



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2019

XII LEGISLATURA

Núm. 739

Pág. 1

PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

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

Sesión núm. 16

celebrada el martes 19 de febrero de 2019

Página

ORDEN DEL DÍA:

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

- Del señor Tudela Aranda (profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza, secretario general de la Fundación Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico y letrado de las Cortes de Aragón). (Número de expediente 219/001618)..... 2
- Del señor Castella Andreu (profesor titular de la Universidad de Barcelona). (Número de expediente 219/001619) 15

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez y veinte minutos de la mañana.

COMPARENCIAS. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:

— **DEL SEÑOR TUDELA ARANDA (PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA FUNDACIÓN GIMÉNEZ ABAD DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS Y DEL ESTADO AUTONÓMICO Y LETRADO DE LAS CORTES DE ARAGÓN). (Número de expediente 219/001618).**

El señor **PRESIDENTE**: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías. Mis primeras palabras son para expresar mis disculpas por el retraso, debido a causas de fuerza mayor. Celebramos esta reunión de la Comisión en unas fechas singulares. La semana pasada decidimos planificar las reuniones de la Comisión para un largo periodo de tiempo. **(El señor Martínez-Maíllo Toribio: ¡Qué ojo!—El señor Merino López: Un trabajo arduo, que conste).** Un trabajo arduo que hicimos el portavoz del Grupo Popular y yo mismo. En todo caso, hoy tenemos trabajo.

Comenzamos la sesión con la intervención de don José Tudela Aranda, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, secretario general de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentario y letrado de las Cortes de Aragón, que viene dedicando una atención constante a temas constitucionales. En concreto, en los últimos años he tenido la oportunidad de participar en algunas de las sesiones que han sido convocadas para reflexionar sobre el modelo de Estado, así como sobre la necesidad o no, la oportunidad o no, de proceder a una reforma parcial de nuestras normas, tanto constitucionales como ordinarias, para proceder a su modernización y a su adecuación a las necesidades de hoy.

Sin más, doy la palabra al señor Tudela por el tiempo que necesite, pero con moderación, para que proceda a exponernos sus reflexiones sobre estos temas.

El señor **TUDELA ARANDA** (profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza, secretario general de la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico y letrado de las Cortes de Aragón): Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar, quiero mostrar mi agradecimiento a la Comisión, especialmente en la persona de don José Enrique Serrano, por haberme invitado a esta comparecencia. Es obvio que lo hago con especial satisfacción y lo considero un honor, más aún estando rodeado de tantos amigos aquí presentes. A continuación solo haré un apunte personal que intenta explicar algo de lo que va a ser mi comparecencia. En primer lugar, soy un madrileño que lleva treinta años en Aragón. Esto es relativamente importante para ver cómo veo el Estado autonómico porque tengo que decir que treinta años en Aragón han cambiado mis perspectivas sobre España y porque, además, creo que Aragón representa algo importante en la España territorial. Y, en segundo lugar, quiero decirles que estoy convencido de que pocos Estados tendrán el bagaje jurídico constitucional que tiene España para analizar su organización territorial; es extraordinario en cantidad y en calidad. No tengo la sensación de que sea lo mismo desde el ámbito politológico, económico y sociológico y creo que ese es un enfoque importante.

Como me han precedido magníficos compañeros, que saben mucho más que yo, sobre alguna materia será bastante superficial y procuraré hacer un análisis un poco diferente, haciendo más hincapié en cuestiones ideológicas y en esa parte de modernización del Estado autonómico. En primer lugar, realizaré una reflexión sobre la evolución del Estado autonómico; después, realizaré un diagnóstico, con las debilidades técnicas que a mi juicio hay derivadas de la Constitución; más tarde, haré una serie de reflexiones entre la política y la sociología sobre lo que sería esa modernización del Estado, y también realizaré una referencia breve a la inevitable Cataluña, aunque después viene el profesor Castilla y creo que tendrán mejor ocasión de hablar con él que conmigo de este tema; y, finalmente, haré unas reflexiones acerca de reformas concretas no constitucionales.

Yo soy de los que piensa que sí hay un modelo territorial en la Constitución. Evidentemente, es un modelo inconcluso, es un esbozo, si se quiere, pero es un modelo. ¿Por qué? Porque están los principios esenciales —unidad, autonomía, solidaridad— y porque eso se concreta en una lista fundamental en el artículo 149, en donde se reflejan las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, aquellas materias en las que los ciudadanos españoles debemos ser iguales en nuestro sometimiento al derecho, con un artículo muy relevante que es el 149.1.1.^a de profunda carga ideológica. Por supuesto, ese traje se ha

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 3

quedado pequeño, entre otras cosas, porque sospecho que en el año 1978 muy pocos pensaban que España llegaría a la descentralización política que hoy tiene. Es inevitable que ese traje de 1978 se quede pequeño. Con todo —este va a ser uno de mis argumentos fundamentales, porque lo es en todos mi trabajos—, creo que el problema esencial en la Constitución no son esas carencias técnicas, que lo son, sino la contradicción que encierra la Constitución acerca de una dicotomía esencial. Me refiero a la dialéctica entre simetría y asimetría. La Constitución, por una parte, distingue porque habla de nacionalidades y regiones, habla de distintas formas de acceso a la autonomía, pero, por otra parte, establece la posibilidad de que todas las comunidades autónomas acaben en el mismo nivel de autonomía; es decir, por un lado, diferencia, y por otro lado, asimila. Creo que esta relación entre simetría y asimetría va a ser esencial para comprender dónde estamos hoy y por qué muchos de los problemas de nuestro Estado no se han resuelto correctamente. Eso se ve bien en la evolución del Estado autonómico.

