



CORTES GENERALES
**DIARIO DE SESIONES DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 638

Pág. 1

**PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN
DEL ESTADO AUTONÓMICO**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ ENRIQUE SERRANO
MARTÍNEZ**

Sesión núm. 13

celebrada el miércoles 24 de octubre de 2018

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencia. Por acuerdo de la Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico:

- Del señor Muñoz Machado (catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid). (Número de expediente 219/001432) 2
-

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 2

Transcripción literal al no ser posible la presencia ni corrección por parte del personal del Departamento de Redacción del «Diario de Sesiones».

Se abre la sesión a las cinco y cincuenta y cinco minutos de la tarde.

COMPARECENCIA DE DON SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (Número de expediente 219/001432).

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes, señorías. Se abre la sesión.

Querría, si me lo permiten, hacer un momento de recuerdo, en nombre de todos, a Carmen Alborch, exministra y exdiputada de esta Cámara durante años, amiga de muchos de nosotros, que ha fallecido hace unas horas cuando parecía que tenía algún horizonte algo más prolongado, pero la verdad es que a mí personalmente y creo que a muchos de nosotros nos ha afectado realmente. Que conste en acta nuestro recuerdo para ella.

Proseguimos con el plan que la Mesa estableció hace una semana iniciando las comparecencias de expertos, fundamentalmente expertos en Derecho Público, para oír sus reflexiones, propuestas y consideraciones sobre el modelo de Estado en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico y sus necesidades o no de adecuación, mejora, modernización o reforma. Hoy lo hace don Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo, autor que dirige, junto al profesor Eliseo Aja, creo recordar, un documento hecho público por un conjunto de catedráticos de Derecho Público hace aproximadamente un año, que tuvo ciertamente impacto en la opinión pública, autor de múltiples obras sobre multitud de temas, pero específicamente sobre las necesidades de reforma y actualización del conjunto de lo que es el aparato institucional de nuestro Estado. Aparte de eso, como él mismo recordaba ahora, que somos amigos desde hace 40 años y que cada uno calcule cuántos han pasado.

Sin más, le doy la palabra para que nos ilustre, nos anime y nos provoque.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID** (Muñoz Machado): Como provocación he de decir que eran 40 años los que cumple la Constitución, nuestra relación es anterior pues nosotros contribuimos a hacerla; unos 50.

Muchas gracias presidente por las palabras iniciales y muchas gracias a sus señorías por invitarme a esta reunión para comentar lo que pienso sobre una evaluación de la Constitución y una posible modificación o reforma de la misma.

Me pregunto en primer lugar —creo que es lo que debe preceder a cualquier otra consideración—, ¿por qué habría que reformar la Constitución en este momento si aparenta, salvo los problemas del independentismo, que está en buena salud; no tenemos todos los días conflictos que haya que imputar a la Constitución; y digo aparenta que está cumpliendo bien su papel, todos estamos celebrando ahora sus 40 años y nos regocijamos de haber tenido una Constitución que muchos calificamos como la mejor que ha habido en España nunca. Realmente hay que partir de esta consideración porque, no obstante la misma, yo soy de los creen que las constituciones tienen que estar siempre mejorándose, tratando de adaptarlas a las circunstancias de cada día para hacer, en la medida de lo posible, perfecta su regulación, las regulaciones, que son su objetivo principal: los derechos y sus garantías, la separación de poderes y la organización territorial del Estado. En la medida en que se produzcan aquí disfunciones o simplemente se observe que la Constitución no es perfecta o puede ser mejorada, habría que abordar una reflexión sobre esto.

No diré absolutamente nada sobre las dificultades políticas de la reforma, porque estas, además de ser evidentes, las conocen sus señorías bastante mejor que yo porque son más expertos en calibrar las posibilidades que la política da a cualquier tipo de acción de reforma de la Constitución. Son evidentes las dificultades de la reforma; es evidente la fragmentación política que existe en nuestro Parlamento; son evidentes también los temores que simplemente la apelación a la reforma genera, muchas veces me parece que son temores y respetos infundados; las dificultades de encontrar un consenso y demás circunstancias sobre las que no les aburro.

Les voy a hablar, por tanto, desde un punto de vista exclusivamente técnico, les habla un jurista que ha trabajado mucho en la Constitución desde antes que la Constitución existiera, y ha seguido muy atento sus aplicaciones, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que ha dicho durante tantos años la doctrina, etcétera.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 3

Mis consideraciones son respecto al Título VIII, que es al que voy a referir exclusivamente. El Título VIII fue hecho en una época en la que no existía en España ninguna tradición ni ninguna experiencia sobre cómo organizar descentralizadamente un Estado que había sido centralista durante muchos años, 200 en la era constitucional y por lo menos un centenar más en la época absolutista. No teníamos ninguna experiencia sobre cómo funciona un Estado descentralizado y las personas de buena fe que hicieron la Constitución tampoco tenían ni la técnica ni el conocimiento entonces de cómo funcionaba realmente un Estado complejo, un Estado federal que nunca habíamos tenido cerca salvo esporádicamente o un Estado regional. La Constitución se hizo, fundamentalmente en el Título VIII siguiendo el parámetro, siguiendo el criterio por el que había optado la Constitución republicana de 1931. Buscando antecedentes de nuestra Constitución, de los diferentes apartados de nuestra Constitución, se puede ver con facilidad que toda el área relativa a los derechos fundamentales y sus garantías tiene precedentes visibles en la Ley Fundamental de Bonn, alguno de la Constitución italiana, alguna parte institucional en constituciones diversas de Europa, pero la parte de organización territorial del Estado se parece mucho en la ideación a la Constitución republicana de 1931.

Entonces, como recuerdan, no se decidió España por constituir un Estado federal porque muchos de los constituyentes dijeron sencillamente que nadie lo había pedido. Esta expresión triunfó desde el punto de vista parlamentario hasta el punto de que la opción que se siguió era no establecer ni un Estado federal ni lo contrario, ni un Estado federal ni un Estado centralista, sino abrir el sistema constitucional a la posibilidad de que en la medida en que lo que entonces se llamaban regiones, las provincias, pidieron la transformación en regiones autónomas, pudiera ser posible el otorgamiento de este estatus. Lo que hubiera podido derivar de la Constitución de 1931 sería un Estado español semi-centralizado y semifederal o semi-autonomizado, porque podría haber consistido provincias sometidas a la vieja disciplina del centralismo y provincias agrupadas a las que se otorgara el estatus de regiones autónomas. Se llamó a aquello, como bien recuerdan, dada la ambigüedad de la fórmula, Estado integral e inventamos esto en España por primera vez en la historia del constitucionalismo, un nombre y una fórmula que podía haber dado un Estado semi-centralizado y semi-federal o con un modelo de Estado semi-autonomizado.

Creo que en 1978 la situación de España era bastante distinta y la averiguación de que íbamos a tener un Estado fuertemente descentralizado podía deducirse no solo de la actitud de los grupos políticos que era, en todos los casos, sin excepciones, prácticamente favorable a una fuerte descentralización, se pregonaba en los eslóganes políticos que así ocurriría, la autonomía, pero también una circunstancia de mero hecho, ilegal, antes de que se aprobara la Constitución se habían generalizado en España las preautonomías, por lo cual era seguro que una vez que la Constitución diera cobertura al modelo iba a constituirse, iba a generalizarse el sistema de autonomías territoriales. Pero poco más se sabía de este esquema, poco más, realmente el Título VIII de la Constitución ilustraba acerca de cómo funcionaría aquello, cuál era el régimen, el reparto de competencias, cuál era el régimen de las relaciones intergubernamentales, qué era ese Senado del que la Constitución decía que era una Cámara de representación territorial pero que no lo era por su composición y por sus funciones reales. Digo esto con cierta seguridad de que nadie sabía, después de aprobar la Constitución cómo funcionaba el modelo, lo cual viene de nuestra general ignorancia sobre cómo ópera un sistema de autonomías tradicionales, un sistema cuasi federal. Lo digo con conocimiento de causa e insisto porque yo formé parte de la Comisión de expertos en materia de autonomía del año 1981, fui secretario de aquella Comisión y autor material del informe tan famoso que aprobamos entre todos y que dio lugar a los pactos autonómicos de 1981. Aquel informe salió de la voluntad del Gobierno, entonces de Calvo Sotelo y del Partido Socialista, entonces su secretario general, Felipe González, de hacer un documento tras el golpe de Estado del 23 de febrero que sirviera de guía para que se actuara con paso un poco más firme. Y el punto de partida era que no se sabía muy bien que era lo que decía el Título VIII, porque había muchas cosas del Título VIII que no tenían ni idea ni el Gobierno ni la oposición realmente de cómo se podían desarrollar.

El Título VIII ofreció desde el principio un marco que por un lado era demasiado general e incorrecto por un lado, y por otro transitorio e incompleto. Lo transitorio del Título VIII es bien fácil de identificar, se regula en unos pocos preceptos, cómo se transita desde el centralismo a la autonomía, cómo las provincias tienen que hacer para transformarse con otras o individualmente en comunidades autónomas; la iniciativa, el desarrollo el procedimiento, etcétera. Estas son disposiciones que podían haber estado en la parte de la regulación transitoria de la Constitución y no en medio de ella, a partir del artículo 143. Por otro lado hay un artículo que en sí mismo se declara transitorio, que es el 148, donde hay una larga lista de competencias que va a tener vigencia durante cinco años aproximadamente, según establece el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 4

párrafo 2 del mismo artículo; el 148 va a tener vigencia transitoria porque al término de ese año se produciría una transformación de las comunidades autónomas de primer grado en otra clase de comunidades autónomas que podían tomar competencias también del artículo 149.

Esta situación de lo transitorio e incompleto, también puede decirse que existió con ella una situación de regulaciones demasiado generales e inconcretas. Quedó inconcreto el reparto de las competencias, las relaciones intergubernamentales y la articulación de las administraciones públicas, por lo menos. Examinaré alguno de estos puntos críticos sobre cada uno de estos asuntos, las competencias, las relaciones intergubernamentales y la articulación de las administraciones públicas.

En primer lugar, las competencias. El reparto de competencias en la Constitución es indiscutiblemente confuso; se pivota el reparto sobre dos preceptos, el 148, al que ya he hecho referencia, que es un precepto transitorio, ahora sirve de referencia al Tribunal Constitucional para llevar a cabo alguna clase de interpretaciones en caso de conflicto, pero es un artículo que ha dejado de tener una función primaria, y otro artículo, el 149 que, por calificarlo rápidamente de algo, es un artículo inverosímil, con el que ha pasado, que ha sufrido una transformación verdaderamente insólita para una Constitución. El artículo 149 arranca en su párrafo primero de la declaración de que la relación que sigue es de competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, ahí no están las competencias exclusivas del Estado, sino que existen competencias concurrentes, competencias de las comunidades autónomas, competencias de muy variados tipos, como ahora diré. Pero el tránsito hacia lo inverosímil de un precepto que parecía claro, son competencias exclusivas del Estado las siguientes, y un enunciado de 32 párrafos que van describiendo las competencias exclusivas del Estado, ocurrió cuando en los estatutos de autonomía se consignaron como exclusivas muchas competencias que según el artículo 149 eran exclusivas del Estado. En muchos párrafos de los estatutos de autonomía se calificaban como exclusivas competencias que también en el listado del artículo 149 eran exclusivas del Estado.

Cuando se planteó este problema ante el Tribunal Constitucional dijo, en su primera jurisprudencia, en dos sentencias del año 1981, que la incorporación a los estatutos como exclusivas que en la Constitución también estaban calificadas como exclusivas del Estado no era una cuestión mayor, porque dos competencias —esta es una expresión casi literal del Tribunal Constitucional— que están calificadas al mismo tiempo de exclusivas, están llamadas a ser concurrentes. Esa fue la salida que vio el Tribunal Constitucional a este conflicto. Esa idea la ha repetido de nuevo muchísimas veces y la verdad es que si se mira el asunto con atención de constitucionalista o de jurista, tal vez la respuesta más exacta, técnica, hubiera sido la calificación en los estatutos como exclusivas de competencias que en la Constitución son exclusivas del Estado, es inconstitucional y nulo de pleno derecho. Pero esta decisión no se adoptó nunca, porque los estatutos se montaron sobre esta idea. De modo que el 149 no es verdad que designe las competencias exclusivas del Estado; el Tribunal Constitucional las ha transformado en competencias concurrentes todas ellas. En un único precepto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha aliado no solo competencias exclusivas del Estado sino también competencias autonómicas, exclusivas igualmente; competencias legislativas exclusivas; competencias ejecutivas exclusivas, competencias ejecutivas concurrentes; competencias ejecutivas, en fin, una gran variedad de supuestos sobre un mismo listado que no tenía la pretensión de las variables que ha deducido luego el Tribunal Constitucional.

