en la materia.*

- *Inclusión de valores éticos del servicio público en el Estatuto de la Función Pública, relacionándolos con los derechos y deberes de los empleados públicos y su promoción profesional.*
- *Establecimiento de instrumentos jurídicos y organizativos para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas en el control de los actos de la Administración.*
- *Potenciación del control de las actividades no éticas por parte de los representantes y sindicatos de los empleados públicos.*

### **Reordenación del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común**

Dentro del bloque normativo que constituye el eje estructurante del sistema administrativo español, cuya importancia es capital, sobre la base de la absoluta vinculación de la Administración a la ley como principio básico del Estado de Derecho, una de las leyes más decisivas a este respecto es la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que por su carácter de norma básica es aplicable, además de a la Administración General e Institucional del Estado, a la totalidad de las Comunidades Autónomas y Entes Locales.

Esta ley, cuya aprobación no contó con el respaldo de IU, pretendía ser la expresión de un nuevo orden normativo ajustado al nuevo escenario político-administrativo descentralizado y al marco de “modernización” de la Administración Pública. Resulta ilustrativa a este respecto la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley, donde la autocomplacencia es la característica. Lo cierto es que la nueva Ley ha sido contestada con razón por la práctica mayoría de los sectores académicos y profesionales y, con casi tres años ya de vigencia efectiva, se constata que la mayoría de las críticas formuladas no están exentas de justificación.

Ante esta situación, enormemente grave desde el punto de vista del funcionamiento global de las Administraciones Públicas, IU propondrá la reforma de la Ley 30/92, al objeto de eliminar sus principales deficiencias, que son la siguientes:

- *Salvo algunas modificaciones poco trascendentes respecto al procedimiento administrativo, la ley 30/92 traslada el bloque fundamental de la antigua LPA de 1958, pero con peor fortuna sintáctica y sistemática.*
- *Las normas sobre régimen jurídico definen un terreno de cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas que tienen menos que ver con éstas que con “espacios políticos” de relación y toma de decisiones mejor dotados de propósitos que de soluciones eficaces.*
- *Aspectos negativos muy relevantes son la filosofía restrictiva con la que se contempla el concepto de interesado, figura que otorga la posibilidad de actuar ante las Administraciones Públicas, el régimen restrictivo de acceso a registros y archivos y la muy deficiente regulación de la técnica del “silencio administrativo”.*

- *Resulta clamorosa la parquedad en la regulación de vías de participación de las ciudadanas y ciudadanos en las decisiones administrativas, sobre todo en lo que se refiere a la elaboración de disposiciones de carácter general, sin que, por otro lado, se contemplen los denominados “intereses difusos”.*

Las propuestas de reforma en este tema, son las siguientes:

- *Reducción efectiva en lo posible de los trámites y plazos de los procedimientos administrativos, procurando la unificación de los expedientes que afecten a un mismo interesado.*
- *Implantación progresiva del principio de “ventanilla única”, por el que las ciudadanas y ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones Públicas de modo que la totalidad de los asuntos que les afecten puedan ser despachados centralizadamente a través de Oficinas de Información y Atención al ciudadano, con independencia de la Administración que resulte competente por razón de la materia, mediante la aplicación de las tecnologías de información y la comunicaciones, a partir de un sistema interadministrativo integrado.*
- *Extensión razonable del principio de silencio administrativo, aplicando realmente el principio de impulsión de oficio de los procedimientos administrativos.*
- *Publicidad de los archivos, bases de datos y registros administrativos existentes en las Administraciones con la garantía efectiva del libre acceso a los mismos, siempre que no afecten a la privacidad de terceros.*
- *Regulación amplia de la participación de los interesados en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Contemplación del concepto de “intereses difusos” ya que otorga la posibilidad de intervenir y actuar ante las Administraciones, a terceros no implicados directamente con el asunto en litigio.*
- *Mejora en la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los perjuicios causados a las ciudadanas y ciudadanos.*
- *Publicidad y transparencia de las actuaciones de la Administración. Publicidad de las subvenciones otorgadas por ésta, así como de las entidades beneficiarias.*
- *Determinación clara de mecanismos de exigencia de responsabilidad de aquellos titulares de órganos administrativos, cuya forma de designación tenga carácter político.*

## **La reforma en las estructuras de gestión pública**

Es sabido que el mandato constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos ha sido atacado desde el lado neoliberal de forma directa, mediante la acusación demagógica según la cual el mal funcionamiento de la gestión pública conduce a una distribución inequitativa de los recursos, por lo que la mejor de las soluciones posibles se orientaría a la titularidad privada de la gestión de los servicios públicos, principalmente de aquellos de contenido prestacional, la cual



sería más eficiente, al introducirse criterios de competencia, y operaría en relación con la reducción del gasto paralelamente a la disminución en el tamaño y dimensión del sector público dedicado a la producción de bienes públicos de carácter social.

Parece que sean otros los intereses que se ocultan bajo ese manto “eficientista” y privatizador de la gestión privada de los servicios públicos. En este sentido, hay que enunciar toda una serie de desventajas que presenta en muchos casos la privatización.

En primer término, en coherencia con lo que se recogía en nuestra propuesta de Estado Participativo, la neutralización de las posibilidades que la gestión pública abre a la sociedad civil de participar en los procesos de toma de decisiones.

En segundo lugar, la falta de una explicitación rigurosa en cuanto a las variaciones a la baja que en el gasto público supone el desplazamiento al sector privado de la gestión de servicios públicos, toda vez que del análisis de los procesos de crecimiento del gasto público en los países de la Unión Europea, se infiere que la privatización no produce ningún efecto sensible de reducción de gasto, quedando demostrado por el contrario sus efectos en el incremento de la desigualdad social y en la degradación de la formación en capital humano.

En tercer lugar, porque no sólo en el campo de los denominados bienes públicos puros es de aplicación el criterio de los fallos del mercado, sino también en el ámbito de otros bienes públicos como los propios de los servicios sociales, la sanidad, la educación, etc., dándose con harta frecuencia en los casos en los que estos servicios vienen a privatizarse no sólo problemas de desigualdad de oportunidades o fenómenos de corrupción, sino también el acaparamiento de mercados “cautivos” o monopolísticos por parte de determinadas empresas, lo que incide directamente en el debilitamiento de la capacidad de decisión y control de la Administración Pública sobre sus propios recursos, que en definitiva son los de toda la sociedad.

Sin embargo, debe huirse de cualquier actitud autocomplaciente a la hora de defender la titularidad preferentemente pública de los sistemas de gestión de los servicios y bienes públicos, por lo que la aplicación de las reformas de las estructuras de gestión, debe llevarse a cabo siguiendo el criterio de la eficacia y rentabilidad social en clave de coste-beneficio social, estableciendo indicadores y sistemas de exigencia de responsabilidad.

Desde esta perspectiva, es preciso abordar el proceso de renovación estructural de la gestión pública partiendo de una reformulación de los esquemas de evaluación, control y planificación, de un nuevo orden organizativo y de recursos humanos, así como de una nueva concepción del Derecho Público, siempre dentro del marco de referencia que supone el artículo 103 de la Constitución española.