En mi opinión hay elementos suficientes para afirmar que el modelo diseñado por los constituyentes era un modelo con autonomías de distinta intensidad. Creo que ese era el pacto constitucional, en donde dos, tres o cuatro autonomías tendrían lo que se denomina una autonomía plena con una cierta capacidad de negociación bilateral con el Estado y luego estaría el resto. Desde luego, creo que ese era el modelo de los nacionalistas y ese ha sido, hasta hace muy poco, el modelo de los nacionalista. La Constitución lo parecía avalar con esa diferencia fundamental entre nacionalidades y regiones, aunque es verdad que no la ligaba con consecuencias jurídicas, pero no se puede negar su relevancia por ello. Es verdad que existía la posibilidad de llegar a una España homogénea territorial, pero no tengo la sensación —lo voy a intentar demostrar— que esa fuese la opción en ese momento.

Me voy a explicar con la evolución, en donde distingo tres etapas. Hay una primera etapa que es la consolidación del Estado autonómico. En esa consolidación del Estado autonómico sucede un hecho fundamental que es la rebelión. Con esto de la revolución andaluza quiero decir —entrecomillas— que Andalucía se rebela frente al modelo de tres comunidades históricas y el resto. Se rebelan sus ciudadanos, que consiguen en un referéndum histórico acceder a la autonomía por el artículo 151 y que el Estatuto de Autonomía de Andalucía no solo se homologue competencialmente al de Cataluña y el País Vasco —Galicia era ya otra cosa—, sino también incorporar la voz nacionalidad. Ya no había tres nacionalidades sino cuatro; había cuatro comunidades autónomas singularizadas, además de Navarra. Es decir, se derribaba una barrera políticamente muy relevante. Creo que se rompía con el modelo que estaba en la cabeza de muchos. Aun así, se mantenía un diseño profundamente asimétrico, un diseño en donde la diferencia entre estas comunidades autónomas y el resto afectaban a competencias, a instituciones, a identidad y a responsabilidad política. Era un modelo profundamente asimétrico. Y este modelo fue considerado cerrado, casi definitivo, cuando en el año 1994 Partido Popular y Partido Socialista pactan una reforma de los estatutos de autonomía del artículo 143, que sustancialmente suponía la incorporación de la competencia de educación a estas comunidades autónomas. Aun así, había diferencias fundamentales que permanecían, competencias sobre sanidad, las restricciones institucionales al funcionamiento de la autonomía, la singularización de las elecciones y esa voz nacionalidad, que evidentemente no se había exportado a otras comunidades.

Creo que era el modelo, profundamente asimétrico, que estaba en un principio en la cabeza con la incorporación de Andalucía. Ese modelo va a saltar por los aires en 1996, una fecha a la que supongo que no se habrá hecho referencia en esta Comisión ya que se hace muy pocas veces, pero que siempre he entendido muy importante, no porque sea letrado del Parlamento aragonés ni porque resida en Zaragoza. En 1996 sucede algo importante, y es que hay dos comunidades autónomas, Aragón y Canarias, que entienden que el modelo que se había concluido en 1994 era insatisfactorio. Lo habían entendido así en 1994, pero en 1996 se encuentran con las condiciones políticas para poder hacer efectiva su reivindicación de autonomía plena. Los votos del PAR y de Coalición Canaria decidieron la mayoría para la investidura de José María Aznar. La condición fue que se reformasen inmediatamente los estatutos de Aragón y Canarias para que estas dos comunidades pasasen a disponer de autonomía plena, para que se equiparasen a las comunidades autónomas anteriormente citadas. Eso sucedió incluyendo la palabra nacionalidad. Los estatutos de 1996 califican a Aragón y a Canarias como nacionalidad. Ya veremos que eso no va a ser indiferente para lo que después suceda.

Las reformas incorporan sanidad y se eliminan las barreras institucionales. Apenas queda alguna competencia, como policía en Cataluña, prisiones o la singularización del debate electoral, que también se va a poder romper, como distinción. Esas reformas van a tener un efecto dominó en el resto de las comunidades autónomas del 143, y en 1999, al aprobarse la última reforma, Estatuto de Autonomía de La

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 4

Rioja, todas las comunidades autónomas, siempre con la excepción vasco-navarra, se van a encontrar en condiciones básicas de igualdad. Se puede afirmar que en 1999 España era un Estado con un modelo de descentralización perfectamente reconocible, homogéneo y sustantivamente federal de forma ortodoxa. Ese modelo, a diferencia del que se había cerrado en 1994, era profundamente simétrico; es decir, las dinámicas políticas primero condujeron a un desarrollo asimétrico y ahora a un modelo simétrico. Ahora bien —por eso digo que creo que este hecho va a tener importancia hasta hoy—, ese no era el modelo querido por el nacionalismo. Desde los debates en estas Cortes Generales de los estatutos de Aragón y Canarias, ese nacionalismo había dicho que después les tocaba a ellos, que ese no era el modelo. El modelo era la diferencia, era la singularidad. Ahora ya no se trataba solo de más autonomía, sino de más autonomía para diferenciarse. Lógicamente, eso va a repercutir en todo el edificio. Se abre la etapa que llamaremos de los estatutos de segunda generación, pero que creo que en realidad es la etapa del rechazo del nacionalismo al modelo simétrico.