No existe en nuestra Constitución tampoco, desde nunca, no existía en el texto de 1978, no existe algo importante es una cláusula general que clarifique a qué poder corresponde la ejecución de la legislación. En constituciones más avanzadas que la nuestra esta cláusula general existe y es muy clarificadora. Dice, por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn a la que voy a referirme repetidamente: la ejecución de la legislación federal corresponde siempre a los Länder, corresponde siempre a los Estados miembros. Esta es una regla que clarifica mucho, establece un principio general que hace fácil la interpretación de cómo están repartidas las competencias y clarifica otros aspectos también sobre la planta de las Administraciones Públicas, a las que luego me referiré.

Además de los defectos originarios, la práctica ha hecho que se evaporen y se inutilicen algunas competencias que en la Constitución estaban consignadas pero que desde que se produjo el primer y único fracaso de su utilización prácticamente ha desaparecido, se ha evaporado su utilización. Me estoy refiriendo al artículo 150.3 que regula las leyes de armonización. Se utilizaron una vez en el año 1981, la LOAPA, y no han vuelto a aparecer en el panorama legislativo, y sin embargo son un tipo de competencias que existen en todos los sistemas federales y que son necesarias en algunas coyunturas.

¿Cuántas clases de competencias tenemos en la actualidad? Me he tomado la molestia de examinar en la jurisprudencia constitucional cómo ha resuelto al final el reparto de competencias que se deduce del

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 5

artículo 149. He podido hacer una clasificación de la tipología de las competencias, me salen por lo menos las siguientes: Según el Tribunal Constitucional hay competencias exclusivas plenas y competencias exclusivas parciales; competencias compartidas, que pueden ser competencias legislativas compartidas y competencias ejecutivas compartidas; competencias de ejecución propiamente; competencias propias y delegadas; competencias de supervisión y vigilancia; competencias de coacción; competencias de intervención; competencias de sustitución; competencias subordinadas, subrogatorias, asimétricas, transversales u horizontales, de coordinación, de fomento y de apoyo financiero; competencias implícitas o inherentes; genéricas y específicas; instrumentales o accesorias. No sigo, porque esto podría prolongarse mucho más y creo que es una buena demostración de que realmente no tenemos un sistema competencial claro, sino una enorme confusión que deriva de la concentración en un solo precepto constitucional de la totalidad del esquema de reparto, sin que el propio precepto —que esto es importante— establezca el régimen de las competencias que relaciona, porque esto de que sea asimétricas, paralelas, horizontales y todo esto, depende de la sentencia que se produzca y lo que diga el Tribunal Constitucional en cada caso; no tenemos parámetros para saber qué clase de competencia se está ejerciendo en cada momento.

El Tribunal Constitucional ha contribuido de modo inequívoco a establecer muchas aclaraciones en su jurisprudencia, pero también ha contribuido a hacerlo más difícil de entender todavía, porque a la dificultad de interpretación del artículo 149 se ha añadido la dificultad de interpretar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en muchos supuestos, porque el Tribunal Constitucional se ha salido un poco en muchas de sus sentencias del papel que la Constitución le confía, que es hacer de legislador negativo, según dice la tradición a la que pertenece el propio Constitucional, que es el austriaco kelseniano o germana, en la que el papel del Tribunal es decir sí o no a lo que ha hecho el legislador positivo; en esta casa se legisla y el Tribunal Constitucional actúa como legislador negativo y decide en definitiva si la norma que se ha producido es válida o inválida porque contradice o no a la Constitución. Nuestro Tribunal Constitucional dice pocas veces esto y ha optado por una práctica muy italianizante en la que no dice ni una cosa ni la otra sino lo que interpreta la norma sometida a enjuiciamiento, la interpreta y considera que es válida o inválida depende, y organiza una gran argumentación que hay que tener en cuenta en lo sucesivo para saber qué es lo que dice, cuál es el carácter de esa competencia y cómo tiene que entenderse la ley. Los jueces ordinarios que se han acostumbrado a leer las largas sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional hacen lo mismo; cuando se encuentran con una ley que podría ser inconstitucional y sobre la que podrían plantear una cuestión de inconstitucionalidad no lo hacen y la interpretan de manera que no sea necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad. De modo que tenemos aquí a los jueces como legisladores en todos los planos, desde primera instancia y sobre todo el que ha establecido el modelo, el Tribunal Constitucional.

En todo caso cabe preguntarse, ¿puede el Tribunal Constitucional sustituir la reforma constitucional con su jurisprudencia? La pregunta no es impertinente porque siempre se ha dicho que en países donde no se hacen reformas constitucionales el Tribunal Constitucional suple a la reforma constitucional, estableciendo interpretaciones adaptadas a los tiempos de la Constitución, va ajustando su jurisprudencia la Constitución a cada momento, a cada necesidad. Esto ha ocurrido y se dice siempre del Tribunal Supremo de Estados Unidos, que en efecto ha ahorrado bastantes reformas constitucionales, estableciendo interpretaciones nuevas sobre regulaciones sobre textos viejos. Pero esto es Estados Unidos, nosotros no somos Estados Unidos, nuestra Constitución no se parece en nada ni el papel de nuestro Tribunal Constitucional es el papel del Tribunal Supremo de aquella nación. No podemos estar esperando nueva jurisprudencia porque ahora, además, con la que contamos del Tribunal Constitucional, tendría que ser en buena medida revisada para que el artículo 149 deje de decir lo que el Tribunal Constitucional dice que dice y sea posible establecer una nueva interpretación, sea posible entenderlo de otra manera.

Otro de los defectos que plantea el sistema de competencias en la práctica es que jamás se ha hecho una revisión de lo que dice por más que se haya constatado la necesidad de hacerlo. Me remito a un asunto que es bastante neutral, no me voy a referir a la educación, por ejemplo, donde muchos constatan la oportunidad de que haya más competencias del Estado, no, simplemente a la unidad de mercado. Muchos se quejan de la existencia de unidad de mercado en España, lo cual creo que es una exageración porque una cosa que deriva de natural de un sistema de autonomías es que las regulaciones no sean iguales en todas partes, no lo eran respecto de la propiedad, por ejemplo, ni en el sistema centralista donde los ayuntamientos al aprobar planes de urbanismo pueden establecer regímenes distintos de propiedad para cada solar, depende de la ciudad que se considere.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 6

Unidad de mercado. Se ha intentado hacer una Ley de unidad de mercado que establece condicionamientos y regulaciones de muy buena voluntad pero que en parte ha quedado desautorizada por el Tribunal Constitucional. Esto, si fuera necesario, lo que la Ley de unidad de mercado regula podría estar muy bien en preceptos constitucionales que habiliten al legislador lo que el Tribunal Constitucional ha considerado un exceso; es lo que hacen las constituciones de nuestro entorno en materia de economía o lo que hace la Unión Europea en materia de libre circulación de bienes, servicios, libertad de establecimiento de las libertades económicas máximas, procurar habilitar al poder general del Estado para que pueda adoptar decisiones que eviten que se puedan establecer limitaciones u obstáculos, restricciones a esas libertades.

Tenemos muchos problemas, por tanto, de competencias pero lo que más se echa de menos, a mi juicio, es que nuestra Constitución no ha asumido un esquema de principios sobre el que funcionan todos los sistemas de reparto de competencias del mundo; no hay alternativa a estos principios, no hay una forma con la que sustituirlos. Primero, procurar hacer un reparto lo más preciso posible de las competencias, no un artículo donde esté todo, no, dos o tres donde se establezcan primero las competencias exclusivas del Estado; otro donde se establezcan las competencias recurrentes y, sobre todo, una serie de cláusulas que le den al sistema flexibilidad, que permitan que el sistema funcione sin demasiada confusión, de un modo claro pero además en el que el juicio del ejercicio de las competencias esté bien compensado. Las reglas, insisto, son: un reparto claro de competencias; segundo, en las materias que son competencia de la federación —hablemos así algunas veces del Estado central en nuestro caso—, ha de existir siempre una cláusula de primacía o de supremacía según la cual en caso de colisión de las competencias estatales con las competencias autonómicas y mientras el conflicto se resuelve, la supremacía corresponde a la legislación de la federación o del Estado unitario, del Estado en nuestro caso. Supremacía o prevalencia es una cláusula que es vital en el funcionamiento político de Estados Unidos, es esencial en las constituciones centroeuropeas, en Alemania o en Austria; es absolutamente esencial en el ámbito de la Unión Europea, que no sabría funcionar si no se manejara continuamente el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados miembros.

Tercera regla que nos falta. La preemption u ocupación del espacio, no tengo una palabra para sustituir la norteamericana de preemption que indica que mientras haya una norma federal ocupando una determinada regulación, mientras esté pisando ese espacio material una norma federal no puede dictarse otra norma autonómica. La regulación queda congelada, queda estabilizada en la norma que ha dictado la federación —digo conflictos aparte, litigios que se puedan plantear—, de modo que mientras la norma federal no desaparezca no hay posibilidad de ocupar ese espacio. Esto, preemption, en la terminología norteamericana, es una cláusula absolutamente esencial; existe igualmente en el ámbito comunitario europeo y estamos todos los días utilizándola, mientras haya una regulación comunitaria ocupando el espacio, se desplaza la normativa interna de los Estados miembros y últimamente, por insistencia del Tribunal de Justicia Europeo, incluso se obligan los Estados miembros a derogar la norma, no a tenerla aparcada en el ordenamiento jurídico hasta que pueda ocupar el espacio cuando se vaya el legislador de la Unión, sino incluso a derogarla como tributo a la clarificación del ordenamiento jurídico.

Cuarto. En todos los sistemas de reparto de competencias existe una cláusula de salvaguarda de la unidad, de las condiciones de vida y de la unidad jurídica y económica en todas las constituciones, una posibilidad última de si se aprecia que estas condiciones de vida y de la unidad jurídica y económica del país puedan quebrantarse, es que existe la posibilidad de que la legislación federal atienda esa necesidad. Esto lo tenemos nosotros de un modo ambiguo y un poco vergonzantes en el artículo 150.3 de la Constitución, las leyes de armonización que fueron flor de un día, como bien recuerdan y he dicho. Pero no es eso solo, es que ese 150.3 describe una competencia excepcional y no tiene por qué ser una competencia excepcional esta a la que me refiero; lo excepcional es que se produzcan unas circunstancias que habilitan su utilización. Se dice algunas veces, al utilizar sistemas comparados, que no siempre se dan las posibilidades de traerlos miméticamente a nuestro modelo de Estado, y algunas veces se simplifica excesivamente. Por ejemplo, yo soy de los partidarios, lo estoy diciendo e insistiré en ello y lo diré, incluso, espero con mayor claridad de la que estoy utilizando ahora, que en la Constitución tienen que estar las competencias del Estado y solo las competencias del Estado, esto es lo propio de cualquier sistema federal que se considere. Cuando laudo aquí a sistemas federales debo aclarar también que no hay en mis palabras ninguna pretensión de transformar el Estado español tal y como es en un sistema federal, pero desde luego soy firme partidario de buscar en los sistemas federales soluciones que completen

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 7

nuestra Constitución, que en muchos puntos ha quedado incompleta. Y esto por la sencilla razón de que no tenemos ninguna otra alternativa, hay que buscar o se debe hacer, buscar soluciones, cosa que, por cierto, no es nada nuevo, lo venimos haciendo desde que se aprobó la Constitución para interpretarla. Me remito a mi viejo Derecho Público de las comunidades autónomas; cuántas veces se usa ahí el derecho federal de diferentes países para interpretar los preceptos más oscuros de la Constitución.