En este sentido, nuestras propuestas se articularán sobre las siguientes bases:

- *Regulación normativa de las diversas posibilidades de configuración jurídica de los servicios, en función de las actividades que desarrolle.*
- *La configuración jurídica de un organismo se deberá determinar en función de la naturaleza de sus fines, de las potestades que ejerza y de su relación con el mercado y la competencia.*

- *Reconducción de la actual situación de huida hacia el derecho privado en la regulación de numerosos Entes Públicos.*
- *Reforma y racionalización de los instrumentos jurídicos de Derecho Público (Contratos Públicos, gestión presupuestaria, fiscalización y control, procedimiento administrativo, etc) con el fin de posibilitar una gestión ágil en las unidades administrativas sujetas a este tipo de regulación jurídica y evitar la huida indiscriminada a la esfera del Derecho privado.*
- *Establecimiento de mecanismos evaluadores de la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa y de los servicios públicos, y de sistemas de exigencia de responsabilidades a los gestores.*
- *Tendencia a la descentralización funcional en la gestión para la aproximación a un sistema que tenga como eje central la obtención de los resultados que le sean propios, de acuerdo con el sistema de Administración por objetivos y Presupuesto por Programas.*
- *Consecución de los máximos niveles de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles administrativos y de Gobierno.*
- *Oposición a las transferencias al sector privado de funciones propias de la Administración (control, gestión, planificación, etc.), que deberían ser realizadas por empleados públicos.*

Con esta finalidad proponemos la distinción en tres grandes niveles básicos de delimitación orgánica de la Gestión Pública:

- a) **Administración Departamental.** En ella se incluirán las funciones de dirección política, de planificación, coordinación y control del conjunto de las actividades funcionales que se correspondan con las Políticas Públicas, asignadas a cada Departamento Ministerial, de acuerdo con el propio ámbito competencial, así como la ordenación normativa y la promoción legislativa.
- b) **Agencias Estatales.** En ellas quedarían comprendidas las funciones de las Políticas Públicas que consistan en la prestación directa de servicios públicos a las ciudadanas y ciudadanos, incluyendo el ejercicio de potestades públicas. Actuarían en régimen de descentralización funcional, en el marco del Derecho Público, conforme a un sistema de definición y seguimiento de objetivos que permitan evaluar los resultados obtenidos. El personal a su cargo se regularía por el mismo estatuto que el de la Administración General del Estado.
- c) **Sociedades Públicas.** Se regularían mediante un Estatuto propio, quedando integradas por las Empresas en cuyo capital social sea el Estado mayoritario o ejerza una posición dominante; sus actividades se enmarcarían en la producción de bienes y servicios destinados a la venta, en concurrencia con el mercado. El personal se regularía por las normas laborales.

## La reforma de la Administración General del Estado

La inexistencia de un proceso de adecuación de las funciones y contenido de la Administración del Estado a las condiciones aparecidas como consecuencia de la descentralización política y administrativa (transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas) y de la integración de España en las estructuras políticas de la Unión Europea, es un hecho ni siquiera contestado por el propio Gobierno. Se constata la necesidad de poner en marcha un profundo cambio estructural en la organización administrativa estatal.

Dicho cambio tendrá asimismo que afrontar otras necesidades de reforma que arraigan en la evolución que las técnicas de organización han experimentado en los últimos años, así como en la incidencia que en las organizaciones públicas tienen actualmente las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En este orden de cosas, IU propone una profunda transformación de las estructuras administrativas centrales, que tiene como ejes la reducción de Departamentos Ministeriales y la simplificación de los órganos centrales del Estado, la generalización en la aplicación de los principios de desconcentración y descentralización, la Reforma del Servicio Exterior y, por último, la integración de las funciones de control del gasto público con las de evaluación de Políticas Públicas.

IU apuesta por la adopción de las siguientes medidas:

- *Reducción del número de Ministerios y organismos autónomos, mediante la fusión o la desaparición de todos aquellos en los que ha incidido de forma significativa el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.*
- *Simplificación y reorganización de sus unidades orgánicas en función de sus nuevos fines y competencias. Potenciación de los servicios de planificación, coordinación, normativa y de seguimiento y control, competencias que se van a reforzar en el desarrollo y profundización del proceso autonómico. Creación de nuevos servicios para coordinar las Administraciones Central y autonómicas (Consejo previsto en el art. 131.2. de la Constitución, Conferencias sectoriales, etc.). Creación de los órganos adecuados en los Ministerios, a fin de que puedan realizar con eficacia: a) la elaboración planificada de las políticas generales y sectoriales a plantear en la CE, asegurando el seguimiento y control de resultados; b) la coordinación horizontal entre las diferentes unidades administrativas con competencias en un tema sectorial.*
- *Atribución al Ministerio de la Presidencia de las funciones de apoyo y asesoramiento del Presidente del Gobierno, relaciones externas e informativas, relaciones con las Cortes y con los órganos constitucionales del Estado y de relevancia constitucional, la coordinación política, el protocolo, etc.*
- *Los órganos de carácter netamente político serán, junto al Presidente y, en su caso, los Vicepresidentes, los Ministros, que tendrán todos ellos la condición de miembros del Gobierno. Tendrán asimismo carácter político los Secretarios de Estado, que no serán miembros del Gobierno. Desaparecerá la figura de los Subsecretarios. Los Directores Generales y Secretarios Genera-*

- les de los Ministerios y Agencias Estatales tendrán la naturaleza de órganos administrativos, sin perjuicio de la regulación que corresponda; los citados órganos administrativos superiores tendrán carácter directivo y se cubrirán por profesionales públicos, lo que no generará ningún tipo de status específico a sus titulares sino por el periodo que les ocupen. Las Secretarías de Estado y las Direcciones Generales tendrán las competencias propias del ámbito sectorial que tengan encomendado y las Secretarías Generales los Servicios Comunes.*
- *Las unidades administrativas tenderán a configurarse como Oficinas Gestoras, estableciéndose con claridad su diferencia con los órganos administrativos. Se aplicará a estos efectos el principio de desconcentración como criterio básico.*
  - *Se llevará a cabo la Reforma del Servicio Exterior. Se atenderá específicamente a las fórmulas de coordinación y atención concreta de intereses de las Comunidades Autónomas. Se potenciará la especialización en materias relacionadas con el comercio exterior y fomento de la exportación (sin perjuicio de las funciones a este respecto de otros servicios de la Administración), la cooperación internacional y la temática referente a la inmigración.*
  - *Se procederá a la Reforma de la Intervención General del Estado mediante la regulación de su propio Estatuto, en orden a la potenciación de las funciones correspondientes al control de eficacia y al establecimiento de indicadores y fórmulas de evaluación de las Políticas Públicas, en cuanto a su gestión y análisis, así como sistemas de auditoría de gestión. Se garantizará su independencia en el ejercicio de sus funciones de control y evaluación.*
  - *Definición clara de la figura de los Gabinetes, como órganos de apoyo político y técnico de los órganos netamente políticos. Los miembros de los gabinetes tendrán carácter eventual y su número será limitado y fijado normativamente. Sólo podrán tener Gabinetes los miembros del Gobierno (Presidente, Vicepresidente y Ministros), los Secretarios de Estado y los Delegados del Gobierno.*

## **La reforma de la Administración Periférica del Estado**

La existencia de la Administración Periférica del Estado hunde sus raíces en los orígenes del Estado centralista español, y en la provincia como división administrativa para el ejercicio territorial de las funciones del Estado.

La historia de la Administración Periférica y de los Gobernadores Civiles es la de una estrecha relación con las funciones de mantenimiento de la autoridad y del orden público, y no con las de fomento que estuvieron en las intenciones originarias de su creación.

En la etapa democrática, los intentos de adecuación de estas estructuras periféricas a la nueva forma descentralizada del poder político y administrativo del Estado han sido saldados con evidente fracaso, que se duplica considerando su nula incardinación en otras estructuras de coordinación territorial de la Administración del Estado basadas en la figura del Delegado del Gobierno prevista en el artículo 154 de la Constitución.

La propuesta de IU se inscribe en un principio de reducción de la Administración Periférica del Estado a su mínima expresión posible, a partir de la doble premisa constituida por el desarrollo constitucional en un sentido federalizante y su correlativa inspiración en el ya enunciado modelo de Administración Cooperativa.

Las consecuencias de todo ello determinan un conjunto de medidas que pasarían por lo siguiente:

- a) Atribución a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas sobre la totalidad de las competencias estatales susceptibles de ser delegadas a las Comunidades Autónomas, en uso de las técnicas previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.
- b) Reducción al mínimo del aparato administrativo periférico del Poder Central, limitándolo al propio de las materias no delegables por pertenecer al núcleo intransferible que afecta a la soberanía del Estado, así como al de otras materias que exijan la ejecución propia del Estado por imperativo del principio de solidaridad.