Voy a señalar algunos hechos que me parece que avalan esta afirmación. En primer lugar, la Declaración de Barcelona de 1999, un momento capital en la comprensión política de la organización territorial de España, y año —no es casualidad— en el que se produce la homogeneidad. En segundo lugar, el inicio de la tramitación del Plan Ibarretxe, que es el primer documento jurídico de rechazo a esa homogeneidad y de búsqueda de modelos ya más confederales que federales. En tercer lugar, el inicio de la tramitación del Estatuto de Cataluña. En *La Vanguardia* hay una entrevista importante con Pascual Maragall el 11 de septiembre de 2005, en la que, entre otras cosas, dice: Al final, parece que ya son siete las comunidades que se autocalifican como nacionalidad. La restitución del dualismo lógico yo creo que es imprescindible. Es decir, no solo estaba la finalidad de más autogobierno, sino la de regresar a ese dualismo que el nacionalismo consideraba que estaba en el pacto constitucional y que creía esencial para ese pacto. En cuarto lugar, habría que decir que cada uno de los nuevos estatutos, de estos estatutos de segunda generación que se van a aprobar, hay una diferencia muy importante, y es que no reproducen miméticamente lo que hace Cataluña primero y Andalucía después. Cada estatuto da una respuesta distinta a sus necesidades de autonomía y el resultado va a ser un modelo territorial profundamente heterogéneo, con autonomías de distinta intensidad.

En mi interpretación, la defectuosa resolución de esta tensión entre simetría y asimetría es parte de los problemas con los que hoy convivimos. No se acertó en un momento determinado al definir, después del proceso constituyente, cuál era el modelo que España quería como organización territorial sobre este vértice de simetría-asimetría. La tensión simetría-asimetría es necesaria —necesaria por obligada— en cualquier Estado en el que hay fuerzas políticas nacionalistas. No hay un modelo de descentralización política que tenga fuerzas políticas nacionalistas que no tenga esta tensión. No la hay, en cambio, en los modelos federales donde no existe nacionalismo.

Concluyo esta referencia a la evolución con tres ideas. Primero, la dicotomía simetría-asimetría ha sido el nervio ideológico que ha condicionado la evolución del Estado autonómico. Segundo, en condiciones normales, en virtud del principio dispositivo, el acrecimiento de la autonomía se ha impuesto al reforzamiento de la unidad. Se ha descentralizado más que centralizado en condiciones normales. Tercero, junto a la relevancia de las comunidades nacionalistas en las dinámicas políticas, se ha visibilizado el protagonismo de una tercera España territorial a la que se ha prestado escasa atención, y estoy hablando de Canarias, de la Comunidad Valenciana y de Aragón. No hay solo dos Españas en ese modelo.

Año 2012. Balance del Estado autonómico. ¿Por qué elijo 2012? Porque creo que todo lo que ha sucedido desde esa fecha hasta hoy es absoluta patología y porque 2012 es la última fecha de dinámica normal del Estado autonómico. Es verdad que ya estaba enferma la organización territorial del poder, pero era una enfermedad que todavía se podía considerar —entre comillas— ordinaria.

Los estatutos de segunda generación no llegan a desplegar sus efectos —esta es una cuestión sobre la que, en general, se llama poco la atención— por tres razones. La primera, la crisis económica; la segunda, los primeros reflejos de la crisis en Cataluña; la tercera, por un cierto decaimiento del entusiasmo social por la autonomía, ya visible en la aprobación de esos estatutos. La crisis económica merecería un apartado especial. Los efectos sobre el modelo territorial han sido muy importantes.

Voy a hacer un diagnóstico, un balance. El modelo territorial español es un gran éxito. Creo que esto es indiscutible. Fue un éxito inimaginable en 1978 —nadie podía pensarlo— por la naturalidad y la rapidez con la que se procede a descentralizar el Estado, por la legitimidad social adquirida, por la eficacia y la prestación de servicios —presumimos de nuestro modelo sanitario y lo gestionan las comunidades

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 5

autónomas—, por el razonable equilibrio entre unidad y autonomía, hasta 2005 por la integración del nacionalismo, y hasta hoy por su capacidad para resistir una crisis económica de dimensiones extraordinarias.

Una cuestión que me parece importante subrayar es que en ocasiones se dice —a lo mejor se ha dicho en esta misma sala— que la calidad de la autonomía es deficiente, que la autonomía es más administrativa que política. Creo que también es preciso desmentir con radicalidad esta afirmación. Los hechos demuestran que la diversidad de políticas en materias esenciales entre comunidades autónomas es muy relevante. Les doy algunos datos. Si en País Vasco y Navarra la cantidad a recibir por renta mínima es de 670 y 550 euros, en Murcia y Valencia es de 300 y 340 euros. Si vamos a la duración de la renta mínima, las diferencias también son extraordinarias. Las diferencias en las pruebas de acceso a la universidad son muy grandes. El gasto per cápita en educación varía radicalmente de una comunidad a otra. Si se observan los distintos sistemas sanitarios, las prestaciones cambian sustancialmente, pero también el número de quirófanos y el número de profesionales sanitarios por ciudadano. Es decir, hay diferencias muy relevantes; en ocasiones, incluso, diferencias que cabe decir que afectarían a igualdades esenciales entre esos ciudadanos. En suma, las comunidades autónomas tienen capacidad para hacer políticas diversas, algo que se cuestiona en ocasiones.