Dicho esto, las competencias del Estado tienen que estar en la Constitución, en nuestro caso las de las comunidades autónomas en sus estatutos, esta tiene que ser la regla; es bueno tener en cuenta que el reparto de competencias en la Constitución, la atribución al Estado de competencias en la Constitución, tiene siempre que ser bastante matizada. No se trata de que haya una lista que diga son competencias exclusivas del Estado estas, las treinta y dos que ahora tenemos en la Constitución, o las catorce que existen en la Ley Fundamental de Bonn, eso desde luego, tiene que haber una lista de competencias exclusivas que sean exclusivas de verdad; ser exclusivo de verdad significa que sobre esos asuntos no pueden legislar las comunidades autónomas, eso es lo que significa ser exclusiva. Y tiene su complemento de régimen jurídico; en esas competencias que son exclusivas del Estado no pueden legislar las comunidades autónomas salvo que el Estado las autorice, que reciban una habilitación específica del Estado. Esto es así en todos los sistemas federales; en el nuestro tenemos un artículo, el 149, cuya desastrosa organización ya he descrito; sobre esas materias pueden legislar las comunidades autónomas en cuanto lo digan los estatutos, sin más precisiones. Pero hay más matices en esto; tiene que haber una lista de competencias exclusivas en las que las comunidades autónomas no pueden legislar pero también una lista de competencias concurrentes, que da mucho juego. Una lista de competencias concurrentes que en nuestro país en la actualidad la tenemos también pero que se organiza y funciona de un modo enormemente confuso; hay competencias compartidas o concurrentes y no sabemos muy bien si para que el sistema opere, para que la regulación de la materia sobre la que versa la competencias concurrente funcione, primero tiene que legislar el Estado y luego complementar la regulación las comunidades autónomas. Este es el esquema que hemos utilizado hasta ahora, primero legislación básica o legislación general del Estado, luego legislación de desarrollo. Antes nos preguntábamos si puede haber legislación de desarrollo sin legislación principal del Estado. Al final se ha concluido que básico y desarrollo son dos competencias separadas que no tienen por qué tener conexión entre sí y que es posible hacer normas de desarrollo sin que existe legislación principal, lo cual conceptualmente es un lío aunque lo hemos resuelto bastante bien en el sentido de que esos principios que fundarían la legislación del Estado, ese aspecto general de la regulación, siempre podría venir después, y habría entonces que adaptar la legislación de desarrollo a lo que dijera el Estado en la legislación principal. Pero no me digan que no es confuso hasta la explicación, es que es bastante complejo de entender que se pueda funcionar así. Sin embargo, esto es lo que tenemos.

En otros sistemas, sin embargo, cuando la legislación se plantea como concurrente, se dice abiertamente: En materia de legislación concurrente —artículo 73 de la Ley Fundamental de Bonn— pueden los Länder legislar siempre y hasta que lo haga el Estado. Sencillísimo; cuando aparece la legislación del Estado no se mantiene la legislación de desarrollo sino que se desplaza y hay que hacer otra legislación nueva. Y no vale este artilugio rarísimo que tenemos en España y que sus señorías utilizan con relativa frecuencia, que es lo de la legislación básica sobre las bases de las materias. Este es un lío formidable, si se dan cuenta. En Alemania, en Austria y en otros países, tenían algo parecido, que era la legislación marco —todavía las directivas comunitarias europeas son un ejemplo de legislación marco—, pero la han hecho desaparecer, no en Europa pero sí en Alemania y otros países que siguen su modelo federal. ¿Por qué? Pues porque son continuas las quejas de los Estados miembros respecto de los abusos que se producen al rellenar de demasiado contenido la legislación marco, las leyes básicas entre nosotros, que producen la consecuencia de achicar las competencias de las comunidades autónomas o variarlas continuamente en relación con lo que establecen los estatutos de autonomía. Eso habría que cambiarlo, quizá del modo tan drástico que han utilizado los alemanes, eliminarlo; las cosas que no sirven y que dan mucha confusión se eliminan y no pasa absolutamente nada.

Nosotros teníamos una idea de lo que eran las bases, que es lo que ha quedado en la Constitución en los artículos 82 y siguientes; bases son normas que, salvadas las distancias, se parecen mucho a las directivas europeas actuales, por poner un ejemplo, son normas donde se establecen unos principios regulatorios, dirigidos al Gobierno, el Gobierno lo incorpora a un texto refundido, a un texto articulado y hecho esto desaparecen las bases o quedan ahí como un referente nada más para ver si el Gobierno se ha excedido o no en la denegación. Este esquema es un esquema más provechoso y más útil,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 8

técnicamente más perfecto, que el que hemos utilizado de leyes de bases y leyes de desarrollo. La directiva comunitaria se incorpora a la legislación interior y la directiva es una referencia pero lo que se aplica en el Estado miembro es el desarrollo no la norma básica; lo que se aplicaría en las comunidades autónomas sería la legislación que ellas hacen y desaparecería en este esquema la legislación básica. Esto hay que arreglarlo porque eso es una fuente de conflictos continúa. ¿Cómo se soluciona, cómo puede solucionarse una cosa así, a base de jurisprudencia constitucional? Tenemos que contar con la buena voluntad del Tribunal Constitucional, lo cual no es fácil, y comprometerlo en esta política de cambiar el orden de interpretación, lo cual es pecado mortal para hablar con el Tribunal, seguirán haciendo lo que a ellos les parezca mientras la Constitución diga lo que está diciendo y, desde luego, no rectificarán una interpretación que hasta ahora han considerado la más razonable.

Hay más fórmulas que son imprescindibles traer. En materia de legislación concurrente, por ejemplo, esto no debe significar que el Estado pueda legislar siempre y ni siquiera es necesario, según las versiones de algunas constituciones federales, que la consecuencia de la concurrencia y de que legisle el Estado sobre una materia conduzca a una uniformización absoluta. En la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, hay materia sobre la que se admite que después de que aparezca la legislación uniformizadora de la federación, puedan mantenerse diferencias, diversidad, pero se explican en la propia constitución cuáles, en qué casos, con qué límites. En todo esto nuestro reparto de competencias, además, es muy escueto o se deduce de los complementos que me parecen a mí necesarios.

En otro orden de cosas, existe también en la legislación concurrente, no en la legislación exclusiva de los Länder, de las comunidades autónomas la posibilidad de que la federación, el Estado entre nosotros, dicte normas que aseguren la uniformidad de las condiciones de vida, cuando esto corra riesgo de alterarse. Nos falta una cláusula general de ejecución de las competencias; yo he sido de los que he interpretado el artículo 149 de la Constitución diciendo que a pesar de que no está enunciada de modo expreso una cláusula general de ejecución de las competencias, se puede deducir, si se examina que existe, si se examina párrafo a párrafo lo que dice el 149, porque la mayor parte de los supuestos permite que se atribuya en los estatutos la competencia de ejecución a las comunidades autónomas. Pues bien, esto es un lío, porque si tuviéramos claro, como es normal en los sistemas federales, que la ejecución de las leyes del Estado corresponde normalmente a las comunidades autónomas, podríamos resolver problemas que nos inquietan ahora de modo muy fácil. Esto de que el Estado ha desaparecido de Cataluña, por ejemplo; el Estado ha desaparecido del País Vasco; el Estado ha desaparecido de Andalucía o de cualquier otro sitio, no tienen por qué ser ni el País Vasco ni Cataluña, con la fuerza de los tiempos. Pero la pregunta primera es: ¿Cuándo desaparece el Estado —digamos institucionalmente— de un territorio determinado, esto es razonable o no lo es? ¿Se deriva de la Constitución que así tiene que ser? Si existiera en nuestra Constitución una cláusula general de atribución de las competencias de ejecución de las leyes a las comunidades autónomas, lo lógico es que todo el aparato administrativo esencial territorial se concentrara en las comunidades autónomas, y no tendría por qué haber complementariamente un aparato administrativo del Estado. Estos aparatos administrativos propios del Estado se reservan en los sistemas federales a competencias puntuales que necesitan continuidad de gestión claramente, asuntos tributarios; la agencia tributaria en algunos sitios donde los servicios postales tenían sentido o los viejos sistemas postales, o el tráfico, las carreteras, la policía también, como una de las competencias que tienen que hacerse en régimen de continuidad. La regla general de atribución de competencias ejecutivas a las comunidades autónomas, excepciones a favor del Estado cuando haya competencias que el Estado tiene que mantener, gestionar en régimen de continuidad, pero formulado en estos términos y con esta claridad, las competencias de ejecución corresponden por lo normal y como excepción al Estado. Pues bien, esta regla tiene que ir acompañada de otra cosa que nos falta y es de las más gruesas, de las omisiones más gruesas que tenemos en la Constitución. Cuando un sistema como es el nuestro —no explícitamente porque no tenemos una cláusula de este género, pero se puede deducir de la lectura uno a uno de los diferentes párrafos del artículo 149—, cuando un Estado en un sistema complejo autonómico, las competencias de ejecución corresponden a las comunidades autónomas, el Estado tiene competencias de control y de supervisión sobre cómo se ejecutan las leyes, sus leyes; esta es la más obvia de las competencias de cualquier sistema porque vano es que el legislador legisle sobre lo que se le antoje si realmente no tiene manera de comprobar que las leyes que dicta se cumplen. Y esos controles o supervisiones los hay de dos clases; los hay controles, verificaciones que te permiten dar instrucciones a las comunidades autónomas cuando no están aplicando correctamente una norma o controles incluso de oportunidad y no solo legales cuando la verificación se refiere a competencias atribuidas o delegadas por

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 9

el Estado a las comunidades autónomas; diferente régimen, por tanto, para las competencias que tienen asignadas como propias las comunidades autónomas en sus estatutos y las que tienen atribuidas a título de delegadas o encargadas, habilitadas por el Estado.

Todo esto es sustanciadísimo realmente para que el esquema de reparto de competencias funciones. Me parece que al no tener este esquema de principio sobre el que ordenar el reparto competencial, nos ha llevado a una situación en la que las bases se utilizan de una manera muy rudimentaria técnicamente. Tenemos una imposible separación cuando hay concurrencia entre la legislación del Estado y la legislación autonómica; es absolutamente frecuente en la actualidad que las leyes autonómicas que versan sobre materias en las que también ha legislado el Estado absorban o atraigan al cuerpo de la norma autonómica el contenido de la legislación estatal, lo cual confunde el origen del legislador, confunde también de quién procede la norma y altera el régimen de la sucesión de normas en el tiempo porque cuando el legislador estatal cambia su legislación no se produce una automática transformación de la norma autonómica para recoger la reforma que haya hecho el legislador. Tenemos un ordenamiento inextricable, tenemos un ordenamiento imposible de manejar; ustedes legislan, pero yo, que aplico la legislación todos los días para atender el conflicto, me encuentro con mucha frecuencia con la necesidad de que quien me pregunta me traiga la ley a la que trata debajo del brazo, porque no resulta fácil de encontrar.

¿Cómo ordenar todo esto? ¿Hace falta arreglarlo? Creo que quien diga que no hace falta arreglar todo esto es que no se ha leído la Constitución o no conoce su práctica, no sabe lo que pasa. Podrán ser diferentes todas las objeciones políticas que se quiera, donde ya he dicho que yo soy lego, y existen, y me constan como una persona que simplemente anda en el mundo, pero que esto no sea necesario arreglarlo, no. ¿Cuándo? No lo sé, no pondré yo plazos en estos asuntos, pero que hace falta no me cabe dura. Diré, antes de pasar a en qué sentido habría que arreglarlo, otros aspectos que son igualmente paradójicos; tenemos una más que débil regulación de las relaciones intergubernamentales, como esto es muy tópico no me paro mucho en ello. Donde un Senado que dice la Constitución que es una Cámara de representación territorial pero no lo es realmente, no deja de ser paradójico, algo habría que hacer aquí, soluciones que muchas están sobre la mesa. Hay otras regulaciones, y que interpretadas por el Tribunal Constitucional dan lugar a resultados verdaderamente asombroso. El régimen local, las entidades locales en cada comunidad autónoma, ¿a quien están vinculadas? ¿Cuál es el poder que dispone del espacio intracomunitario? ¿El Estado o las comunidades autónomas? Lo lógico es que los espacios territoriales, las administraciones territoriales estén ordenadas de modo que el Estado pueda hacer regulaciones generales sobre todos pero la organización del espacio administrativo y política intracomunitario ahí no pueden gobernar dos al mismo tiempo y lo lógico es que las atribuciones correspondan al poder político más inmediato, que es el de la comunidad autónoma. En nuestro sistema, cuando se enfrentó con este asunto el Tribunal Constitucional se le ocurrió decir algo parecido a lo de las competencias exclusivas que son concurrentes, se le ocurrió decir que el régimen local español es bifronte, y esto es extraordinario. ¿Cómo que bifronte? Pues sí, bifronte y todas las veces que ha querido ha utilizado esa palabra, bifronte. Y así estamos, después de tantos años, con un régimen local bifronte, lo que supone que hay comunidades autónomas donde la provincia podría suprimirse pero no se suprime porque es el Estado el que manda, que se crean comarcas y otras unidades supramunicipales, en fin, según el arbitrio de cada territorio; en concreto está obligado a mantener unas pero no tiene vedado crear otras. Y claro, el territorio que tenemos es muy irracional en su funcionamiento.