De esta forma, surgiría el siguiente esquema:

- *Desaparición de la figura del Gobernador Civil, sin ser sustituida por ninguna otra.*
- *Los órganos periféricos provinciales que permanezcan dependerán, orgánica y funcionalmente, directamente del Departamento o de la Agencia Estatal a la que estén asignadas las funciones correspondientes.*
- *Nueva configuración del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en orden a la titularidad de las siguientes competencias:*
  - *Funciones de coordinación y relación política con las Comunidades Autónomas.*
  - *Control y supervisión de las funciones estatales delegadas en las Comunidades Autónomas.*
  - *Funciones de control, seguimiento y evaluación de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado en las demarcaciones provinciales, dándole este sentido al concepto de “dirección” de la Administración periférica del Estado a que se refiere el artículo 154 de la Constitución.*
  - *El Delegado del Gobierno tendrá carácter netamente político y será nombrado mediante Decreto de Consejo de Ministros.*

### **Un nuevo modelo de función pública**

La articulación de un nuevo modelo de Función Pública en un marco de Estado Social Participativo pasa de ser una cuestión instrumental o secundaria a erigir-

se en uno de los temas esenciales a considerar en la Reforma del Estado. Ello se debe a dos importantes factores: de una parte, el clientelismo que se ha generalizado en las Administraciones Públicas en el reclutamiento del personal remite a un pasado que se creía definitivamente desaparecido, siendo un hecho percibido como deslegitimación de la gestión pública, y, de otro lado, la necesidad de abordar una auténtica Política Pública de Recursos Humanos como parte fundamental de la Reforma de la Administración, presenta una conexión directa con el nuevo modelo de sociedad que IU propone.

La situación actual de la Función Pública puede considerarse, cuando menos, como muy preocupante, entre otras, por las siguientes razones:

- *Se ha incumplido el mandato Constitucional (art.103) de elaborar el ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, sustituyéndose por una serie de reformas recogidas en la Ley 30/84 (reconocidas por el propio Gobierno como transitorias), que han fracasado rotundamente al no ser capaces de disminuir el corporativismo tradicional, no estructurar una administración profesionalizada y no desarrollar una carrera administrativa y un sistema retributivo racional, que incentive el trabajo de los empleados públicos.*
- *En los últimos años, y en el marco del proceso denominado de “modernización”, el Gobierno ha ido introduciendo medidas de carácter desregulador, entre las que destacamos la Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública, incluidas en la Ley de Acompañamiento de los PGE de 1994 (rechazadas por nuestro Grupo Parlamentario) que establece nuevos instrumentos para posibilitar los procesos de reestructuración, de eliminación de organismos y de regulación de empleo (Planes de empleo, regulación de la movilidad geográfica y funcional, separación del servicio activo, la excedencia forzosa, etc...), muy peligrosos en el contexto de arbitrariedad y clientelismo existentes en las Administraciones Públicas.*
- *No existe una auténtica política pública de Recursos Humanos, que planifique los efectivos necesarios en las Administraciones públicas y la necesaria redistribución de efectivos; que erradique la arbitrariedad haciendo efectivo los principios constitucionales de mérito y capacidad; que profesionalice la función pública; que establezca los necesarios planes de formación para poder hacer frente a los nuevos retos y que finalmente adopte medidas racionalizadora sobre el trabajo y el empleo, que en el marco de los irreversibles cambios de tecnología y la automatización, reviertan en el fomento de empleo, problema capital, al que las Administraciones deben prestar especial atención.*
- *Además, el Gobierno del PSOE, con aquiescencia de la derecha, está llevando a cabo una política indiscriminada de reducción de efectivos en la Administración General del Estado y sus organismos públicos, que está incidiendo negativamente en el funcionamiento y la calidad de los servicios necesarios para el desarrollo de la sociedad. A pesar de la transferencias realizadas, no se han llevado a cabo un estudio serio de las necesidades a medio plazo de personal, en las distintas administraciones (Central, Autonómica y Local), en función de sus nuevas competencias y funciones.*

— *El derecho a la negociación colectiva encuentra grandes dificultades para consolidarse a pesar del avance que supuso la aprobación de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y de la Ley 7/90 sobre Negociación Colectiva y Participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, y ello por las insuficiencias de dicha legislación, por la postura restrictiva del Gobierno en su interpretación efectiva, y por la cultura imperante en las capas directivas del principio de potestad en los temas relativos a las condiciones de trabajo de los empleados públicos.*

La importancia de realizar una reforma en profundidad de la Función Pública española, radica no solo en razones objetivas de orden interno (posibilitar un funcionamiento adecuado, eficaz, eficiente de las Administraciones Públicas, en función de sus fines actuales), sino también por la enorme significación del empleo público, que con más de 2.250.000 trabajadores (incluyendo sociedades mercantiles), representa casi un 20% del mercado de trabajo por cuenta ajena. Así, por su volumen, por sus características especiales, por su dependencia pública, y porque puede ser objeto de políticas unitarias y homogéneas, es el más estratégico dentro del mercado de trabajo; de ahí que las decisiones que se toman en este sector tengan notorias consecuencias de todo orden, sociales, económicas y políticas. Asimismo, las medidas que se adopten afectarán no solo a los trabajadores públicos, sino también al ejercicio de los derechos y a la satisfacción de los intereses del conjunto de la ciudadanía.

El modelo de Función Pública que proponemos se basa en:

a) Un nuevo concepto del empleo y del trabajo en la Función Pública

Como elemento sustantivo de la Reforma de la Administración y de la Función Pública, IU plantea una orientación alternativa que se apoya en la adopción de medidas en las Administraciones Públicas que contemplen un nuevo concepto del trabajo y del empleo.

En este sentido, los cambios tecnológicos y la automatización son fenómenos irreversibles que demandan una profunda modificación de los esquemas clásicos sobre el trabajo, de forma que será necesario trabajar menos y más cualificadamente para que todos puedan trabajar, así como recuperar trabajos “socialmente útiles” que permitan redefinir los “tiempos de la vida”

La gestión pública debe considerar estos nuevos desafíos, incorporando a los instrumentos normativos de Reforma todos aquellos elementos que permitan progresar en esta dirección. IU planteará a este respecto una serie de medidas que deberán integrarse en una nueva regulación de la Función Pública, con carácter básico para el conjunto de las Administraciones. Dichas medidas son las siguientes:

— *Tendencia a la eliminación progresiva, hasta su completa desaparición, de las horas extraordinarias, o de cualquier otra compensación dineraria por los excesos de trabajo, sustituyéndose por compensación en tiempo libre.*

- *Reordenación del sistema de incompatibilidades profesionales de los empleados públicos, en el sentido de conseguir progresivamente hacer efectivo el principio de dedicación exclusiva y única a los empleos públicos de los profesionales que presten sus servicios en las Administraciones Públicas.*
- *Redefinición de los sistemas de programación de efectivos en las Administraciones Públicas, procurando el desplazamiento de la mayoría de los trabajadores a las zonas operativas que demanden una mayor intensidad en capital humano, donde la introducción de nuevas tecnologías no sea posible por la propia naturaleza de los servicios.*
- *Nueva regulación de los sistemas de ordenación del tiempo trabajado, en el sentido de ampliar el espacio de los mecanismos de turnos de trabajo diferenciados, con el objetivo de un mejor aprovechamiento de los servicios públicos de atención directa a la ciudadanía, consiguiendo que su funcionamiento se extienda a los períodos de tarde y a días en principio no laborales, reduciendo el tiempo de trabajo de quienes desempeñen sus funciones en horarios especiales.*
- *Incorporación a la nueva configuración legal de la relación de empleo público, como una de sus notas fundamentales, el concepto de formación continua y reciclaje permanente de los funcionarios/as públicos.*
- *Adopción estratégica de la lucha contra la economía sumergida, consistente en el desempeño de otros empleos retribuidos por los trabajadores públicos, con especial atención a aquellos sectores de alto nivel profesional.*
- *Implicación motivacional de los trabajadores públicos en la consecución de los objetivos esenciales de la gestión pública, basada en el reconocimiento de su dimensión colectiva y cooperativa, como proyecto de equidad profesionalmente compartido.*
- *Erradicación en las Administraciones Públicas de la utilización de modalidades de empleo temporal, para trabajos estables, recorvirtiendo estos puestos en fijos.*

#### b) Un nuevo Modelo Estatutario

IU propondrá en todo caso como factor principal de la reforma del régimen actual de la Función Pública la elaboración de un nuevo Estatuto, cuyo objeto sea el de configurar un “derecho común de la Función Pública”, a partir de una relación estatutaria renovada y uniforme.