La pregunta inevitable es la siguiente. Si en 2005 el éxito se podía calificar como extraordinario, ¿qué ha sucedido desde entonces para que hoy se perciba mayoritariamente como un modelo fracasado? Es difícil de entender. Aquello que fue un éxito que exportábamos masivamente profesores y políticos, hoy entendemos que es un fracaso. En mi opinión, como siempre, hay hechos subjetivos, hay hechos objetivos y hay percepciones subjetivas. Entre los hechos objetivos están que esos éxitos ocultaban problemas objetivos, como denunciaron los profesores Viver y Aja en 2002, que existía latente una tensión nacionalista y que había problemas técnicos que se arrastraban desde la Constitución, como la confusión y conflictividad competencial en el modelo de financiación, nunca determinado o la integración de las comunidades autónomas en el Estado. Junto a ello, hay circunstancias subjetivas que me parecen muy importantes: la afición española por el péndulo —a los españoles nos cuesta quedarnos en el punto medio, o es un gran éxito o es un gran fracaso, y en un momento determinado abonamos la teoría del fracaso—; una preocupante distancia entre opinión pública y opinión mediática —hoy todas las encuestas siguen mostrando un sustancial apoyo al Estado autonómico; sin embargo, si uno lee los medios parece que no es así—; la crisis económica, por supuesto, de consecuencias devastadoras, no solo en el Estado autonómico, y también, por supuesto, la cuestión catalana. Hay dos cuestiones que van a afectar a hechos esenciales para cualquier Estado descentralizado, como son la eficacia y la eficiencia del sistema y la integración nacional. Con todo, repito que, a día de hoy, mayoritariamente, el Estado autonómico sigue siendo la opción preferida por los ciudadanos españoles. Después de todo lo que ha pasado, no me parece poca cosa.

Finalizo esta parte de la reflexión señalando que, en todo caso, hoy debemos ser conscientes de que nos enfrentamos a dos cuestiones distintas, relacionadas, que se contaminan, pero que hay que separar. Por un lado, lo que yo denominaré —mal llamado— problemas técnicos del modelo; por otro lado, la cuestión de la integración nacional, la cuestión de Cataluña. Revisar esas cuestiones técnicas puede ser una primera vía para intentar avanzar en los problemas de integración. De ahí la extraordinaria importancia de foros como este.

Haré algunas reflexiones sobre la parte más técnica del modelo, y no me voy a extender, porque se ha hecho ya. Lo primero que hay que decir es que hay que desdramatizar. Yo mismo he sido muy crítico con algunas cuestiones del funcionamiento del Estado autonómico, pero me parece que debe imponerse la mesura. No es cierto que el funcionamiento cotidiano del modelo sea una catástrofe, en absoluto; el funcionamiento cotidiano sigue siendo esencialmente correcto. Muchos de los problemas que denunciamos con ardor y con entusiasmo se encuentran en todo Estado descentralizado, en unos más y en otros menos. He escuchado a muchos profesores canadienses, suizos, alemanes, americanos y todos ellos se sorprenden de cómo abordamos nuestros problemas, que no son distintos de los de estos países. Hay una prueba muy clara, que es el modelo alemán. Nosotros nos referimos frecuentemente a Alemania como ejemplo, y es verdad, porque tiene muchas virtudes, pero la sucesión de reformas del modelo federal alemán indica también el nivel de problemas que tiene Alemania; problemas que no se han resuelto definitivamente, y ellos lo saben. Por cierto —advierto—, ¿cómo intentan resolverlos mejor? Reformando la Constitución. La reforma de la Constitución es un instrumento flexible, poco trascendente para intentar resolver esos problemas, y si la tienen que reformar tres veces en cinco años, lo hacen. No vamos a

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 6

encontrar el modelo ideal, porque no existe. Nuestros problemas no son muy distintos de los de otros países, pero para resolverlos hay que abordar reformas.

No desconozco, evidentemente, la importancia política de cuestiones como financiación, competencias, etcétera, pero insisto en que son cuestiones extraordinariamente técnicas sobre las que hay muchísimos estudios —cuidado, estudios que discrepan, no es que los técnicos nos hayamos puesto de acuerdo— que se pueden poner a disposición de los políticos para que estos, que son los que tienen que llegar a acuerdos, lleguen a un consenso, y estoy convencido de que llegarían. Como no son cuestiones que provoquen divisiones esenciales, se alcanzaría ese acuerdo.

Voy a decir alguna cosa muy breve sobre los problemas esenciales del Estado autonómico en esta dimensión técnica. Reparto competencial. Se ha repetido en esta sala que hay que eliminar la dinámica del principio dispositivo. Ahí sí creo que hay acuerdo. Pienso que solo debe haber un listado de competencias: las competencias del Estado en la Constitución, resto comunidades autónomas. Ese listado es esencial porque es la síntesis entre la unidad y la autonomía. En realidad, toda la organización territorial, o casi toda, se sintetiza en las competencias que atribuyamos al Estado, allí es donde establecemos unidad, autonomía e igualdad. Hay que tener en cuenta que siempre van a surgir dudas interpretativas sobre las competencias que establezcamos; por tanto, lo prioritario será establecer cauces de resolución previa.