Ahora, ¿qué hacemos? La primera, no se dejen ustedes engañar realmente, no se dejen engañar porque son personas muy inteligentes y muy versadas en todo, pero por qué hay gente, colegas, no solo en la política, sino gente en la universidad y expertos que pretenden que se puede reformar la Constitución sin reformarla, y esto es una cosa peligrosísima. Unos han sostenido —no me voy a referir a todos pero sí a los más llamativos— que lo que hay que hacer es una mutación constitucional. ¡Hombre!, como si la mutación constitucional fuera un muñeco de cuerda que se mueve una clave y empieza a funcionar la mutación constitucional y cambiamos la Constitución. De mutaciones constitucionales el que más sabía era un chino, como bien saben, que hizo una tesis doctoral con Smend en Alemania, Hsü Dan-Lin se llamaba, que hizo una tesis y sistematizó todas las formas de mutaciones constitucionales, allá a principios del siglo XX. Las más repetidas mutaciones constitucionales, las más habituales mutaciones constitucionales, el concepto, claro, son cambios de la constitución operados sin utilizar el sistema de reforma constitucional; cambios de la constitución operados sin reformar usando el procedimiento de reforma; por tanto el cambio tiene que ser efectivo. Se produce dentro de tres maneras principales: por costumbre en contrario, los pueblos utilizan prácticas en contrario que acaban primando sobre la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 10

constitución —no sé si el independentismo catalán siguiera por la línea en la que está y todos los días se inventaran preceptos constitucionales inexistentes, a lo mejor se creaba allí una constitución distinta sobre la base de una práctica—. Otras veces ocurre por interpretación, que es lo más normal, interpretación del Tribunal Constitucional que ya hemos visto que en nuestro caso ha sido capaz de hacer un régimen local bifronte y que las competencias exclusivas mutaran en concurrentes, que es un ejercicio de interpretación constitucional. Cítenselo mediante convenciones constitucionales, que consiste en que las fuerzas políticas se ponen de acuerdo en decir una cosa que la constitución no dice y todo el mundo lo tolera y nadie lo impugna ante el Tribunal Constitucional. La única vez que pasó esto fue en el año 1981 en aquella comisión de expertos en la que les he dicho antes que yo estuve, donde además de hacer una convención constitucional, unos pactos autonómicos que llegaron a aplicarse en la práctica y que se transformaron en normas en los estatutos de autonomía que aun no estaban aprobados, se recogieron en los estatutos, además de eso se hizo una ley, la LOAPA, y esa convención constitucional coló hasta que no lo impugnaron en el Tribunal Constitucional, porque la LOAPA, que formaba parte de la convención en cuestión fue derruida por una sentencia de 5 de agosto de 1983. Por eso, convenciones constitucionales contra legem, contra constitutionem, no, no, eso no existe. Pero en todo caso, una interpretación constitucional, una práctica en contrario, ¿se puede pensar en que realmente vamos a cambiar las cosas pronto por esa vía, hay una manera de articular esa convención para llegar a modificaciones técnicas de las que la Constitución precisa? Yo creo que no.

Otras vías que también deben ser disuasorias es utilizar la reinterpretación de la Constitución para producir una recentralización del Estado. Hay una que me llama particularmente la atención, que es utilizar el artículo 149.3 para establecer que ahí reside una cláusula general de competencias que permite al Estado legislar sobre cualquier materia. Esto ha tenido cierto eco entre la clase de los administrativistas, la formuló el profesor Gómez-Ferrer en su discurso de ingreso en la Academia de Jurisprudencia y Legislación y algunos ecos ha tenido posteriormente. El 149.3 regula, entre otras cosas, las competencias supletorias del Estado, regula las atribuciones que permite al Estado mantener la vigencia de algunas leyes cuando no haya legislación autonómica aprobada, pero tal y como se pretende interpretar es como cláusula general de competencia que habilitaría al Estado para dictar normas de cualquier clase y cubrir el ordenamiento jurídico en su totalidad, lo cual aseguraría una armonización desde el artículo 149.3, utilizando la cláusula de la supletoriedad. Y luego una, bastante pintoresca, que se ha puesto en circulación más recientemente, es que hemos descubierto que realmente no somos España y que nuestra constitución es de 1978, sino que somos Alemania. Y lo que dice nuestra Constitución es exactamente lo que dice Alemania; por tanto, un documento como el que hace un año difundimos el grupo de los diez catedráticos bajo la rúbrica Ideas para una reforma de la Constitución, rúbrica que era conscientemente humilde, no pretendíamos decir lo que había que hacer, sino que poníamos en la mesa algunas ideas que sirvieran para el debate. Ese documento, que giraba sobre alguna de las cosas que estoy diciendo aquí y alguna más, a la que me referiré luego, alguno ha dicho que traemos ahí cosas del federalismo alemán sin darnos cuenta de que ya estaban en la Constitución. Por ejemplo, esto de que hay competencias legislativas exclusivas y competencias legislativas concurrentes, está en el artículo 149, porque el Tribunal Constitucional tiene sentencias que lo dicen, o que hay competencias de ejecución, en fin, todo al final se puede encontrar en la interpretación constitucional pero obviamente no es lo mismo, la jurisprudencia, los considerando del Tribunal Constitucional, que una norma que haga lo que la Constitución debe hacer, que es establecer parámetros claros y estables sobre la evaluación de lo más principal que nos concierne como pueblo que debe convivir de manera ajustada y en paz.

También se dice que a veces las propuestas de reforma no tienen suficiente concreción, cosa que es verdad, que no tienen siempre suficiente concreción, porque nunca pasamos de pantalla. Hay que enunciar los problemas y acto seguido qué se podía hacer, pero si de lo que se trata es de redactar un nuevo Título VIII de la Constitución propónganlo y yo creo que dado el cierto consenso de los reformistas claro, de los no reformistas no hay posibilidad, se tardaría poco en hacerlo porque los problemas están bastante identificados.

Otra interpretación no menos peligrosa es que los cambios se pueden hacer por ley. Los cambios de la Constitución, cuando se hacen por ley, no estamos inventando nada, sino que estamos repitiendo un tipo de comportamiento con la Constitución decimonónico; eso es lo que se hizo durante todo el siglo XIX, cuando cualquier Constitución se atascaba o se convertía en una herramienta complicada, el legislador se la saltaba sin ningún miramiento sencillamente; no se trata de hacer ahora esto, sino que cuidando de la Constitución la desarrollemos, la completemos; sus desarrollos no pueden estar en las leyes que son

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 11

habitualmente inestables y cambiantes, que están a disposición del Parlamento. La Constitución tiene que contener los principios que ordenen el tráfico legal, que establezcan realmente que den estabilidad y seguridad, y esto no la daría. ¿Cómo cambiar por ley, por ejemplo, el régimen de las bases o convertir de pronto en exclusivo lo que ya ha dicho el Tribunal Constitucional que es recurrente? En un mundo que haya cosas que se puedan hacer por ley para desarrollar y explicar mejor la Constitución, pero lo que hay que tocar en la Constitución no puede ser sustituido por regulaciones legales.

Llegado hasta aquí, que esto es una apreciación no creo que personal, pero si es personal bastante fundada a lo largo de muchos trabajos, de dejarse mucho los ojos en estudiar este tipo de problemas y de escribirlos, esto es, digamos, un diagnóstico de lo que hay en el Título VIII, diagnóstico breve e incompleto, un diagnóstico de lo que hay en el Título VIII que debería mejorarse. ¿Cómo? Inevitablemente mediante una reforma constitucional. ¿Cuándo? Pues cuando sus señorías consigan establecer consenso suficiente. Decíamos también en aquel informe del año pasado que deberíamos en algún momento entrar en un tiempo de reformas, entendiendo por esto la necesidad, como hace esta Comisión, de estudiar los problemas, de ver en qué consisten esos problemas y cómo se pueden abordar, para llegar realmente a soluciones que nos permitan completar lo inacabado de la Constitución, mejorarlo y simplificarlo, no añadir confusión ni cambios radicales ni centralizar de nuevo ni ampliar la descentralización hasta extremos que se quede el Estado sin sustancia. Ese es el sentido del tiempo de reformas, ni ir a un cambio radical hacia una confederación de Estados que, como decían nuestros constituyentes del año 1931, nadie ha pedido y ninguno de nuestros pueblos ha pedido una cosa así y realmente serviría de base para destrozarse el modelo de Estado que tenemos en la actualidad.

¿Cuáles son las reformas esenciales? Se deduce de lo que he indicado, pero por añadir algo que no he dicho, y que estaba en aquel informe, habría que revisar el régimen del estatuto como norma; el estatuto es una norma que depende de dos legisladores, del legislador autonómico y del legislador estatal. Esto es singular en España, no existe ningún Estado federal donde esto ocurra así, ni en los más modestos Estados federales del mundo; los estatutos de autonomía o constituciones territoriales son normas propias del territorio, no normas propias del Estado, como son entre nosotros, porque como saben y bien les consta, se aprueban mediante ley orgánica del Estado como segunda aprobación y no necesariamente ratificación de los que ha aprobado el territorio correspondiente. La Constitución debe asegurar todos los valores, todos los principios de unidad, de igualdad, de interterritorialidad, de lo que se quiera, pero el estatuto debe regular la comunidad autónoma, su régimen, sus relaciones con el Estado y sus competencias. Respecto del estatuto obvio es decir que esto no significa dejar en manos de las comunidades autónomas que legislen como les parezca, sino que el estatuto ópera dentro de la Constitución.

Segundo, establecer nuevos criterios de distribución de competencias donde se observen exactamente los principios que antes he contado, que se echan de menos con toda evidencia en nuestra Constitución; las del Estado tienen que estar en la Constitución, las autonómicas respetando las del Estado en los estatutos, y los principios los que he indicado. Luego debe procederse paulatinamente a establecer regulaciones más adecuadas de las instituciones, regulaciones del Senado, regulaciones de las relaciones intergubernamentales. El Estado complejo es un Estado en el que todas las partes tienen que integrarse y poder participar en las instituciones de gobierno general. Este es un mecanismo que es imprescindible, es complementario de todos los demás repartos de competencias y lo que se quiera.

Aquí queda algo donde el señor presidente no querrá que entre porque ya nos alargamos muchos, pero lo enuncio. ¿Y Cataluña, qué? Pues si Cataluña tiene planteado en la actualidad un problema que no es resoluble con la Constitución, ni un referéndum de secesión ni nada de esto cabe, pero tengo la confianza de que si se establece un buen marco constitucional al mismo tiempo que se hace una buena reforma del estatuto, se abrirá una vía que permitirá una discusión para arreglar esto, que es difícil de resolver, antes de que tú y yo nos sentemos ante una mesa como esta, recordemos que hace 50 años hablábamos del problema de Cataluña.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, profesor Muñoz Machado.

La costumbre de la Comisión es que a partir de este momento los portavoces de los distintos grupos, procedan a formularle las preguntas, observaciones, comentarios que cada uno de ellos necesite, para terminar con un comentario final por su parte.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 12

En nombre del Grupo Parlamentario Mixto, intervendrá en primer lugar, en representación de Compromís, el señor Baldoví. La Presidencia es flexible, pero...

El señor **BALDOVÍ RODA**: Sabemos las horas que llevamos y por tanto seremos breves. Además, en el Grupo Parlamentario Mixto la brevedad forma parte de nuestro ser.

En primer lugar, agradecerle la charla por la claridad y la amenidad sobre todo para personas que somos bastante legos en todas estas materias. Luego también por la instructiva lección que nos ha dado sobre el Tribunal Constitucional y las figuras tan singulares que ha sido capaz de producir, y luego también por ser tan claro. Yo tenía una serie de preguntas preparadas y creo que las ha contestado usted prácticamente todas o casi todas en su intervención. La primera, si cree que se debería reformar la Constitución y creo que ha quedado meridianamente claro que la Constitución se ha de reformar. A algunos parece que no les gusta y parece que sea la intocable, pero es evidente que en el tema, por ejemplo, de clarificar las competencias, que es una de las materias a las que yo me refiero habitualmente, por la conflictividad que genera con el Tribunal Constitucional, es evidente que su opinión es que se tiene que clarificar después de todas las figuras de competencias de diverso signo que usted ha enumerado.

Por ir un poquito más allá, ya hemos visto la conflictividad que generan las competencias. ¿Usted cree, porque además ha hecho referencia a la Constitución alemana y ha hablado también de uniformidad de las formas de vida, usted cree que también sería conveniente que la Constitución delimitara un sistema de financiación para que justamente hubiera uniformidad de las formas de vida?