La complejidad jurídica, profesional y territorial que concurre actualmente debe ser reconducida a un sistema que, preservando la autonomía normativa de los entes territoriales, permita dar acogida a las razones de índole profesional e interés general justificativas de un tratamiento normativo común para el conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el Estatuto tendría un contenido normativo básico, sin perjuicio de que en su desarrollo existan normativas diferenciadas, tanto de las Administraciones territoriales como de aquellos colectivos profesionales que por sus propios requerimientos profesionales así lo hagan necesario.



Por otro lado, y sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional en la materia, se establecerá una relación estatutaria común y única para la totalidad del personal dependiente de las Administraciones Públicas, habida cuenta de la irracionalidad de un modelo como el actual, basado en la coexistencia de tres tipos de relaciones jurídicas diferenciadas.

A tal objeto el nuevo Estatuto constituiría el marco básico de relaciones laborales de los funcionarios/as públicos. A través de su carácter de norma básica, en los regímenes profesional y retributivo posibilitará la cohesión del conjunto de las Administraciones en esta materia, fundamentalmente en los criterios generales sobre planificación y programación de los recursos humanos mediante mecanismos de coordinación. Las especificidades sectoriales y territoriales, serían objeto de desarrollos normativos propios, pero siempre incardinados dentro del bloque estatutario general.

El Estatuto deberá contener los elementos normativos básicos relativos a la dimensión individual y colectiva de la relación de empleo público, la adquisición y pérdida de la condición de empleado público, la estructura de la función pública, los sistemas de clasificación y promoción profesional, los sistemas de provisión de puestos, el sistema retributivo, el acceso y selección de empleados públicos, las situaciones administrativas, los derechos, deberes y responsabilidades, el régimen disciplinario y las incompatibilidades, así como los derechos sindicales, la ordenación de la negociación colectiva y los instrumentos de coordinación de las políticas de empleo público y de recursos humanos.

Las materias no deben quedar agotadas para evitar rigideces innecesarias en su aplicación en los diferentes estatutos y regulaciones específicas, exceptuando algunas de ellas, tales como el régimen disciplinario, los derechos sindicales y las incompatibilidades.

#### c) Estructura de la Función Pública, carrera profesional y sistema retributivo

Una función pública eficiente y profesionalizada exige el establecimiento de una carrera administrativa y un sistema retributivo íntimamente imbricados, con la estructura u ordenación de dicha función pública. Los rasgos fundamentales del sistema propuesto por IU, son los siguientes:

- *Desaparición de los cuerpos de funcionarios/as, sustituyéndolos por las especialidades profesionales, que en razón del trabajo a desarrollar deban existir en la Función Pública.*
- *Estructuración de la Función Pública en cuatro grandes grupos de clasificación (Técnicos superiores, Técnicos de grado medio, grupo Ejecutivo y grupo Auxiliar). En cada grupo se diferenciarán las distintas especialidades profesionales y categorías.*
- *Diseño de una carrera profesional basada en los principios de mérito y capacidad, en el esfuerzo personal y en la formación, evitando, en lo posible, el condicionamiento actual de la promoción a la ocupación de nuevos puestos.*
- *La categoría profesional se convertirá en un elemento importante de la carrera. Se definirá como la posición profesional que cada empleado público*

- tendría dentro de su correspondiente Grupo, le abriría la posibilidad de ocupar ciertos puestos de trabajo y tendría incidencia en las retribuciones.*
- *La exigencia de titulación no debe constituir un elemento insalvable para la promoción, pudiendo ser sustituida por la experiencia y la formación, salvo en aquellos casos en que para su ejercicio sea necesario la posesión de titulación académica habilitante.*
  - *La provisión de puestos de trabajo debe realizarse por el sistema de concurso de méritos, en toda la estructura administrativa.*
  - *Este sistema retributivo debe atender a los siguientes elementos fundamentales: Grupo de pertenencia, Categoría profesional y puesto de trabajo desempeñado, debiéndose establecer mecanismos objetivos para la evaluación de desempeño de los puestos.*

d) El acceso a la Función Pública

La patrimonialización de las Administraciones Públicas por grupos políticos o corporativos ha significado la transgresión en múltiples ocasiones de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso a la Función Pública, y es una de las cuestiones fundamentales a la hora de abordar la Reforma de la Función Pública.

En este sentido, IU propone:

- *La obligación de que en cualquier proceso de acceso a las Administraciones se respeten los principios de: igualdad, mérito y capacidad; convocatoria pública; actuación de los órganos de selección bajo los principios de objetividad, imparcialidad, transparencia y aptitud técnica.*
- *Simplificación y adecuación de las pruebas de selección, para ajustarlas a los objetivos que se pretenden.*
- *La tipificación penal específica de las conductas que supongan la contratación de personal vulnerando estos principios.*

e) La formación como concepto permanente

En unas Administraciones en proceso de reorganización, tanto en sus estructuras y fines como en sus técnicas de gestión y procedimientos, la formación se convierte en la clave de proceso reformador. En este sentido, cobra cada vez más fuerza la necesidad de contar con unos auténticos CENTROS DE FORMACIÓN de las Administraciones Públicas, capaces de impartir los cursos de especialización y formación necesarios a todos los niveles.

Los institutos actuales (el INAP y los constituidos en las CC.AA.) están estructurados deficientemente, tienen recursos escasos y no cumplen las necesidades de formación.

IU propone una reforma en profundidad de las estructuras existentes en las Administraciones para la formación, a fin de asegurar:

- *La organización de cursos que exija la carrera administrativa en sus distintas especialidades, así como la formación y reciclaje de los empleados públicos, prestando atención a la cualificación del profesorado y a la adopción de las adecuadas técnicas pedagógicas.*
- *Especial atención a las innovaciones en el campo de la gestión de servicios y la organización administrativa.*
- *La profundización en la coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, en materia de formación, con singular atención a las corporaciones locales.*
- *La inserción de los procesos formativos en la racionalización del acceso a las Administraciones, informando y orientando a los posibles aspirantes y estableciendo una política editorial que facilite la publicación de los textos de las materias que sean precisas para su preparación a costes reducidos, abriendo el espacio real para la igualdad de oportunidades.*

#### f) Régimen disciplinario y sistema de incompatibilidades

El régimen disciplinario prestará especial atención al incumplimiento de los deberes profesionales relativos al principio de exclusividad profesional del empleo público, sobre el que se cimentará el sistema de incompatibilidades, así como a la transparencia en la gestión de los fondos públicos y al cumplimiento de los principios constitucionales y derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública.

#### g) La participación sindical y la negociación colectiva, base de la reforma de la Función Pública

Hay que considerar la participación sindical como elemento estratégico para la reforma de la Función Pública. Una reforma que se realice al margen de los empleados y de sus organizaciones representativas está abocada al fracaso.

IU considera como elemento nodal, en la reforma de la Función Pública, el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones laborales basado en el derecho pleno a la negociación colectiva, con las garantías jurídicas que hoy no tiene y para ello propone la inclusión en el nuevo ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA de los derechos de libre sindicación, participación, negociación colectiva, huelga y reunión.

La negociación colectiva se estructurará atendiendo al principio de descentralización, articulándose ámbitos territoriales a nivel de Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, así como marcos sectoriales dentro de aquellos.

Los Acuerdos Colectivos de ámbito general para el conjunto de las Administraciones Públicas se adoptarán en la Mesa General de Negociación, de la que formarán parte los Sindicatos más representativos a nivel estatal y la representación que se designe, conforme a las reglas de distribución de competencias en esta materia, por la Administración del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de los Entes Locales. A la Mesa General de Negociación corresponderá

la determinación de las normas básicas comunes al conjunto de los funcionarios/as públicos.

En las materias en que sea posible un acuerdo colectivo, es decir en todo aquello que no afecte al núcleo esencial del régimen estatutario básico de los empleados públicos, se establecerá la obligatoriedad de que la Administración negocie con los sindicatos u órganos unitarios de personal y se dotará al acuerdo de eficacia vinculante.