Cuestiones más concretas. Hay que meditar si se definen conceptos transversales, como legislación, bases, ejecución o coordinación. En mi opinión, sería bueno hacerlo, especialmente con algún concepto como bases que tantos problemas nos ha dado. No estoy hablando de soluciones tajantes, de definiciones tajantes, pero sí de que se delimiten los problemas. Lo mismo sucede con los títulos transversales, economía, derechos. Precisamente por la importancia de esa lista del artículo 149 hay que reivindicar —porque el mundo cambia a una velocidad inusitada y mañana habrá materias que habrá que incorporar a las competencias del Estado— una cierta flexibilidad en el cambio de ese listado del 149. Hay materias que hoy no sospechamos que dentro de dos o de cuatro años serán esenciales.

La integración de la voluntad de las comunidades autónomas en el Estado. Personalmente no me gusta poner encima de la mesa el Senado. Creo que el problema es la integración de la voluntad de las comunidades autónomas en el Estado, y para ello, el Senado puede y debe ser un instrumento, pero no necesariamente el único. Sobre los modelos de Senado, seguramente el alemán es el que más se puede aproximar a satisfacer nuestras necesidades, pero también hay que tener en cuenta que cuando se escucha a los profesores alemanes te dicen que es un modelo problemático que responde a una cultura determinada, a una cultura política en la que el pacto, el acuerdo es fundamental. Si se importa, hay que reflexionar, matizar y estudiar. Pero más allá del Senado, hay otros órganos que son esenciales —voy a hacer varias referencias a ello—, por ejemplo, las conferencias sectoriales, todo aquello que suponga relación interadministrativa. El Estado no acabaría en el Senado, y a eso me referiré en las reformas no constitucionales.

Relaciones intergubernamentales. Aquí sí que la situación de España es muy poco diferente a la de cualquier otro país descentralizado, excepto en una cosa. En el tren me he encontrado con una antigua alumna mía —es jefe del servicio de transportes— que venía a una conferencia sectorial de transportes, con un orden del día de la máxima importancia sobre transporte compartido; por cierto, a la que asiste Cataluña. Ha habido un nivel de funcionamiento de las relaciones entre Estado y comunidades autónomas bastante satisfactorio, aunque mejorable, por supuesto. Lo que es mucho más deficiente es la relación entre las comunidades autónomas. Aquí creo que se debe avanzar, porque se debe a los ciudadanos una mayor coordinación entre las comunidades autónomas, pero no solo por eficacia y eficiencia, sino por algo fundamental: autonomía. La autonomía no solo se ejerce en solitario, sino también con los otros sujetos de la autonomía, con las comunidades autónomas. Se deben pactar muchas cosas entre comunidades autónomas.

Si hablo sobre financiación sería absolutamente osado. Lo que yo puedo decir ya se ha dicho. Hay cosas evidentes, como que aquellas leyes estatales que impliquen gasto a las comunidades autónomas deben disponer de financiación, que hay que hacer una reforma general de la Lofca, que debe haber cierta homogeneidad fiscal, porque está causando una erosión en la legitimidad de la autonomía que es peligrosa —es más el ruido que las nueces, pero es peligrosa—, y, en última instancia —lo dijo aquí con mucha lucidez el profesor Costas—, hay que estudiar cuál es la insuficiencia de recursos del sistema autonómico en su conjunto.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 7

Como latigazos. Entre la técnica y la sociología he titulado alguna reflexión adicional. Esto es en referencia a la modernización, que es una palabra que me parece clave para esta Comisión. Primero, la dimensión institucional del Estado autonómico. Hay que mirar también al interior de las comunidades autónomas. Se ha producido un debilitamiento institucional en las comunidades autónomas y es algo muy relevante. Plantéese solo en los parlamentos, pero podemos poner a todas las instituciones. Sin instituciones fuertes no hay autonomía. Hay que modernizar la visión de la reforma. El debate contemporáneo sobre la política debe trasladarse también a la organización territorial. Transparencia, responsabilidad, visibilidad, trazabilidad de las decisiones, adjudicación de responsabilidades, participación, eficacia, todo esto son voces; no me gustan las palabras buen gobierno, gobernanza, pero hay que insertarlas en el debate sobre el Estado autonómico, no podemos estar fuera de él.

Burocracias. Una cuestión que, en mi opinión, se ha ignorado demasiado es la importancia de la cultura administrativa en el Estado autonómico. Buena parte —he dicho al principio que soy madrileño— del centralismo se encuentra en la Administración del Estado. Dicho eso, también es verdad que en ocasiones no se adquiere conciencia plena de la autonomía y que en muchas comunidades autónomas la administración es demasiado débil, no tiene la fortaleza necesaria para el desarrollo de las políticas públicas que tienen adjudicadas.

Autonomía y órganos constitucionales. Una denuncia que escucho reiteradamente, y que me parece lógica —la pongo solo como ejemplo—, es por qué en el Tribunal Constitucional no hay más letrados procedentes de fuera de Madrid, porque al final es una visión, es una visibilidad. Y como pongo de ejemplo al Tribunal Constitucional también pongo a otros órganos. Es necesario impregnar Madrid de visiones diferentes.