Ha hablado también y me parece muy interesante, sobre todo para los que provenimos del ámbito local, ¿usted cree que actualmente, en esta forma de Estado, las diputaciones actuales deberían desaparecer? Luego ha hablado también de aparatos duplicados. En ese sentido yo digo, si, por ejemplo, las competencias de educación, de cultura o de sanidad, son competencias que están prestando las comunidades autónomas, ¿los aparatos estatales, es decir, los ministerios de estas materias tienen razón de ser?

Acabo. Ha hablado también de las formas sutiles en que se va cambiando la Constitución. Ha habido dos reformas de la Constitución sin referéndum. A su modo de ver, ¿cualquier reforma de la Constitución sería conveniente que viniera avalada con un referéndum donde los ciudadanos, de alguna manera, legitimaran esa reforma?

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví, en nombre de Unión del Pueblo Navarro, tiene la palabra el señor Salvador.

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: Gracias, señor presidente.

Quiero iniciar mi intervención trasladando el cariño de mi partido y el mío propio a la familia de Carmen y también a la familia socialista en estos momentos tan duros.

Quiero darle la bienvenida, profesor, a esta casa; la verdad es que es un absoluto privilegio, además darle las gracias a mi compañero Íñigo por haberme dejado participar, pues tenía especial interés en escucharles. La verdad es que usted hace, como siempre, un análisis abrumador; quiero agradecerle el disfrute que tuve en su momento cuando me leí su informe sobre España, donde realmente, como un médico, diagnosticaba cuáles eran las enfermedades del sistema constitucional español. Hoy de alguna manera nos ha resumido, no ha citado todas las que allí se encuentran pero efectivamente es un libro obligatorio para todos los que tenemos la tensión y la preocupación por mejorar —usted hablaba de ese término que a nosotros, los navarros, nos gusta mucho— el edificio constitucional.

Coincido con usted, como usted decía al principio, que esta es una buena constitución, la mejor y con esa tensión de constante mejoramiento efectivamente coincidimos en que el Título VIII es una pieza muy importante del tetrax constitucional y que efectivamente nadie sabía o podía prever cómo funcionaría. Tal vez una de las primeras preguntas sería, entre esas enfermedades de nuestro sistema, cuáles son de diseño y cuáles son de uso o de abuso más bien, porque tal vez saber cuál es el origen de la enfermedad puede ayudarnos a saber cuál puede ser luego el tratamiento, aunque, como usted sabe, hay enfermedades que son incurables, no tratables, hay enfermedades crónicas, no mortales, hay enfermedades tratables incurables y hay otras que son mortales de necesidad. Yo como diabético sé que hay algunas enfermedades que son mortales incurables pero tratables; por tanto acercar el tratamiento a veces es muy importante porque puede que resulte que una siquiera conoce la enfermedad en algún momento. Creo que eso es importante para saber si el edificio constitucional tiene aluminosis o tiene algunas formas de enfocar el tratamiento. Usted decía al final que no era muy partidario de cambios legales para modificar la Constitución, sin duda, pero no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 13

sé hasta qué punto alguno de los problemas que tiene si fuéramos más pragmáticos y menos ambiciosos podríamos intentar llegar a acuerdos a un nivel intraconstitucional, no lo sé, no para modificar la Constitución pero sí para arreglar algunos de los problemas que usted detecta. También se hacía usted la pregunta de por qué reformarla o para qué reformarla. Es verdad que ahora nosotros tenemos ese problema que usted decía al final, ¿Cataluña qué? Es difícil enfocar el tratamiento si no coincidimos todos en los objetivos, porque sería una obviedad pensar que nosotros planteamos la reforma para que exista más unidad, para que exista menos descontrol y para que exista más lealtad, porque sin esos parámetros es difícil encontrar una solución, que de hecho usted nos ha contado tantísimas que resulta abrumador pensar que no somos capaces de aplicar alguna para solucionar muchos de los problemas que tenemos, porque es que están ahí, los tenemos delante de nuestras narices, con perdón.

La penúltima reflexión. Yo tengo la sensación de que padecemos un prejuicio en torno a las reformas que nos resulta del todo paralizante, de alguna manera, es decir, si a una reforma se le califica como centralizadora, es mala de inicio, y si otra reforma, la que fuera, tiene una vis descentralizante, es buena. Parece, incluso, que el recentralizador fuera un político con mala leche, ya está generando un agravio, yo soy autonomista, soy foralista, pero es verdad que creo que habría que plantear el debate no sé si más desideologizado o más desperjuiciado, porque han pasado 40 años y en estos 40 años la sociedad ha cambiado y habrá instrumentos que permitan más descentralización o menos, y esa claridad en las competencias me da la sensación de que eso es paralizante, al final nos da miedo plantear una solución y tal vez algunas de las reformas que usted plantea, muchas de las que yo creo que usted ha planteado en ese esquema de la cláusula de primacía, la cláusula de salvaguarda, etcétera, todas ellas no tienen el prejuicio que antes decía, ¿no? Pues vamos a ver cuál es la solución mejor. A mí me parece que eso es muy paralizante, es que genera miedo, cuando uno dice no, es que esto es descentralizador, ya estás generando un agravio a alguien, pero si no te lo has leído prácticamente. Pensemos cuál es la solución más eficaz, seamos pragmáticos; igual resulta que es anticonstitucional porque tiene un diseño descentralizador y entonces uno ya no puede plantearse una solución distinta 40 años después. Al menos debemos estar abiertos a no tener ese prejuicio, yo al menos lo intento, y analizar las cosas en función de cuál es la mejor solución. Usted planteaba la eficiencia económica, una serie de parámetros en su libro que deberían ser tomados en consideración, cosa que ahora no hacemos. Esa es la reflexión que yo le traslado y quisiera saber su opinión.

Efectivamente, lo de Cataluña, sí, Cataluña es un problema, pero yo diría una cosa las urgencias históricas de los nacionalistas, las necesidades, sus prioridades, sus objetivos, sus fobias, etcétera, no tienen por qué trasladárnoslas a los demás como problema. Por tanto, lo que digo es que no hagamos una reforma en función de aquellas necesidades que tengan ellos, planteemos las cosas desde otros parámetros. En todo caso le agradezco muchísimo su exposición y desde luego leeremos lo que nos ha dicho porque hay un contenido amplísimo para trabajar en esta Comisión.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Salvador.

Por el Grupo Socialista tiene la palabra el señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar quiero agradecer la presencia en esta Comisión del profesor Muñoz Machado y expresarle mi absoluta satisfacción por haber podido escuchar, con esa profundidad y con ese rigor, cuestiones que son centrales para evaluar nuestro Estado autonómico y, por supuesto, la necesidad de una reforma constitucional. Es la satisfacción que me produjo oírle por primera vez cuando con el profesor Aja presentaron las ideas para una reforma de la Constitución, un documento muy fresco, efectivamente, muy claro, muy pedagógico, abierto en sus diversos apartados, cuáles son las necesidades de las reformas de una manera inmediata, clara y precisa.

Igualmente me ha producido una gran satisfacción comprobar que estas medidas y este pensamiento que viene de maestros juristas de gran altura y prestigio, en buena medida es coincidente, y diría que casi en un 95 % o más con los textos que hemos venido elaborando en el seno del Partido Socialista, de mi grupo, para proponerlo como una propuesta de reforma de la Constitución en sede rectoral y no electoral, es decir, tuvimos un encuentro en Granada, donde salió de allí una declaración de Granada y unos elementos de análisis y de acción de una nueva estructura del Estado donde ya se recogía en un cuerpo bastante trabado este tipo de precisiones o de ideas; después se incorporaron a un programa electoral y finalmente también el 39 Congreso ha recogido prácticamente en su integridad esa manera de ver la necesidad de la reforma del modelo autonómico en nuestro país.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 14

Mucha satisfacción me produce también el hecho de que haya desenmascarado aquí, de una manera tan contundente y tan precisa, la idea de que la Constitución no hace falta reformarla por que se puede acudir bien a la mutación constitucional. He de decirle que aquí hubo quien manifestó con gran éxito de crítica y público que no solo que la reforma no era necesaria por que se podía acudir a la mutación, sino que inventó un modelo de mutación nuevo, novedoso para mí por lo menos enteramente, que desde el punto de vista de su contraste con una Constitución normativa como la nuestra, de las leyes convencionales de mutación; con lo cual ya se estaba diciendo que poniéndose de acuerdo los grupos políticos más importantes, se ponían de acuerdo en una convención y eso se llevaba luego a una ley, de manera que se reformaba todo lo reformable y ya está, que no había necesidad de reformar la Constitución, y eso tuvo una gran acogida incluso en la prensa, que se hizo eco de la genialidad y de la sabiduría del proponente. Yo intenté contradecir pero el eco que yo he tenido en esto ha sido mucho menor, aunque lo he dicho aquí en varias ocasiones, del eco que a mí me gustaría poder tener. Por eso me alegro mucho de que el profesor Muñoz Machado lo haya traído aquí con esta claridad.

Todo lo que ha dicho sobre competencias lo veo con muchísima claridad y lo compartimos totalmente; esa reforma es absolutamente necesaria, pero hay elementos que no ha mencionado por falta de tiempo, evidentemente. A mí me gustaría que el tiempo restante pudiera utilizarlo para referirse al modelo del Senado, por ejemplo, que deberíamos de tener en nuestra Constitución; qué hacer con elementos de la Generalitat, de la cooperación, de la colaboración; el modelo de financiación, de qué manera llevarlo a la Constitución y sobre todo también, y en relación con el tema de Cataluña la cuestión de las singularidades, de qué manera contemplamos en la Constitución la pluralidad constitutiva de nuestro país y en concreto también el reflejo que eso tiene que tener en la organización del Estado, así como otros elementos de integración que pudieran hacer que mediante una reforma institucional el conjunto de los territorios se pudieran sentir concernidos en una participación plena en ese nuevo modelo.

También creo que sería importante que esbozara algo sobre el referéndum, porque muchas veces la gente no lo quiere ver y se invoca a figuras muy ilustres, prestigiosas y a quienes todos le hemos tenido y le tenemos mucho afecto, que no es posible para hacer un referéndum de decisión directa sobre el independentismo ni tampoco un referéndum consultivo, del artículo 92. Es decir, hay razones en la propia Constitución que no permiten llevar a cabo ese tipo de referéndum y yo creo que eso usted lo ha teorizado, no lo ha expuesto aquí, pero me parece importante que se dijera aquí en relación con Cataluña, igual que me parece importante que eso se dijera aquí en relación con la necesidad de llevar a la Constitución las singularidades de los territorios.

Concuerdo totalmente con lo que ha dicho en relación Constitución estatuto, esto es clave, es vital, y eso podría solucionar muchos de los problemas que tenemos a la hora de encarar una reforma constitucional.

Finalmente le quiero plantear que aquí hay siempre el escollo de que muchas personas y muy ilustradas no quieren meterse en el tema de la reforma constitucional porque consideran que anunciando una reforma de la Constitución de 1978, que ciertamente es muy buena y nos ha traído cosas muy buenas a este país, sin embargo piensan que se deslegitima por reformarla, cuando no es así, es todo lo contrario. Si reformamos es para mejorar, si reformamos es para consolidar, si reformamos es para avanzar, si reformamos es para adaptar a las nuevas necesidades, si reformamos es para resolver las incongruencias que hemos podido observar en nuestro modelo de organización territorial, etcétera. Creo que esta idea no cala y los constitucionalistas sí que la tenemos muy clara. Por ejemplo, Zagrebelsky decía que por plantear una reforma no se deslegitima, lo único que tenemos que hacer es tener el suficiente respeto como para reformarla de una manera adecuada en aquello que sea realmente necesario.

Para finalizar, le haría una pregunta relacionada con todo esto que atropelladamente he querido transmitirle en el poco tiempo de que dispongo. La pregunta es que me gustaría que se colocara en el escenario de que no se hiciera una reforma, cosa que a la vista de las reticencias de muchos grupos políticos probablemente ocurra. En ese escenario, ¿qué pasaría con nuestro sistema constitucional? ¿Qué pasaría con nuestro sistema de organización territorial, teniendo en cuenta las tensiones a las que se le ha sometido, teniendo en cuenta la crisis constitucional en la que estamos inmersos? Porque hay que verlo así, estamos en una auténtica crisis, y hay muchos que no quieren verlo. Mi pregunta es esa, coloquémonos en un escenario donde no se hiciera la reforma constitucional, y en un escenario que no siguiera, como es esperable, porque para mí sería inconcebible, los raiiles de los principios del federalismo y las técnicas del federalismo, con independencia de nominalismos.