En aquellas materias no susceptibles de negociación se instrumentarán vías formales de participación de los Sindicatos más representativos, incorporando a otros agentes sociales, en especial a las organizaciones de consumidores y usuarios, reforzando y renovando a estos efectos el Consejo Superior de la Función Pública.

Se racionalizarán las demarcaciones de los órganos de representación unitaria, reforzando sus competencias, sobre la base del establecimiento de un concepto claro de Centro de Trabajo para la Administración Pública. Consideramos que el ámbito de Centro de Trabajo es el más apropiado para canalizar las técnicas de participación de los trabajadores públicos en los sistemas de organización del trabajo, como medida fundamental para la mejora en la eficacia y rentabilidad social de los servicios públicos, dado que, a su vez, abre un escenario de confluencia de los representantes de los trabajadores con otras organizaciones sociales representativas de los beneficiarios de estos servicios, contribuyendo así al funcionamiento más eficaz de los mismos y al establecimiento de puntos de conexión entre la sociedad civil, la gestión pública y los empleados públicos.

Se reformará el proceso contencioso-administrativo en materia de personal, incluyendo dentro de su ámbito a todo el empleo público, dentro de la nueva relación estatutaria renovada, agilizándose y adaptando su contenido a un sistema dinámico sustancialmente distinto del actual. No obstante, se establecerá un sistema extrajudicial de solución de conflictos, que reconduzca la excesiva judicialización actual, causante en buena parte, junto a otros motivos estructurales, de la actual inoperancia de la jurisdicción contencioso-administrativa; hay que conseguir nuevos mecanismos de conciliación, mediación o arbitraje.

#### **h) Planificación y coordinación de Recursos Humanos**

En unas Administraciones inmersas en un importante proceso de redifinición de fines y competencias en los distintos niveles del Estado, con irreversibles cambios tecnológicos, y con profundas modificaciones de los esquemas clásicos sobre la organización del trabajo, se torna imprescindible la planificación de los recursos humanos, un diagnóstico lo más preciso posible de las necesidades reales de personal y una actuación coordinada para establecer los mecanismos para la redistribución de efectivos y las Ofertas Públicas de Empleo de las distintas Administraciones.

El número de empleados públicos en España está muy por debajo de la mayoría de los países de la CE. (medido en nº de empleados públicos/población activa). El problema fundamental es la irracional distribución de efectivos tanto respecto a las distintas administraciones (Central, Autonómica y Local) como en la

diversas áreas de actividad, debiendo potenciarse los servicios prestacionales y aquellas zonas operativas que demandan una mayor intensidad de capital humano.

Para IU una reforma en profundidad de las Administraciones Públicas debe tener en cuenta estas irracionalidades y establecer una política clara sobre planificación y coordinación de Recursos Humanos, basada en los siguientes aspectos:

- *La planificación de los recursos humanos debe desarrollarse, en el marco de nuestro modelo de Administración Cooperativa, bajo los principios de colaboración y cooperación entre todas las Administraciones. Asimismo se deberá garantizar la coherencia global de las distintas funciones públicas (Central, Autonómicas y Locales).*
- *A tal fin, se potenciarán los siguientes órganos de coordinación: El Consejo Superior de la Función Pública, la Conferencia sectorial de Función Pública y la Comisión de coordinación de la Función Pública.*
- *Establecimiento de un plan de ordenación y desarrollo de recursos humanos que implique a toda las Administraciones Públicas e incluya los necesarios procesos de reasignación de efectivos, a tenor de los objetivos que ha de atender el sector público en su conjunto. Este Plan debería concretarse en el Marco de la Conferencia Sectorial de la Función Pública, entre el Gobierno Central, los Gobiernos Autonómicos y las Federaciones de Municipios y Provincias, debiendo participar en su elaboración los Sindicatos.*
- *Coordinación de las ofertas de empleo de las distintas administraciones, en el marco del Plan de Ordenación y Desarrollo de Recursos Humanos.*
- *La programación de efectivos y los mecanismos de coordinación de la movilidad geográfica y funcional derivados de causas tecnológicas, organizativas o productivas se ajustará estrictamente al cumplimiento del principio de objetividad, vinculándose al sistema de control y evaluación de las Políticas Públicas unido al modelo de planificación y presupuestación pública que propugnamos. En este sentido se eliminará el actual sistema de Planes de Empleo.*

**PONENCIA SOBRE  
MODELO DE  
ESTADO DE  
IZQUIERDA  
UNIDA-INICIATIVA  
PER CATALUNYA**

**(Aprobado en la P. Federal  
del 19 de Mayo por  
31 votos a favor  
y 2 abstenciones)**

**POR UN ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL Y SOLIDARIO**

*Deberá ser sometido a discusión por la dirección de IC y por el CPF de IU*

**O. Introducción**

Nos encontramos en un momento histórico y político en el que es ya inaplazable una clara definición de las distintas fuerzas políticas y sociales respecto a la ineludible tarea de reformular un proyecto de convivencia que pueda ser compartido por el conjunto de los pueblos de España y del Estado español. Debates como los que afectan actualmente al modelo de financiación autonómica, a la reforma del Senado o al derecho a la autodeterminación sólo pueden ser abordados dentro de un marco más general que, teniendo en cuenta razones tanto de orden histórico como de futuro, ayude a establecer unos criterios comunes que vayan más allá de la situación particular de cada CA o de las negociaciones bilaterales entre determinadas élites políticas. Por esa razón IU o IC han decidido desarrollar una respuesta a estos problemas que sitúe su resolución dentro de un horizonte doblemente federal, español y europeo, compatible con el desarrollo de aquellas formas de Estado social participativo y solidario que tiendan a basarse en una planificación democrática de la economía y contribuyan a poner en pie una alternativa a la que en la práctica está imponiendo el actual bloque de derechas.

La intención de este documento, resultado de un largo proceso de elaboración a partir de un Grupo de Trabajo constituido en enero de 1995, es presentar las bases de ese pronunciamiento común para que, a partir del mismo, cada una de estas formaciones lo desarrolle y profundice ateniéndose a la diversidad nacional y regional en la que actúan. Este proyecto federalista plurinacional, plurirregional y solidario, aspira a diferenciarse netamente, ante todo, de un neo-centralismo españolista todavía presente en la vida política y en la sociedad; pero también de la instrumentalización del legítimo derecho a la diversidad por determinadas élites políticas nacionalistas, así como de la utilización del sentimiento de agravio comparativo que otras fuerzas hacen para enfrentar a unas y otras CCAA.



## 1. "Globalización", regionalización y diversidad nacional y cultural

La creciente mundialización de amplias esferas de la actividad humana que tienden a escapar al control de cada Estado por separado es resultado de un proceso histórico largo; pero es innegable que éste se ha profundizado en los últimos tiempos como consecuencia de una serie de cambios que están sirviendo a la amenazante tendencia a la concentración de poder económico, político y mediático en una minoría que aspira a consolidar una hegemonía neoliberal a escala planetaria.

La "globalización" de la economía capitalista, especialmente en el ámbito financiero, y de las comunicaciones, la "desterritorialización" de la organización de la producción y de las inversiones, el impacto planetario de la crisis ecológica, la agravación de las desigualdades sociales y territoriales, las grandes migraciones humanas, la "internacionalización" de los problemas de la seguridad y los debates sobre el derecho de injerencia, así como el protagonismo de organizaciones internacionales de distinto tipo están contribuyendo a la mundialización de la vida política y a la exigencia de soluciones a escala global que relativizan aún más el grado de soberanía que ejercen, si bien de forma desigual, los Estados actuales -y, sobre todo, los pueblos- en su ámbito respectivo.