La organización territorial implica también espacio local. Implica tener una visión de conjunto. Cultura federal. Hago de abogado del diablo. España ha demostrado una extraordinaria cultura federal. Sus ciudadanos han demostrado una gran cultura federal, si no, no hubiese sido posible esta descentralización ni las diferencias que les he expuesto. Repito que los ciudadanos han demostrado cultura federal. En la política sería otra cosa, pero no creo que en la política sea estrictamente un defecto de cultura federal, sino que pienso que son los defectos cotidianos de nuestra política, que no son solo cultura federal, sino otra cosa: dificultad para el pacto, para el acuerdo, para la negociación, etcétera, lo que evidentemente repercute en el modelo territorial.

Lo inevitable, Cataluña. Algo tengo que decir, aunque va a intervenir posteriormente el profesor Castilla. También hay muchos hechos que se dan por válidos sin el contraste necesario, como esa evolución creciente del voto independentista. No es cierto. Es verdad que ese voto sube mucho en el año 2012, pero allí queda estancado. Hay un dato que me parece mucho más importante, y es que en el debate público, en general, se identifica a Cataluña con las formaciones nacionalistas. Volveré sobre ese dato. En mi opinión, hay una reflexión que condiciona todo, y es que objetivamente el nacionalismo en un momento determinado rompe el pacto constitucional; no voy a entrar en las razones, pero lo rompe. Creo que se debe poner encima de la mesa que el comportamiento del nacionalismo evidentemente ha sido contrario a la legalidad, es obvio, pero ha sido contrario a los valores democráticos, ha sido contrario al principio democrático. Ha sido contrario al principio democrático entendiendo la democracia como procedimiento, pero también entendiéndola como limitación del poder y esencialmente como respeto al que discrepa. Esto me parece fundamental. Creo que se ha utilizado en demasía la bandera de la legalidad —es fundamental el respeto al Estado de derecho—, pero el problema ha estado en el principio democrático, en no exigir el cumplimiento de ese principio democrático a quien lo estaba vulnerando. En última instancia, aquello que soporta mi afirmación de vulneración del principio democrático es precisamente ese discurso, ese relato que hemos comprado, que se ha comprado en buena parte de la opinión publicada: la identificación de Cataluña con el nacionalismo. Creo que esto es precisamente aquello que desea el nacionalismo y aquello que es más profundamente antidemocrático, porque está excluyendo radicalmente del debate a algo más de la mitad de la población catalana, cuando el presupuesto de todo es precisamente el contrario: tomar en consideración la pluralidad de la sociedad catalana. Cataluña es una sociedad extraordinariamente plural —hay estudios por todas partes que lo demuestran—, política, identitaria y socialmente.

El primer mandato debería ser que en Cataluña las distintas sensibilidades alcanzase un acuerdo. En última instancia, el Estatuto de Autonomía era el acuerdo de Cataluña en relación con su autogobierno. ¿Que se considera que eso debe cambiar? Procédase a un nuevo pacto y a reflejarlo en una norma jurídica. Por supuesto, no se debe perder de vista la desafección hacia España de una parte importante

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 8

de la población catalana y la necesidad de enfrentarse a ello. Como ciudadano expreso mi preocupación, porque creo que hay que decir que no hay soluciones de trazo grueso. No hay ninguna solución de trazo grueso. Hay que pensar en el futuro, no hay que pensar en el corto plazo. Y el futuro es mucho más complicado de construir.

Hace ya casi diez años escribí un artículo que acababa de la siguiente manera: Hay que encontrar una fórmula que sea suficiente para Cataluña, aceptable para el resto de España. Me parece que sigue siendo algo esencialmente válido. Sigo pensando que es posible encontrar la fórmula suficiente para la mayoría de los catalanes, para hablar correctamente, pero empiezo a creer que lo más complicado es que eso sea aceptable para el resto de los españoles. Allí hay una extraordinaria tarea de pedagogía que realizar que necesita tiempo, prudencia, inteligencia y, por supuesto, necesita que desde Cataluña se transmita que habrá lealtad al pacto que se acuerde.

Acabo como prometí, haciendo alguna referencia mucho más pedestre en relación con posibles medidas concretas. Primero, reforma de la Constitución, sí. Hace mucho tiempo que muchos de los que estamos aquí apostamos por una necesaria reforma de la Constitución en materia territorial. La reforma territorial fue lo primero que provocó que se hablase de reforma de la Constitución. Creo que no es cuestionable objetivamente que mejorar el modelo territorial exige una reforma constitucional. Ahora bien, también parece objetivo que hoy no hay condiciones, o que esas condiciones son muy precarias, para proceder a la reforma. Por lo tanto, la primera tarea sería trabajar para esa reforma, para que esas condiciones fuesen posibles.

En todo caso, me aproximo más a aquellos que dicen que España es hoy uno de los rostros del federalismo, aunque me parece un debate bastante nominalista. En cualquier caso, España es un Estado muy descentralizado. Mi crítica ha sido siempre que es un Estado profundamente desordenado; está descentralizado, pero está desordenado. Y cuando me han preguntado qué es para mí federalizar, siempre he dicho que es ordenar, federalizar es ordenar el Estado, que en algunas ocasiones puede ser centralizar algo y en otras puede ser dotar de mayor autogobierno. En definitiva, es darnos una columna vertebral, un guión alrededor del cual construir la organización territorial, dotarlo de más coherencia técnica e ideológica. Por eso, hay mucho que hacer y por eso el papel de esta Comisión —se lo digo absolutamente convencido— es esencial. Por eso, una de mis conclusiones es que el Congreso de los Diputados, las Cortes Generales siempre deberían tener una Comisión de estas características.