Por último hay una cuestión que se me ocurre ahora, aunque se ha referido brevemente de paso al final, tiempo de reforma. Me parece una brillante idea. No podemos hacer una reforma de golpe,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 15

probablemente no estamos preparados para eso y podríamos tener muchos problemas, sin embargo me gustaría que tratara de enunciar aquí, a partir de señalar el tiempo de reforma qué podríamos empezar a hacer que fuera asumible mediante un consenso por parte de todos los grupos y que nos permitiera irnos acostumbrando de alguna manera a hacer reformas en nuestro modelo constitucional.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Cámara.

En nombre del Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra el señor Martínez Vázquez.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Permitame, señor presidente, que las primeras palabras del Grupo Parlamentario Popular sean también para expresar nuestro afecto y nuestras condolencias al Grupo Parlamentario Socialista por la pérdida de Carmen Alborch y, en mi caso concreto, también en mi condición de funcionario de esta casa por el tiempo que pude tratar y coincidir con ella como diputada. Creo que el letrado de la Comisión haría suyas mis palabras; guardo un gratísimo recuerdo. Por tanto, que esas sean las primeras palabras de este grupo.

Quiero señalar, evidentemente, el agradecimiento, admiración al profesor Muñoz Machado por su comparecencia, también disculpas porque la comparecencia se ha desarrollado un poco más tarde de lo inicialmente previsto, que ha sido por el desarrollo de un largo Pleno en el día de hoy, y decirle que nos ha ilustrado, que nos ha provocado, como le pedía el presidente de la Comisión y que a todos nosotros nos han surgido muchas dudas; algunos de mis compañeros ya las han planteado, por lo que yo pretendo no reiterar lo que ya le han puesto sobre la mesa. Sí le digo que todos nosotros somos conscientes de lo que usted significa en el mundo del Derecho Público hoy en día y por tanto agradecemos mucho el balance que ha realizado desde una perspectiva jurídica sobre el Estado autonómico. Esta Comisión, no obstante tiene un doble cometido, realmente pretende evaluar el Estado autonómico y plantearse su modernización. Desde luego su diagnóstico sobre la evaluación creo que es claro.

No podíamos esperar de usted nada más que un brillante análisis jurídico pero yo, si me lo permite, voy a tratar de ser también un poco provocador y le voy a pedir que se pronuncie también en el terreno político, no tanto político partidista sino para hacer valoraciones de oportunidad, que usted no las ha hecho, ha dicho con mucha claridad, tanto al inicio como al final de su comparecencia: la solución pasa necesariamente por reformar la Constitución. Y de una manera elegante, no digo yo que tenga que responder en turno de alusiones, pero casi, algunos portavoces hablan de quienes tienen resistencia a la reforma constitucional. Desde luego yo quiero dejar muy clara la posición del Grupo Parlamentario Popular que creo que siempre la hemos expresado así en esta Comisión y es que nosotros estamos absolutamente encantados de entrar en todos los debates, precisamente por eso estamos aquí, a diferencia de otros que a pesar de llamarse constitucionalistas y de estar haciendo gala permanentemente de ser constitucionalistas, de manera incomprensible hoy no quieren escucharle a usted, cosa que me parece, sencillamente, que ellos se lo pierden.

Dicho eso, nosotros hemos manifestado siempre que desde un punto de vista jurídico muchas de las cuestiones que usted ha puesto encima de la mesa y lo que han dicho otros comparecientes, nos parecen interesantes. Nosotros claro que estamos enormemente preocupados por la crisis constitucional, por supuesto, y evidentemente queremos buscar soluciones que sean de consenso y que hagan al Estado más fuerte, que no significa necesariamente más centralizado, pero sí más fuerte. Creemos que todo ese repaso de cuestiones que usted ha ido suscitando desde la balbuciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en muchos aspectos hasta intentos frustrados de utilizar mecanismos constitucionales probablemente bien configurados, como las leyes de armonización, pero finalmente fracasados en su aplicación práctica, el Estado se ha debilitado. Nosotros estamos preocupados por que el Estado se fortalezca. Dicho lo cual, lo que no tenemos nada claro es que se den las condiciones, a día de hoy, para que podamos emprender ese camino delicado de la reforma constitucional, y la primera prueba de ello es que aquí escuchándole a usted, estamos dos formaciones del Grupo Parlamentario Mixto, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular. Le vuelvo a decir, los demás ni siquiera consideran que sea interesante no ya escucharle a usted, que entiendo que no es nada personal, sino formar parte de una Comisión para evaluar y modernizar el Estado autonómico; es muy difícil plantearse un futuro cuando el punto de partida es que ni siquiera nos queremos sentar a hablar del asunto, cosa que, por cierto, el Grupo Popular siempre ha hecho con la actitud más honesta y más constructiva. Por eso es procedente la pregunta que le hacía mi compañero el señor Salvador. Primero, yo le pregunto a usted, ¿se dan las condiciones para iniciar un proceso de reforma constitucional o esos procesos de reformas? Es

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 16

decir, más allá de que jurídicamente sea viable, evidente, incluso que sea necesario, ¿usted cree que se dan en este momento las condiciones en nuestra vida política y parlamentaria? Imaginemos que no se dan; el señor Cámara le decía, háganos usted un poco el diagnóstico de cuál será el futuro si no se reforma la Constitución. Yo se lo planteo más en positivo. ¿Qué reformas se pueden hacer para hacer más fuerte al Estado, para resolver algunas de estas cuestiones que usted nos ha puesto encima de la mesa sin necesidad de reformar la Constitución. Y vaya por delante que aunque es cierto que el señor Cámara expresó de manera pública y con contundencia, rotundidad y brillantez su oposición a la tesis extravagante de las mutaciones constitucionales, no nos convenció a nadie, a mi grupo tampoco, nos pareció algo un poco extraño. Dicho lo cual, yo no le pregunto eso pero sí le digo, ¿hay posibilidades de hacer reformas en nuestro ordenamiento jurídico que fortalezcan el Estado, que blinden de alguna manera esos principios que también están en la Constitución?, que no solo son el principio de autonomía sino también la solidaridad, la unidad, cuestiones que usted con muy buen criterio ha ido esbozando sobre esa cláusula general que dice falta sobre las competencias de ejecución, que probablemente, aunque no esté explicitada en la Constitución, en la práctica se ha ido dando de una forma espontánea ese reconocimiento de las competencias de ejecución en las comunidades autónomas o esas cláusulas de salvaguarda de las condiciones de vida y de unidad económica del Estado, etcétera. ¿Cómo se puede conseguir eso, hacer un Estado más fuerte, resolver muchos de los problemas graves que tiene nuestro modelo territorial sin necesidad de reformar la Constitución? Y no tanto porque exista, por lo menos por parte de este grupo parlamentario, ningún temor ni ningún reparo de inicio a ese debate sobre la reforma constitucional, sino porque nosotros entendemos que lamentablemente no se dan las condiciones. Fíjese, en la Comisión Constitucional hemos planteado a veces con las formaciones independentistas un principio de debate sobre la reforma constitucional y siempre nos han dicho lo mismo, que eso no va con ellos, que no les interesa, que la reforma constitucional es ahora un problema nuestro, del rancio bipartidismo, pero que con los independentistas no va el problema. Por tanto, su última pregunta, formulada, entiendo que en términos retóricos, y no contestada, ¿y Cataluña, qué? Por ahí no veo muchas vías de solución ciertamente.

A nosotros sí que nos parece que el Estado tiene que fortalecerse y nos parece que hemos atravesado momentos de una enorme y muy preocupante crisis constitucional y creemos que tiene que haber mecanismos, instrumentos que permitan garantizar la solidaridad y la lealtad, sin que eso signifique nada parecido a recentralizar que desde luego no está en nuestro ánimo. También le preguntaría cuál es su balance, más allá de lo jurídico, sobre el Estado autonómico, es decir, usted como jurista, como experto en Derecho Público Administrativo pero también como ciudadano, qué piensa que han sido estos 40 años de Estado autonómico. Porque hemos escuchado a comparecientes que han hecho un balance realmente crítico en aspectos pero también satisfactorio y razonablemente positivo. Nuestro grupo parlamentario, el Grupo Popular coincide con ese balance positivo, es decir, creemos que el Estado autonómico ha traído muchas cosas muy buenas, lo cual está muy lejos de decir que sea perfecto. Obviamente es mejorable y ha tenido también importantes problemas, pero en su valoración general creemos que ha sido algo bueno para el progreso, para el desarrollo de España, para una etapa de libertad y de prosperidad, y querría saber también su opinión en ese sentido, no solo desde la perspectiva estrictamente jurídica.

Entrando en alguna pregunta más concreta, de sus propuestas que todos escuchamos, leímos y hemos estudiado con atención sobre esas ideas para una reforma constitucional, ha vuelto usted a suscitar el tema de los estatutos de autonomía. Le vuelvo a hacer la pregunta no tanto desde la perspectiva jurídica sino desde una perspectiva de oportunidad. ¿Usted cree que hoy sería posible que la elaboración de los estatutos de autonomía se hiciese sin la participación de las Cortes Generales? Se lo digo porque en realidad ya estamos en algunos casos en mecanismos casi de legislación pactada; está aquí el señor Baldoví y sabe que la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como se toque una sola palabra de lo que ha salido de las Cortes valencianas tiene que volver a las Cortes valencianas; por tanto estamos casi en un mecanismo de legislación pactada. A mí, con todo el respeto y desde la máxima humildad, esta tesis de que los estatutos de autonomía sean exclusivamente normas de las comunidades autónomas me produce muchas dudas, y a lo mejor no tienen tanto que ver con un planteamiento teórico, jurídico, que lo puedo compartir, sino con un planteamiento de oportunidad, porque a lo mejor nuestro problema es más profundo, es un problema no tanto de que el constituyente no fuese muy acertado al redactar el Título VIII o que el Tribunal Constitucional haya sido a veces un poco creativo, sino que a lo mejor en algunos casos de verdad lo que ha faltado es lealtad al Estado, y entonces podemos buscar muchas explicaciones y muchas fórmulas jurídicas pero realmente tenemos un problema mucho más grave. Por eso le planteo esto como

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 17

pregunta concreta; le confieso que le haría muchísimas preguntas sobre muchísimos otros temas, pero creo que no procede, además el señor presidente me está mirando con cariño.

Por tanto, reitero el agradecimiento de mi grupo por su aportación y espero sus respuestas a las cuestiones planteadas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Corro el riesgo de que se me interprete mal, pero cuando me ha dicho con ojos, me sale algo que oí en mi infancia en lo que era cultura de radio, programas de cuentos infantiles, era con ojos golositos, y no, le aseguro que con ojos absolutamente fríos. **(Risas)**. Agradezco mucho su intervención, señor Martínez.

Ya saben que yo no intervengo nunca y no quiero condicionar en absolutamente el sentido de lo que ha dicho, pero hay algo que he repetido, y el señor Cámara o sabe. Hace unas horas, en un encuentro, es verdad que faltan importantes grupos en esta sala, pero los que estamos sumamos 229 votos, tres quintos son 210, y nos faltan cinco para llegar a los dos tercios; o sea, no menospreciamos el sentido, la fuerza, etcétera de quienes estamos aquí. Evidentemente todo necesitaría un acuerdo, pero lo que digo es como mensaje, esto no es una tertulia de un bar, es la Cámara y la Cámara funcionando con una holgada mayoría.

Profesor Muñoz Machado, tiene la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID** (Muñoz Machado): Y además una mayoría que funciona en términos de bastante proximidad en este punto por lo que observo de las diferentes intervenciones bien interpretadas.

Voy a procurar hacer una reflexión sobre las cosas que me han planteado. En primer lugar las del señor Baldoví. Me tiene que ayudar porque me he tomado la presunción de que iba a retener todo en la memoria y en su caso no estoy seguro de haberlo apuntado todo. En primer lugar creo que me decía si en materia de reformas todas las reformas tienen que necesitar un referéndum o no; lo que dice la Constitución es que referéndum en unos casos y en otros no y siempre que lo pida el 10 % de la Cámara tiene que haberlo. Para que haya referéndum en todos los casos habría que cambiar las cláusulas de reforma o que reúnan suficientes fuerzas con ocasión de cada intento de reforma constitucional y que lo pidieran parlamentarios suficientes, pero convertirlo en un automatismo, en una cláusula general necesitaría una reforma de la Constitución.