Ese conjunto de fenómenos está conduciendo también a la configuración de nuevos bloques interestatales y a procesos de construcción en común de espacios económicos y políticos a escala regional, como desde hace tiempo sucede en el proceso que va desde la creación de la comunidad Económica Europea hasta la actual Unión Europea. Se trata de tendencias a crear nuevas formas de organización política -federales, confederales o híbridas- que no están exentas de fuertes tensiones por diversas razones: predominio de los intereses y valores de un capitalismo en transición a una nueva fase de acumulación; desigualdades económicas y sociales y diferencias nacionales entre las partes de ese proyecto; y persistencia de la vieja legitimidad y el protagonismo de los Estados ante las dificultades para generar una unión política superior. No obstante, esos procesos pueden conducir a que determinadas competencias hasta ahora consideradas núcleo central de cada Estado tiendan a escapar de él, como es el caso de la política monetaria, el medio ambiente, las comunicaciones o la defensa.

Por último, también dentro de los Estados -especialmente en los que tienen un carácter simple o unitario-, frente a las presiones homogeneizadoras asociadas a la "globalización" y a la pérdida de centralidad de los viejos Estados reaparece una legítima reivindicación del derecho a la diversidad, a la diferencia y a la co-soberanía o soberanía compartida. Resurgen así los nacionalismos étnicos o culturales y las exigencias de descentralización territorial, si bien sus expresiones políticas pueden ser muy distintas según los casos.

La izquierda transformadora ha de saber responder a estos nuevos retos evitando tanto la actitud resignada frente a una globalización hegemonizada por el neoliberalismo como el repliegue hacia nacionalismos estatistas o excluyentes. Debemos ofrecer nuevas vías hacia la construcción de espacios de cooperación regional e internacional entre los pueblos a través de los cuales ideas como sobe-

ranía compartida y un federalismo que responda a las nuevas tendencias de este fin de siglo se vayan abriendo paso; todo ello teniendo como horizonte la necesidad de avanzar hacia un gobierno mundial democrático capaz de lograr procesos de regulación y resolución de los graves problemas sociales y ecológicos a los que hay que hacer frente a escala planetaria.

La aspiración a un federalismo basado en el respeto a la diversidad nacional, el impulso de la democracia territorial y el principio de subsidiariedad, ha de ir unida también a la necesidad de propugnar aquellas formas de solidaridad interterritorial y de internacionalismo que contribuyan a contrarrestar las actuales tendencias a la agravación de las desigualdades entre unas y otras zonas del planeta así como en el interior de cada una de ellas.

## 2. El proceso de construcción europea

Las tendencias descritas se reflejan más claramente en el marco europeo: por un lado, tanto el nuevo contexto internacional como el ya largo período iniciado con la creación de la Comunidad Económica Europea han impulsado procesos de transferencia de soberanía a un ámbito supraestatal; por otro, la diversidad nacional y regional de los países de este área así como la voluntad democratizadora desde abajo están presionando por su reconocimiento político y jurídico, si bien con escaso éxito hasta ahora.

La construcción de una Unión Europea plurinacional, pluricultural y plurilingüe dentro de una perspectiva federal debería obligar a una redistribución de competencias y a una reubicación de los Estados-naciones y regiones que participen en todo este proceso.

De todas formas, el actual proceso de construcción europea bajo hegemonía neoliberal adolece de mayor participación ciudadana y arrastra un déficit democrático que se debe cubrir. De lo contrario, también en esta temática quedarán afectadas necesidades sociales, el reconocimiento de la diversidad nacional y la lucha contra el desequilibrio territorial en su seno, a pesar de los propósitos declarados en la distribución de los fondos estructurales y los fondos de cohesión.

Las desigualdades económicas entre unos países y otros, así como el diferente grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado de Maastricht, están confirmando además la tendencia práctica a constituirse un "núcleo duro" y una "geometría variable" en el seno de la Unión en relación a los ritmos de una convergencia simplemente nominal y monetarista. Esto se opone claramente a lo que debería ser un proceso federalizante en el que la ciudadanía y los pueblos sean efectivamente los protagonistas en la construcción de una Europa solidaria.

En ese marco los Estados-naciones conocen un proceso de erosión de soberanía en competencias clave; pero, al mismo tiempo, son los principales actores e implementadores de las directivas comunitarias y mantienen, además, competencias en otras áreas todavía importantes en sus relaciones con el conjunto de la ciudadanía. Esta dualidad constituye un condicionante del proceso de cesión de competencias "hacia arriba" y "hacia abajo", máxime cuando tiene que ver con relaciones desiguales y tensiones que reavivan el interés nacional-estatal de cada una de las partes.





Dentro de un proyecto federalista democrático y solidario, las CCAA del Estado español deberían aspirar a ser sujetos activos en la defensa de una idea alternativa de la construcción europea que tenga en cuenta las diversidades nacionales y regionales y la superación de los desequilibrios territoriales. Para ello es necesario empezar por redefinir la función del Comité de las Regiones así como impulsar formas de cooperación transversales entre las distintas "regiones" de la Unión Europea.

En este camino IU e IC proponen medidas como: plena cooperación e información ascendente y descendente sobre los procesos comunitarios; corresponsabilización en los procesos de decisión; presencia de las CCAA en las delegaciones españolas, en las instituciones de la UE y en COREPER; reconocimiento institucional de la plurinacionalidad y los hechos diferenciales existentes en el marco europeo; reconocimiento efectivo del derecho de las CCAA a mantener con el exterior relaciones de carácter cultural y; comercial; articulación de mecanismos para la participación activa de las CCAA en la configuración, demanda y distribución de los fondos estructurales y de cohesión.

### **3. España y el Estado español: una realidad plurinacional y plurirregional**

La realidad plurinacional y plurirregional del Estado español es un hecho reconocido hoy social y culturalmente y debería reflejarse en la redefinición del Estado, a realizar en el marco de la necesaria reforma constitucional.

Esto comporta el reconocimiento de los hechos diferenciales que garanticen el respeto a la diversidad y a la voluntariedad, sin menoscabo de los derechos individuales de ciudadanía dentro del territorio de cada una de las comunidades.

La Constitución reconoce la existencia de nacionalidades y regiones, si bien no ha habido en su desarrollo una distinción clara entre las Comunidades Autónomas que pudieran considerarse dentro de una u otra categoría.

Junto a las CCAA que históricamente se han proclamado como naciones - País Vasco, Catalunya y Galicia-, otras han conquistado por referendun un carácter similar, como es el caso de Andalucía; otras, por su historia y realidad cultural y lingüística, como Baleares (que incluye además su condición insular) y País Valenciá, se definen también como nacionalidades; otras, en fin, se han dotado de una identidad propia con trato estatutario especial, como Navarra.

El mismo desarrollo autonómico y las reformas de los Estatutos de Autonomía están provocando igualmente una redefinición de las CCAA en cuyo proceso inciden razones históricas, geográficas y/o lingüísticas específicas, como ocurre en Aragón, Asturias, Canarias (con su particular condición ultraperiférica) y Castilla y León (1), que también se consideran nacionalidad.

También junto a toda esta realidad plurinacional de diverso grado y origen, se ha desarrollado una nueva realidad regional, con señas de identidad propias y espacios político-culturales y económicos comunes en CCAA que, sin sentirse una nación, se consideran sujetos partícipes del proceso de construcción de un futuro Estado federal, como es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extre-

madura, La Rioja, Madrid y Murcia; todo ello favorecido por la demanda de mayores cotas de autogobierno y desarrollo institucional propio.

De esta forma, el reencuentro con sus particularidades históricas y culturales, la dinámica del desarrollo autonómico, al igual que la lucha contra los desequilibrios territoriales han contribuido al desarrollo de identidades colectivas específicas en determinadas CCAA, que han tenido su expresión pública en diversas manifestaciones masivas de las poblaciones afectadas (2).

Sin embargo, se ha podido comprobar también que en todas las CCAA, incluso en las que se definen estatutariamente como nacionalidades, hay diferentes tipos y grados de identificación con la nación o región respectiva: conviven un nacionalismo dual, otro exclusivo en un sentido u otro (vasco o español, por ejemplo) y también un sentimiento colectivo de minoría gitana o inmigrante. Es esta realidad compleja la que, por un lado, obliga a no establecer una "frontera" entre unas CCAA y otras en cuanto a la posibilidad de reivindicar mayores cotas de autogobierno, y por otro, justifica más la apuesta por un Estado federal, en el que sean reconocidos los derechos nacionales de los pueblos que ya los reclaman, como la fórmula más adecuada frente a otras (como el mantenimiento del actual Estado de las autonomías o la independencia).