Dada la dificultad de esas reformas, hoy les diría que, sin ser reformas constitucionales, hay algunas de extraordinaria importancia que se pueden acometer. Primero, la reforma de las conferencias sectoriales. Es un instrumento importantísimo. Si las damos obligatoriedad, si las impulsamos, habremos avanzado notablemente. Segundo, creación de instrumentos de cooperación multilaterales entre las comunidades autónomas, perder el miedo a esa cooperación y potenciarla. Tercero, intensificar la presencia de las comunidades autónomas en el Senado. Es verdad que para que sea una verdadera Cámara de representación territorial se necesitaría una reforma, pero, que se puede hacer mucho más de lo que se hace, por supuesto. Cuarto, consolidación de la Conferencia de Presidentes. Quinto, estudio de la presidencia de las comunidades autónomas en órganos constitucionales también a nivel técnico, no solamente a nivel de las magistraturas. Sexto, creación de marcos públicos de negociación para los proyectos de ley que más incidan —no digo todos— en el reparto de competencias y, especialmente, para la legislación básica más relevante. Por supuesto, la reforma del sistema de financiación. Octavo, de momento, un estudio, sin más, de lo que es una visión conjunta Estado-comunidades autónomas-entidades locales, para tener marcos a los que poder adherirnos posteriormente. La mejora de la calidad democrática de la organización territorial. Hay que profundizar, como, en conjunto, en toda la política, también en la organización territorial, que tiene sus propios insumos de calidad democrática. Así, por ejemplo, mejorar la transparencia en la adjudicación de responsabilidades, en la trazabilidad de las decisiones. Es necesario que mejore el funcionamiento institucional de las comunidades autónomas. Creo que hay que hacer algo de sociología sobre el funcionamiento de las comunidades autónomas. Evidentemente, es diverso, no todas funcionan igual, no todas tienen la misma potencia política y social, pero es un tema importante, y, en mi opinión, hay debilidades y órganos, como los Parlamentos, que se han debilitado con el tiempo. Una cuestión esencial ligada a esta es la función legislativa, y la de las comunidades autónomas ha decaído; ha decaído en conjunto, la función legislativa del Estado y de las comunidades autónomas, porque hay muchos factores que inciden en ello, pero las comunidades autónomas no se pueden seguir permitiendo legislación puramente retórica, decretos leyes que en las comunidades autónomas son casi absolutamente innecesarios, suplantar actos administrativos con leyes,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 9

como ha sucedido ya en más de una ocasión. Es decir, se produce un deterioro de la ley como instrumento fundamental que hay que estudiar. Finalmente, mi última conclusión —insisto— es animar a que las Cortes Generales mantengan una Comisión como esta. Este es el gran tema de España, este sigue siendo el gran tema de España, y me parece que las Cortes Generales algo tienen que decir sobre esto, más allá de sus debates generales.

Les doy las gracias a todos por escucharme y espero no haber sido demasiado pesado. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, profesor Tudela. Empezaré por agradecerle expresamente este deseo de larga vida a la Comisión, cuando, como lo está su presidente por razones personales, ya está con oxígeno. Es cierto que la reflexión tiene espacio temporal por delante y me imagino que el Congreso mantendrá una atención decidida sobre nuestro modelo de Estado territorial y su evolución, desarrollo y eventual reforma. Creo que ha introducido alguna perspectiva nueva respecto de lo que hemos escuchado en sesiones anteriores.

Ahora tienen la palabra los portavoces, empezando por el Grupo Mixto. En nombre de Unión del Pueblo Navarro, tiene la palabra el señor don Carlos Salvador Armendáriz.

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: Muchas gracias, señor presidente. Buenos días. Yo también me uno al deseo de larga vida de la Comisión y, sin duda, también de sus miembros.

Muchas gracias, don José. La verdad que la suya ha sido muy interesante, como todas las comparecencias anteriores. De hecho, tengo que hacerle una confesión, y es que se me hace difícil encontrar alguna crítica u oposición a las reflexiones que usted ha manifestado. Las comparto casi al cien por cien.

Yo también considero que el modelo constitucional es un modelo de éxito, y el modelo territorial también. Pero es verdad que se puede morir de éxito. Y como nosotros, en nuestro país —y usted bien lo ha dicho—, somos muy amigos de dramatizarlo todo, efectivamente entre ese adanismo genético de siempre empezar las cosas sin respetar lo que hacen los anteriores y ese tremendismo de que cuando uno viene tiene que cambiarlo todo para mejorar, realmente vivimos un momento de cierta complejidad.

Entiendo que usted comparte la sensación de que los conflictos se derivan más del no cumplimiento, de la deslealtad que del propio diseño, más allá de que el diseño, efectivamente, está sometido a una cierta tensión, es un diseño dinámico. Es así, creo que es parte de su ser, no es que tengamos que evitar los conflictos, la situación conflictiva es la que es, es parte del mismo. Lo que nosotros tenemos que hacer es habilitar los modos, los mecanismos para tratar esto con una cierta normalidad, porque hacer compatible la igualdad con la asimetría —como dice usted—, la unidad con la autonomía o la fortaleza del propio Estado de derecho, del Estado unitario con un modelo en el que algunos incluso pretenderían el reconocimiento asimétrico del sentimiento nacional evidentemente es difícil pero es parte de su ser. Creo que no hemos encontrado un modelo mejor, y, por tanto, eso es lo que hay que gestionar.