Respecto de la financiación, preguntaba si sería conveniente incluir en la Constitución. Yo creo que nuestra Constitución, en efecto, es demasiado escueta. No puedo ayudarles mucho en materia de financiación porque no soy experto en materia de financiación y no quiero decir cosas banales, pero sí observo que en algunas constituciones hay una regulación mucho más pormenorizada que la que tenemos nosotros y está mucho más estabilizado, por tanto, el régimen de reparto de competencias en estos asuntos; mucho más estabilizado, por tanto también, los ingresos y la financiación de las comunidades autónomas. A mí me parece que es procedente hacerlo, que es procedente cuando se haga una reforma constitucional tocar también este asunto, al que van vinculados otros de solidaridad, de lealtad, de tantos temas que aquí se han planteado.

He apuntado aquí organización. Yo respecto de las unidades territoriales intermedias, tradicionales, como las diputaciones provinciales creo que lo que no debe haber es una regla general aplicable a todos los territorios. Me parece que las diputaciones, como órgano de gobierno provincial o su equivalente, no es planteable su supresión en Andalucía, ni en Castilla-La Mancha, ni en Castilla y León ni en otros muchos territorios; por supuesto en el País Vasco, aunque venga con nombre de diputaciones forales, eso no es variable. Sin embargo otros territorios que dicen no tener tanta tradición provincianista, luego a la hora de la práctica al final no sabemos si ha calado más en territorios como Cataluña el provincianismo que las otras unidades comarcales, no tiene menos tradición provincial. Yo creo que del espacio territorio intracomunitario debería poder disponer la comunidad autónoma. Se dice que esto sería contrario a la Constitución, si fuera contrario habría que modificarlo, pero creo que no es contrario, porque en la Constitución existe una garantía institucional de la autonomía local y por tanto una garantía institucional general, pero la supresión de una institución local en concreto no está protegida por la garantía institucional, estaría la institución pero no la existencia de una unidad correspondiente a esa institución en concreto. Esto, para no irme más lejos, es exactamente lo que decía Carl Schmitt, el inventor de la doctrina de la garantía institucional cuando lo formuló.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 18

Respecto de los ministerios creo que sí tienen que seguir existiendo los ministerios pues aunque se trasladaran todas las competencias sobre esas materias a las comunidades autónomas, cosa que ocurre con cultura, por ejemplo, en la actualidad, siempre hay un residuo último de poder controlar, planificar, coordinar, inspeccionar el cumplimiento de la legislación estatal, etcétera, que requiere un aparato administrativo. En esto nos referimos siempre a la implantación territorial de los órganos que es lo que sería competencia de la comunidad autónoma correspondiente, pero no la desaparición del aparato burocrático estatal que es imprescindible para que el Estado sea reconocible y pueda, además, incluso formular proyectos de ley y leyes que tengan sentido, que tenga estudiado cada sector. Por tanto creo que sí.

Señor Salvador, creo que los defectos actuales de la Constitución son de las dos clases que usted decía, hay defectos de diseño y defectos de utilización, los defectos de práctica. Yo añadiría a las ideas alternativas que han manejado respecto a si es necesaria una reforma constitucional, si se puede sustituir la reforma por una legislación adecuada, naturalmente que todo cabe; sustituir la reforma por una legislación adecuada, no, pero hay muchas cosas que se pueden hacer para mejorar la práctica constitucional, también los propios usos, no la legislación sino los propios usos, los usos de los parlamentarios, los usos de las Administraciones Públicas, tener un comportamiento que permita que la Constitución funcione mejor. Pero respecto de su pregunta hay defectos de diseño y de uso. Yo le dicho mi convicción de que realmente no había ninguna experiencia cuando se hizo nuestra Constitución en materia de organización descentralizada del poder y eso se hizo notar. He sido testigo de esto, porque yo participé en una comisión de expertos que quería clarificar lo que no se entendía en la Constitución, de modo que a mi experiencia me remito, eso fue así. Por lo que he explicado esta tarde aquí también hay, con toda evidencia, regulaciones que no son muy correctas, que no están bien hechas, muy señaladamente en el tema de las competencias que es donde más me he entretenido.

También hay problemas que se han planteado por la aplicación práctica. Quizá el mejor ejemplo de esto sea alguna de esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional que he mencionado; la falta de convocatoria de organismos intergubernamentales que podrían haber hecho alguna buena función, las comisiones de presidentes del gobierno o muchas otras comisiones; es un defecto de uso también muy importante la inexistencia de una lealtad efectiva, muy especialmente en algunas comunidades autónomas, y eso no lo dice la Constitución en ninguna parte, que se pueda uno comportar así de mal con la Constitución misma, y creo que las dos cosas.

Modificar la Constitución por ley. Bueno, usted mismo ha corregido la expresión, no se puede modificar la Constitución por ley, naturalmente. Que por ley se puedan cambiar prácticas para que se puedan hacer algunas regulaciones que solucionen algunos problemas con los que nos encontramos creo que sí, pero es que tenemos un problema constitucional, un problema de regulación que ha de estar en la Constitución. En la actualidad se produce un problema bastante insólito, no lo encontramos referido en ninguna parte pero lo tenemos, lo tienen ustedes como legisladores. Hay regulaciones legales que no se pueden hacer porque el Tribunal Constitucional ha petrificado o congelado algunas regulaciones legales que tienen que tener necesariamente un sentido; si usted quiere modificar esa ley para mejorarla, le ha cerrado el círculo de posibilidades el Tribunal Constitucional al congelar el rango de regulaciones, absorbiendo, al interpretar la Constitución, la regulación a lo que dice la Constitución y lo que dice la jurisprudencia, y ahí el legislador no puede entrar. Por tanto, es muy limitada la posibilidad que tienen las leyes aunque, naturalmente, en la medida que se pueda es recomendable que se haga; todo lo que sea mejorar, venga de donde venga, es importante. Yo creo que es más que cierto el prejuicio que se tiene ante las reformas y mucho más si alguien enuncia que son reformas federales, el federalismo aquí, desde la I República, tiene encima un baldón de ser un sistema terrible que no hay manera de quitárselo de la cabeza ni en generaciones posteriores.

Hay muchos que piensan que una reforma constitucional se hace para atribuir más competencias a las comunidades autónomas; una reforma constitucional se hace para mejorar la Constitución, sea para atribuir más competencias cuando la práctica demuestre que se podía hacer mejor, o lo contrario, si se ha demostrado que realmente, tal y como está ahora el reparto no es la solución. No es cuestión de más o menos competencia. Aquí la interferencia de la política me parece natural, que se hable de reforma constitucional y enseguida se pongan en pie argumentos de tipo político, pero entre las que yo he enunciado esta tarde, los defectos que yo he enunciado esta tarde, hay algunos que podríamos denominar estrictamente técnicos y otros que tienen enjundia política. Los estrictamente técnicos es cuando dicen no hay competencia exclusiva, tiene que ser exclusiva, y esto significa esto; competencia concurrente, significa esto otro; una ley de bases no puede ser lo que ustedes dicen que es una ley de bases, sino que tiene que ser de otra manera, hace falta revitalizar una forma que permita al Estado legislar en supuestos

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 19

de emergencia, de necesidad o para uniformar las condiciones de vida en los términos que existen en todo el mundo, etcétera. La cláusula de supletoriedad significa lo que significa, el reparto de competencias, por lo menos, tiene que distinguir entre lo exclusivo, lo concurrente; todo esto creo que son reformas que tienen muy poca substancia política, son reformas técnicas. La política empieza en el momento en que se dice vamos a variar las competencias en materia de educación. Esto empiezan a ser palabras mayores, pero las otras no, y las otras son muy importantes porque genera una inseguridad el que te digan que una competencia exclusiva es concurrente, que las normas del Estado no prevalecen sobre las de las comunidades autónomas, pese a que lo dice el artículo 149.3 de la Constitución, montones de problemas son los que sencillamente se cierran los ojos, están cerrando los ojos sobre situaciones que provocan a los ciudadanos una confusión enorme. La aglomeración, la superposición de leyes, el hecho de que las comunidades autónomas acojan en sus textos regulaciones que están en leyes del Estado; que una ley estatal en materia de su competencia no consiga desplazar la norma autonómica que dice lo mismo sobre esa materia; que no se deroguen las normas autonómicas y están todas en el mercado, o viceversa. Todo esto son reformas de carácter técnico que estoy seguro que entre ustedes no provocarían el menor conflicto, que sería bastante fácil que se pusieran de acuerdo.

Cataluña no la he citado en ningún momento, pero no la he citado ni me he metido en ese asunto para que no me digan lo que han estado a punto de decirme, que no se puede hacer una reforma constitucional para arreglar el problema de Cataluña; ya sé yo que no se puede hacer una reforma constitucional por eso y no sería justo. Comparto todo lo que se dice respecto de que no puede el Estado ceder a cuestiones que están planteadas por una vía que no es la correcta, saltándose la Constitución, pero sí creo que en el marco de una reforma adecuada puede darse salida también, o puede intentarse que haya alguna salida en el tema de Cataluña.

El profesor Cámara me plantea muchísimas cosas. Le voy a hacer una confesión; yo no he leído el documento de Granada, no lo he leído nunca. Me han dicho que existe mucha coincidencia entre lo que hemos hecho, pero no lo he leído nunca, y le diré por qué, no porque les tenga manía a los granadinos ni nada de esto, sino porque yo nunca leo los proyectos ni leo los documentos que van a convertirse en algo, que son documentos de partido, prefiero leer en lugar de proyectos las leyes, espero a que esté la ley y me ahorro un poco de vista de todo esto y ya sé a lo que me tengo que atener. Documentos de partidos, salvo que tenga que opinar sobre ellos la verdad es que no me llaman mucho la atención, los respeto, naturalmente. Para salvarme un poco iba a decir que entonces la alegría será mayor, porque ha sido una coincidencia sin utilizar esa fuente.

Me preguntaba sobre las leyes de mutación. De esto creo que ya hemos hablado bastante. Yo he discutido con el autor de la idea sobre este asunto en la Academia de Ciencias Morales y Políticas en los mismos términos que ahora y con la misma sinceridad, porque es buen amigo mío. Él opina que también los pactos de 1981 fueron leyes de mutación y que leyes de mutación pueden interpretar la Constitución si quieren; una convención constitucional interpreta la Constitución pero lo que no hace es reformarla, y la mejor prueba son los pactos de 1981, la LOAPA la tumbó el Tribunal Constitucional porque es el único punto de los pactos que era susceptible de decir que había una reforma indebida de la Constitución o una alteración indebida de la Constitución. Todo lo que no me he dejado fuera, que es la lealtad, la solidaridad —de solidaridad podría hablar un poco más de la Constitución, más allá de esos escuetos artículos 138, etcétera—, regular en qué consiste; establecer eso con ocasión de la regulación de la financiación sería un buen lugar para referirse en qué medida tienen que ayudar las comunidades más dotadas económicamente a las que no lo están.

Lealtad, lamentablemente, es una idea que no traspasado la Constitución ni la práctica política en algunos territorios, lamentablemente. Es que eso no tiene remedio, no es más que una cuestión de educación política y de adhesión a una idea común política. Cataluña y la heterogeneidad del Estado, en el año 1981, en aquellos pactos se decidió establecer una uniformidad a ultranza del Estado. Al autor de la idea de interpretaciones constitucionales le corregí en el sentido de que se hizo entonces una interpretación de la Constitución que consistía en que un sistema que estaba diseñado fundamentalmente para ser heterogéneo, en donde habría tres nacionalidades históricas que tendrían un régimen de competencias distinto de las demás, se reinterpretó para establecer un parámetro uniformista, romper con la heterogeneidad; la idea constitucional inicial era de heterogeneidad. Luego entre los pactos y el referéndum de Andalucía, aquello se quedó. Pero hay una idea original de heterogeneidad de la que se puede sacar en qué consiste el desarrollo de los hechos diferenciales. Esto es difícil sustanciarlo más de como está, consiste en la lengua, la cultura propia, la historia, y en el caso de algunas comunidades nada

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 20

menos que el Derecho Civil. A me gusta recordar el Derecho Civil foral como distinto al Derecho Civil general; a mí me gusta recordar en este punto que la mayor parte de los conflictos que han dado lugar a las reclamaciones de independencia de Quebec se basan en que quieren conservar su Derecho Civil, de origen francés, napoleónico. Esto es lo que pretenden; eso lo tiene aquí cualquiera. Y si lees las competencias concurrentes federales en la Ley Fundamental de Bonn, la primera de las competencias que aparece como concurrente en la federación es el Derecho Civil, que es único para toda Alemania. Son cosas que no valoramos lo suficiente, esos hechos diferenciales consistentes en la Administración foral en el caso del señor Salvador o los conciertos, los convenios, el Derecho Civil propio, organización territorial particular. Es muy difícil ir más allá y desde luego no se puede ir más allá desde el punto de vista de las competencias, porque al Estado le tiene que quedar sustancia estatal para reconocerse como Estado.