En todo caso, es la existencia de una especificidad plurinacional con una base territorial la que distingue el modelo federal que hemos de aplicar de otros como el alemán (donde se da una unidad nacional), del estadounidense (multiétnico, pero sin diferenciación territorial) o del suizo (con pluralidad lingüística compatible con una identidad común).

#### **4. Avanzar hacia el Estado federal mediante el impulso autonómico y una reforma constitucional**

El modelo que propugnamos no cabe en el marco del Estado de las autonomías, pese a las potencialidades que se han podido y pueden desarrollar todavía a partir del Título VIII. Hay que tener en cuenta que las diferencias entre un Estado autonómico, por muy descentralizado que haya llegado a ser, y un Estado federal como el que sugerimos son importantes, ya que en el primero sus partes integradas no tienen reconocida su capacidad de pactar libremente entre ellas el vínculo a establecer, en este caso federal. Esto no quiere decir que desde el actual Estado de las autonomías no se pueda pasar a un Estado federal sin ruptura: un reconocimiento a las CCAA de su derecho a pactar un nuevo tipo de relación entre ellas, sin necesidad de separarse materialmente, podría alcanzarse a través de una reforma constitucional.

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 fundamenten el conjunto. Es, por tanto, una alternativa a la visión reduccionista que se limita a situar el problema de la distribución del poder sobre una coordenada de centro-periferia.

IU-IC consideran que el avance hacia un federalismo respetuoso de la plurinacionalidad y solidario debería apoyarse en dos fases que no tendrían por qué estar separadas rígidamente:

a) Impulso autonómico y desarrollo de las potencialidades de la Constitución

Se trataría de llegar a un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas y las instituciones representativas de las CCAA para impulsar y desarrollar el actual Estado de las autonomías mediante una serie de reformas que sólo precisarían modificar la Constitución de forma inmediata en lo relativo al Senado.

Estas medidas supondrían un progresivo paso en el proceso de federalización:

- *Aumento de competencia y del poder político de las CCAA en base a los siguientes criterios:*
  - *transferencia efectiva de todas las competencias incluidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía;*
  - *reforma de los Estatutos de las CCAA con equiparación competencial a las actuales del art. 151, acceso progresivo a competencias del art. 149 y un reforzamiento de sus parlamentos, cuya representación deberá respetar la proporcionalidad y la pluralidad*
  - *incremento de las competencias de las CCAA a través de la delegación o transferencia por Ley Orgánica que regula el 150.2 de la Constitución.*
- *Modificación de las leyes estatales (leyes de Bases u otras) que hayan invadido competencias de las CCAA.*
- *Reforma del Senado para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial de las CCAA.*
- *Reforma de la Administración General del Estado en función de sus competencias y nuevos fines: drástica reducción de la administración periférica, reforma de las funciones de las Delegaciones del Gobierno y de los nuevos subdelegados del Gobierno, con la consiguiente desaparición efectiva de los gobernadores civiles.*
- *Aumento competencial y del poder político de los Ayuntamientos: delegación de competencias ejecutivas o de gestión desde las CCAA o el Estado, priorizando los servicios que afectan directamente a la ciudadanía.*
- *Desaparición de las Diputaciones Provinciales en aquellas CCAA que democráticamente lo decidan.*
- *Reforma de la financiación de las CCAA, bajo los criterios de suficiencia, autonomía, corresponsabilidad fiscal y solidaridad.*
- *Participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea y aumento de su capacidad de intervención en las políticas sectoriales europeas.*
- *Respeto y fomento de la pluralidad de lenguas y culturas en el conjunto del Estado español.*

## b) Reforma constitucional y Estado federal

Se trataría de llegar a un amplio acuerdo entre fuerzas políticas, instituciones representativas y ciudadanos y ciudadanas de las CCAA para una reforma que afectaría a distintos apartados de la Constitución. Así, en el Título preliminar debería reconocerse con claridad el carácter plurinacional, plurirregional, pluricultural y plurilingüístico del Estado y, por tanto, la voluntariedad de las partes a la hora de establecer un pacto federal, permitiendo incluso la posibilidad de optar por otras formas de relación. En el Título III deberían introducirse las modificaciones en cuanto a competencias, composición y sistema de elección proporcional que garanticen la configuración del Senado como Cámara Federal. El Título VIII también debería ser reformado con el fin de establecer un nuevo marco competencial tendente a ampliar los poderes en favor de las partes federales, incluyendo la posibilidad de establecer lazos especiales entre determinadas entidades federadas, y reformulando las competencias del poder federal (defensa, relaciones exteriores, banca estatal...) (3). También debería reconocerse, entre otras medidas, la posibilidad de desaparición de las provincias en aquellas CCAA que democráticamente así lo decidan, la introducción del criterio plurinacional en la composición y poderes de instituciones con el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social y otras, y un sistema de financiación basado en la corresponsabilidad fiscal y la solidaridad.

El federalismo plurinacional y plurirregional que propugnamos implica también el reconocimiento de la posibilidad de competencias diferentes en ámbitos como la lengua, la cultura, la política comunicativa y otras que puedan derivarse de las particularidades nacionales y regionales así como de la voluntad política que llegue a expresar cada CA. En este sentido debería respetarse tanto la igualdad de derechos de las CCAA en su acceso a un mismo nivel de autogobierno en todo lo que pueda ser común, como la existencia de competencias diferentes en función de su propia diversidad. Otra cuestión es que desde la izquierda luchemos para que el uso social de esas mismas competencias no implique privilegios económicos para una CA ni beneficie a los grupos sociales dominantes en la misma.

Tanto la profundización del Estado de las Autonomías como la reforma constitucional se han de contemplar como un proceso abierto en el que se aspire a conciliar unidad y diversidad en el marco de la doble federalidad, española y europea, que propugnamos.

## 5. El derecho a la autodeterminación y la opción federal

Entendido como derecho de los pueblos a establecer libremente su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural, siguiendo la definición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el derecho a la autodeterminación ha de ser considerado como un derecho democrático fundamental, como solución democrática para los colectivos o realidades nacionales dentro de los Estados actuales.

No se agota en ningún ejercicio puntual y se debería contemplar en la misma reforma constitucional. El sujeto colectivo del ejercicio de ese derecho debería ser el conjunto de la población residente de forma estable en el ámbito territorial de la comunidad en la que esa demanda se solicite, independientemente de sus diferencias de origen, lengua o etnia.

Una ley debería regular las condiciones del libre ejercicio de ese derecho así como la concreción de las instancias y vías de solución de conflictos en función de la decisión que adoptara finalmente la CA afectada, garantizando siempre el respeto al principio de la mayoría así como a los derechos de las minorías en los distintos ámbitos.

Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya en cualquier consulta de autodeterminación propugnarán la opción de un Estado Federal.

Las razones son:

- a) La coincidencia en la actualidad de la doble tendencia hacia marcos supraestatales y hacia la potenciación del autogobierno de las comunidades territoriales.
- b) Ni el mantenimiento de los Estados centralistas o de descentralización administrativa, ni la creación de nuevos Estados que corren el riesgo de basarse en nacionalismos excluyentes, son a nuestro entender vías adecuadas para conciliar diversidad e igualdad.
- c) El federalismo democrático que defendemos arranca de la tradición anticentralista y solidaria heredada de un sector de la izquierda social y republicana desde el siglo XIX. Esa opción está más justificada si cabe desde nuestra aspiración a hacer compatibles la convivencia de los diferentes pueblos y la lucha contra los desequilibrios territoriales entre unas y otras CCAA.
- d) La garantía del respeto a la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado español puede asegurarse mejor en ese marco común.
- e) Los diferentes grados y tipos de identificación con la nacionalidad o región respectiva dentro de cada territorio autonómico revelan que la diversidad se da también en el marco de cada CA.