Que hay que cambiar la mentalidad ante la reforma, me parece que así es. La reforma no es una corrupción ni es un menosprecio a la Constitución, es ponerla en valor realmente, conservarla; un texto como este al que tanto admiramos y del que decimos tantas cosas buenas lo natural es que tratemos de conservarlo porque si no lo hacemos lo que pasaría —creo que era su última pregunta— es que nos situáramos en una posición en la que hemos estado históricamente muchas veces: la Constitución terminaría perdiendo su valor normativo y sería un programa de intenciones y contra ella tendría todos los días al legislador, generaría desafectos crecientes y deslealtades, lo que está ocurriendo ahora en algunas zonas multiplicado. Una Constitución que no es capaz de mantenerse como norma suprema, pero como norma, y puede ser desatendida por el legislador, cuenta con el desafecto de los ciudadanos, acaba desapareciendo. Basta volver a las constituciones del siglo XIX y su suerte para saber exactamente de qué mueren las constituciones y qué tenemos que procurar preservar en esta. Las constituciones del XIX murieron, unas de algaradas, otras de desafectos y las que duraron más, como la de 1876, de desatenciones continuas y de no aplicar jamás la potestad de reforma. Cayeron por su peso y cayeron enteras, no reformadas, cayeron enteras, de un solo golpe y en un solo momento, con ocasión de cualquier evento político aunque fuera el más liviano, de un soplo, podría decirse, se cayeron aquellas constituciones.

¿Qué haría yo con el Senado? Pues dos cosas posibles. Yo he dicho muchas veces, no sé si me lo pregunta por eso. Con el Senado lo que se puede hacer es suprimirlo, siempre he mantenido esa idea, a la vista de que es una Cámara de segunda lectura que tiene una función, digamos, secundaria. Pero me he convencido de que una institución es una institución y que se puede reciclar para darle más sustancia y creo que puede hacer un papel en el Estado autonómico, un papel de encuentro, un papel de conexión interterritorial, que es para lo que debe servir. Hay que reformarlo, pero la Constitución dice que es una Cámara de representación territorial; bastaría con eso y comprobar que no es la Cámara de representación territorial para ver cómo también hubo originariamente un defecto sobrevenido de un precepto de la Constitución que dice que una Cámara es tal y luego, sin embargo, la regula como una Cámara de Estado centralista. Eso hay que cambiarlo. Entre las fórmulas que se utilicen para hacerlo creo que interviene mucho la política; cada vez que me preguntan si hay que reformar el sistema o si me parece bien como circunscripción electoral la provincia, contesto que es que los grupos políticos tienen hechas todas las cuentas, de si es mejor la circunscripción de la provincia, si es mejor la circunscripción de comunidad autónoma, si es mejor la circunscripción nacional. Pues en eso difícilmente un técnico puede intervenir ahí; lo harán en el punto en que se pongan de acuerdo. En esto yo creo que la mejor solución quizá sea una solución intermedia, que el Senado sea una Cámara donde estén representantes de los Gobiernos autónomos, a la alemana, y si se quiere, para suavizar, representantes en proporción a la población de cada territorio. Y para dulcificarlo un poco y que haya también representación directa, completarlo con un grupo de senadores que sea elegido directamente; creo que eso es lo más ecuánime, lo más razonable.

Señor Martínez Vázquez, son muchas preguntas pero casi ninguna para mí. La pregunta, ¿se dan las condiciones? ¿Cuándo se van a dar las condiciones? Contestación de gallego, que no soy. Pues yo creo que las condiciones hay que prepararlas, creo que una comisión como esa, donde se habla, atender lo que están diciendo los expertos, los estudiosos, donde hay mucho material aprovechable, a lo mejor se crean las condiciones si esto que están ustedes haciendo ahora, que es llamar a gente más o menos especialista o expertos, continúa en el tiempo y entre unos y otros vamos preparando documentos que sirvan para establecer un consenso. Yo insisto que entre los teóricos existe, salvo los teóricos que tienen una excesiva influencia política de un lado o de otro, lo digo así, francamente, es así, pero existe un punto medio que abarca el 80 % al menos de los profesores y gente que ha estudiado eso; no creen en ellos quienes aspirarían a eliminar el Estado de las autonomías por un lado ni quienes creen que lo menor es organizar una confederación por otro, y además reconstruir el Estado de abajo a arriba, con eso no he

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 21

contado, pero salvo eso creo que hay que ir alimentando las fórmulas y el consenso, hablando y abrir el melón cuando se sepa que tiene dentro, pero hay que rellenarlo.

De las reformas legales que me preguntaba, ¿qué reformas pueden hacerse para fortalecer el Estado? Pues toda las que yo he señalado son para fortalecer el Estado, todas sin excepción. De lo que se trata es que funcionen las instituciones, que el Estado funcione bien y tenga herramientas para poder funcionar; por tanto, todas las que yo he dicho fortalecen el Estado.

Si me pregunta qué competencias, sobre qué materias podría asumir ahora el Estado para que sea más fuerte su posición en materia de medio ambiente, de vivienda o de educación, ahí es donde es difícil encontrar acuerdos, pero no es difícil, sin embargo, eso de mejorar los instrumentos de poder, el funcionamiento real; dejemos en un segundo plano el asunto de las competencias, sobre el que no será tampoco difícil ponerse de acuerdo utilizando el mismo método, ver cómo lo hacen los demás; nosotros somos un federalismo nuevo, vamos a ver cómo han estado haciendo esto los centroeuropeos que tienen federalismos antiguos, y cuál es su experiencia. Estoy seguro que encontraríamos un punto de consenso.

Dice que las competencias de ejecución se han aplicado de hecho, la cláusula general de competencias. Yo creo que más o menos así ha ocurrido pero no es equivalente el que exista una jurisprudencia constitucional que dice que la competencia de ejecución en materia de medio ambiente es de las comunidades autónomas y la de transportes también y la de educación también, no es lo misma esa interpretación de párrafos que la existencia, porque eso depende de decisiones del Tribunal Constitucional que además en ningún caso han establecido, salvo excepción, que el Estado tenga, como tiene, en los sistemas donde hay una cláusula general de ejecución a favor de las comunidades autónomas, ninguna vez se ha dicho que se retenga por el Estado la competencia de control y de supervisión. Le ha costado trabajo al Tribunal Constitucional reconocer alguna utilidad a la alta inspección en materia de educación y en materia de sanidad, que se ha cuidado mucho de decir que no es una inspección ordinaria, no una alta inspección, que es nada, que es nada tal y como está interpretado por la jurisprudencia. Pero no va acompañado ese resultado; existe una cláusula general de ejecución de los demás mecanismos que hacen que pueda funcionar esto en un Estado complejo, ¿dónde están las transferencias de control y de supervisión?

¿Cómo avanzar? Eso lo he dicho; creo que el primer punto es el institucional, arreglemos el mecanismo de funcionamiento de las instituciones. Ese es el camino más sencillo, y fragmentemos las necesidades de reforma en muchos espacios para hacerlo poco a poco; debemos hablar primero de la clasificación de las competencias, después de otra cosa, poco a poco el tiempo de reforma.

Cataluña lo que yo he dicho no va con Cataluña salvo que si establecemos un marco constitucional más atractivo, más seguro, a lo mejor tenemos un anzuelo para poder atraer también la voluntad. Aquí alguien tiene que dejar de pensar como estaba pensando; esto de Cataluña no sé cuánto tiempo va a durar así pero al final, como decía el señor Salvador, son cosas suyas, pero son cosas que trascienden a todos y que nos molestan y nos hacen pasar un mal trago con la Constitución y la situación tan negativa. Me parece que preguntas de tipo político es la última que me quedaba.

Respecto a los estatutos, el balance del Estado autonómico para mí es absolutamente positivo; el Estado autonómico es la conquista española extraordinaria, que ha funcionado de un modo asombroso considerando que partíamos de 200 años de centralismo constitucional y de cien años más de monarquismo absolutista. Han aprendido las administraciones autonómicas a funcionar de un modo verdaderamente vertiginoso y rápido. También aquí les podría contar mi propia experiencia, cómo se ha notado ese aprendizaje realmente de cosas que eran nuevas, que nadie sabía cómo funcionaban y poco a poco ahora es difícil que le quepa alguna duda a algún gestor autonómico de cómo hacer las cosas. De modo que muy positivo, no solo por lo que ha supuesto de mayor transparencia del espacio público, mayor proximidad a los ciudadanos, mejor gestión de muchos servicios públicos; positivo sin ninguna duda. Y ahora, cuando contamos estas cosas de la crisis creo que lo hacemos porque queremos que siga funcionando así y porque todavía la regulación sea más completa y más exacta, y no por el gusto por las reformas sino porque se ve que hay cosas que las constituciones no se pueden permitir el lujo de no establecer, no pueden tener las constituciones esta ambigüedad porque son la norma suprema y nuestro deber es hacerla perfecta si cupiera, o por lo menos que pueda atender todos los problemas que se planteen.

Lo del estatuto autonómico aprobado solo en instancia territorial, yo sé que eso ha causado mucho asombro y preocupación en el sentido de que una posición así pudiera utilizarse para que cada cual hiciera de su capa un sayo y realmente aprobaran las autonomías normas, ahora el estatuto como norma convirtiera al Estado en una anarquía. Me parece que ese es un temor no justificado, en primer lugar por

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 638

24 de octubre de 2018

Pág. 22

que si estuviéramos en un país donde no existieran las potestades legislativas de las comunidades autónomas, podríamos decir: como todo lo que se legisla aquí lo legisla el Estado, en la legislación siempre está detrás el interés de España que el Estado administra; pero no es así, en las comunidades autónomas leyes todos los días y hacen leyes buenas, malas y regulares y si quisieran hacer barbaridades lo pueden hacer con las leyes ordinarias, ¿o no lo están haciendo en Cataluña? Por tanto es un temor este que digamos que puede aplicarse con carácter general a qué tipo de potestades reconoce a las autonomías en un sistema. Nuestro Estado podría haber sido, con otra interpretación de la Constitución, un Estado en el que solo algunos territorios tuvieran potestad legislativa y no los demás. No hubiera estado mal pero ya lo que tenemos es irreversible, a ver quién dice ahora a una comunidad que tiene potestad legislativa que se la vas a quitar. Por tanto, desde ese punto de vista la potestad legislativa necesaria para aprobar un estatuto es la misma que es necesaria para aprobar cualquier ley y las consecuencias de una ley aberrante son las mismas que las de un estatuto aberrante, van a parar al Tribunal Constitucional y las depura de aberraciones.

Otro argumento: no hay ningún sistema federal del mundo. Hace poco he hecho un largo viaje por los sistemas federales latinoamericanos, que son casi todos, y me he traído todas sus constituciones, también se llaman constituciones y no pasa nada. Los nuestros se llaman estatutos porque los catalanes eligieron ese nombre con ocasión del Pacto de San Sebastián de 1930, lo eligieron ellos, salieron de allí diciendo que habían acordado que Cataluña tendría una constitución o estatuto —este fue el pacto—, y luego eligieron estatuto porque les gustaba más; podía haberse llamado constitución todo esto. Constitución se llama en todos esos Estados, y la aprueban en todos ellos sus parlamentos, con el límite, naturalmente, de la Constitución federal y la verificación de esa adecuación por parte de los tribunales superiores, esto es así. Tendría la ventaja que el estatuto fuera aprobado a escala territorial que podría la comunidad autónoma incluir ahí declaraciones bajo su responsabilidad, digamos, sin que el Estado tuviera que aprobarlas; hay cosas que a lo mejor no tienen pase en el Parlamento estatal que si lo dice un artículo podría ser así.

Comprendo que de las propuestas que hicimos esta fue la que ha provocado más discusiones y muy razonables observaciones por parte de los que las han hecho. Es un argumento a debatir, por lo menos como lo estamos haciendo aquí.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Muñoz Machado, gracias Santiago.

Nos hemos tomado meses de descanso pero estamos recuperando un aire de trabajo que es de agradecer, lo digo sinceramente.

Gracias a todos; ha sido un día muy largo hoy y mañana, dentro de un rato, hay que estar aquí de nuevo. **(Aplausos)**.

Gracias.

Se levanta la sesión.

Eran las ocho de la noche.