## 6. La reforma del Senado

La reforma de esta institución se deriva fundamentalmente de la necesidad de garantizar que, teniendo en cuenta el carácter plurinacional y plurirregional del Estado español y su futura transformación en federal, esa realidad se refleje en una Cámara de representación de las CCAA, diferente por tanto de la de representación ciudadana, puesto que esta última función ya corresponde al Congreso de Diputados.

El Senado debe dejar de ser una Cámara de segunda lectura y ha de convertirse en un instrumento de diálogo y coordinación entre los representantes de las CCAA que ayude a hacer compatible el respeto a las distintas identidades nacionales y regionales y a su derecho al autogobierno con la búsqueda de la solidari-

dad entre todas ellas. Por eso nos parece insuficiente la pretensión de la anterior ponencia oficial del Senado de limitarse a reformar el artículo 69 de la Constitución.

IU-IC consideran que, como mínimo, ha de atribuirse al Senado las siguientes funciones:

- *Competencia para conocer y decidir sobre las cuestiones relativas a la estructura político-territorial del Estado y sobre aquellas otras conexas derivadas de esa estructura*
- *Competencia decisoria en las cuestiones de índole normativa que afecten al Estado español como consecuencia de su pertenencia a la UE*
- *Competencia exclusiva para conocer de cuantas materias afecten a los Estatutos de Autonomía y a sus propuestas de reforma*
- *Competencia específica en materia de financiación autonómica, así como en el establecimiento de los criterios de distribución de los diversos Fondos*
- *Derecho de veto en relación con los proyectos de ley del Congreso que impliquen transgresión material de las atribuciones del Senado o, en general, afecten lesivamente a las competencias y atribuciones de las CCAA o a la organización territorial del Estado.*
- *Plena equiparación de todas las lenguas en el Senado tanto en relación a su oficialidad como a su uso*
- *Reconocimiento del derecho de veto a las CCAA afectadas en materias que tengan que ver, en general, con sus competencias exclusivas o con las competencias diferentes derivadas de la realidad plurinacional y plurirregional, y dentro del respeto al principio de solidaridad y a los derechos individuales básicos (4)*

IU-IC consideran que la composición del Senado debe basarse en:

- *un número mínimo de senadores por cada CA, igual para todas ellas.*
- *un número suplementario para cada CA en función de su población (5).*

En cuanto a las formas de elección de los senadores, IU e IC consideran que, estando abiertas a la búsqueda de acuerdo con otras fuerzas políticas y partiendo de que debe haber una circunscripción única en cada CA, cabe la posibilidad de optar entre una de estas dos fórmulas:

- *Opción A: Elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de forma simultánea a la elección de miembros de las Asambleas legislativas de las CCAA.*
- *Opción B: Elección por las Asambleas legislativas de las CCAA, proporcionalmente al número de votos obtenidos en las últimas elecciones autonómicas por las diversas candidaturas y en los términos que establezcan los Estatutos de Autonomía.*

## 7. Plurilingüismo y cultura federalista

El balance que cabe hacer de la distinción constitucional entre el castellano, las demás lenguas y las "modalidades lingüísticas" es que no se ha favorecido un mayor conocimiento de las lenguas no castellanas fuera del ámbito de las comunidades en las que cada una de esas lenguas es usada social y oficialmente.

Una reconsideración del plurilingüismo dentro de nuestro modelo federal debería implicar, como mínimo, un reconocimiento extraterritorial de las lenguas propias no castellanas: lo que supone el derecho de cualquier ciudadano/a a expresarse en su propia lengua en sus relaciones con las administraciones del Estado federal en determinados servicios; asimismo, el derecho de los representantes públicos a expresarse en su lengua propia en el seno de la institución respectiva.

Pero una cultura política federalista debe ir más allá del respeto de esos derechos individuales: se trata de fomentar un conocimiento mutuo de las distintas lenguas, literaturas y culturas existentes. Para ello habría que proponer medidas como: el aprendizaje optativo de una de las lenguas distintas del castellano desde la EGB en los territorios castellano-parlantes; la exigencia de que los manuales de historia reflejen una interpretación respetuosa de la pluralidad nacional y cultural; favorecer el conocimiento intercultural voluntario entre estudiantes de las diferentes comunidades; promover desde los medios de comunicación públicos -y en particular la TV- programas, campañas e iniciativas destinadas a debatir los problemas históricos de la sociedad española y a conocer mejor los de cada una de sus comunidades. En el caso de las TV privadas, teniendo en cuenta que se hallan dentro del marco de un servicio público, también se les deberá exigir un esfuerzo similar, incluyendo el desarrollo de un porcentaje significativo de su programación en la lengua propia de cada comunidad autónoma.

Se trata en suma de construir un nuevo Estado federal, por lo que no basta con que cada sujeto de la federación explique en su ámbito su historia y su cultura, o fomente su lengua; hay que hacer todo esto a escala de todo el Estado para poder así reconocer la complejidad y diversidad de sus componentes.

Es obvio que todas estas medidas tienen que ir unidas a la confluencia de IU e IC con aquellos sectores del mundo de la cultura y de la educación que están vinculados a los sindicatos, organizaciones sociales y ciudadanas. Con ellos, y priorizando la labor voluntarista que hay que hacer desde las comunidades castellano-parlantes, es con quienes debemos ir construyendo puentes de diálogo y reconocimiento de la realidad plurilingüística del Estado español.

## 8. Poder Local

Cada Comunidad Autónoma debe descentralizar su poder y servicios de acuerdo con su realidad territorial y demográfica.

Desde la perspectiva de las corporaciones locales, descentralización debe ser igual a eficiencia y participación ciudadana. Este es un elemento clave a la hora de contemplar el necesario transvase de competencias no sólo desde la Administración central a las Autonómicas sino desde ambas al Poder Local.

El principio de subsidiariedad ("sólo aquellas funciones que no pueden ser realizadas más eficientemente en el nivel más bajo pueden estar bajo la jurisdicción del nivel siguiente más alto") debería aplicarse, especialmente en materia de servicios. Algunas competencias de gestión pueden ser compartidas pero no superpuestas. En otras habrá que impulsarlas por parte de entidades supramunicipales o comarcales, garantizando los mismos derechos de participación y control de la gestión.

En cuanto a financiación, los ayuntamientos han sido los grandes discriminados, por lo que hay que modificar el sistema, empezando por alcanzar ya el 25%, con el objetivo de llegar a la suficiencia financiera.

Será necesaria la modificación de la legislación correspondiente, particularmente la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales.

## 9. Hacia un nuevo modelo fiscal federal

El proceso de federalización en su conjunto está necesitado de un sistema de financiación que se base sobre los principios de autonomía financiera, suficiencia, corresponsabilidad fiscal y solidaridad; esta última podrá exigirse con mayor razón siempre que se respete, al mismo tiempo, un desarrollo pleno del autogobierno.

El desarrollo de este modelo deberá respetar las garantías mínimas de armonización fiscal y permitir la institucionalización de la coordinación necesaria entre las CCAA y el poder central para aplicar las medidas de política económica general y evitar las rivalidades y distorsiones fiscales, al mismo tiempo que servirá para avanzar en la concepción federal del Estado (6).

### *Notas:*

- (1) *El Consejo Político de la Federación de Castilla y León de IU ha aprobado recientemente la propuesta de considerar Castilla y León como nacionalidad.*
- (2) *Hay una propuesta de incluir en este apartado una referencia a la especial situación de la población española residente en el extranjero.*
- (3) *Sobre este punto se presentó en la PF del 20-1-97 una enmienda de supresión por parte de IU-Asturias, en la que se propone eliminar la referencia a "incluyendo la posibilidad de establecer lazos especiales entre determinadas entidades federadas, y reformulando las competencias del poder federal..."*
- (4) *Frente a esta formulación del derecho de veto de las CCAA existe una enmienda que la limita a que sea sólo propuesta de la Asamblea de la CA afectada para que sea el Senado como tal el que ejerza el veto.*
- (5) *Una enmienda de A.G. Castillejo propone incluir un nuevo guión en la composición del Senado: "-Senadores elegidos por los ciudadanos españoles en la emigración".*
- (6) *Un grupo de trabajo específico definirá ese modelo a partir de los criterios aquí expuestos.*





ISBN: 84-930175-0-7