Creo que usted lo ha repetido más de una vez en alguna de las sesiones en las que he podido participar, y es que hay una cierta perversión a la hora de pensar en cómo reformar el sistema, y digo perversión porque algunos plantean una reforma unidireccional, estableciendo como prejuicio el que cualquier tipo de reforma que vaya en dirección descentralizante es buena, santa y buena, pero todo aquello que se plantee cuarenta años después con una visión distinta en otra dirección sería malo. Por tanto, como lego, aunque no soy un experto, me da la sensación de que este es uno de los problemas de fondo, y es que cuando nos sentamos ya tenemos el apriorismo de que solo se puede cambiar en una dirección, más allá de lo que haya pasado con la sociedad española o con el mundo, con la tecnología, etcétera. Y si a eso unimos que hay un grupo determinado que dice no respetar ningún cambio que no vaya en esa dirección, pues ya tenemos un problema, porque parecería que siempre tenemos que reformar la Constitución o plantear reformas que satisfagan a un determinado grupo político. Ese es un gran error y, en ese sentido, algunos artículos de la Constitución resultan invisibles. Usted ha hablado de un Estado desordenado. Creo que es parte del problema y que lo que hay que hacer es ordenarlo.

Ha hablado de la reforma constitucional, pero también de la posibilidad de que haya reformas a otro nivel. Yo también lo he defendido. Igual deberíamos moderar nuestra ambición, es decir, si no somos capaces de llegar a acuerdos en asuntos que no suponen una reforma constitucional, será muy difícil que lleguemos a lo máximo, cuando, al final, sobre financiación, educación, energía, etcétera, una serie de acuerdos debieran permitirnos ordenarnos al establecer las competencias y su titularidad. Desde luego, soy más partidario de llegar a ese nivel de ambición.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 10

También hemos hablado aquí de si, una vez que abramos el melón, es necesario un consenso previo y qué bases debe de tener, si en la ruta hacia la que se va o en los objetivos finales. Quizás desde su punto de vista no fuera necesario ese consenso previo antes de abrir los debates constitucionales.

Y sobre Cataluña, un solo apunte, si me lo permite, señor presidente, y termino. En el año 2012 hubo una efervescencia y unas grandes manifestaciones y recuerdo a un diputado convergente decirnos a una serie de compañeros, no en público: Nos tenéis que ayudar, se nos ha ido de las manos. Usted hablaba de una cierta patología. Vivimos una patología ya desde entonces. Sinceramente, creo que sería un error dirigir los cambios para satisfacer esos anhelos enfermizos de unos cuantos.

Anteayer la Selección femenina de fútbol sala ganó el europeo; les felicito por ello. La reflexión es que, viendo a muchas chicas, gente de distintos sitios de España trabajar juntos con un objetivo común, acerca de si fuéramos capaces de hacer cosas juntos, creo que en ese escenario muchas veces descubrimos que no somos tan diferentes. Es verdad que eso no gusta a los nacionalistas y por eso tienen tanto discurso para enfrentar, para el conflicto. En general, creo que podríamos ser capaces de llegar a acuerdos si saliéramos de esas escenificaciones de algunos que están en los extremos, que sólo pretenden escenificar con falsedades y alevosía sus propios intereses de ruptura. Modestamente, reivindicó una vez más la necesidad de que aquellos que compartimos esa visión de éxito del modelo podamos llegar a un acuerdo que ofrecer a la sociedad.

Gracias, señor presidente.

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

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra doña Pilar Cancela Rodríguez.

La señora **CANCELA RODRÍGUEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchísimas gracias, profesor Tudela, por su comparecencia. La verdad es que resulta difícil plantear algún tipo de cuestión, porque ha sido usted exhaustivo y muy enriquecedoras sus aportaciones, pero alguna sí que se puede plantear o se puede compartir.

Partimos de la premisa que la mayoría de los comparecientes en esta Comisión han manifestado, y es que el modelo territorial español es un modelo de éxito, eso no se cuestiona. Sin embargo, me llamó la atención algún aspecto que voy a compartir con usted, y me gustaría que pudiera exponer alguna manifestación al respecto. Hablaba usted de que los problemas que podamos tener en nuestro modelo territorial son los comunes que compartimos con otros países que tienen un modelo territorial descentralizado, como Alemania, por ejemplo, y decía que ellos, que han abordado muchas reformas, han reformado su Constitución. Quizás nosotros no hemos abordado eso y parece que cuando hablamos de reformar la Constitución es como si estuviéramos revisándonos a nosotros mismos y haciendo una especie de injerencia, incluso en la posible unidad de España. Estoy exagerando, pero a veces se liga de una manera directa la reforma de la Constitución con que estuviéramos rompiendo algo sagrado, y no considerando aquella norma fundamental que lo que precisamente hace es regular la convivencia y debería adaptarse a las nuevas situaciones que podamos compartir en cualquier momento histórico determinado. En ese sentido, ¿cree que la persistencia de esos problemas estructurales o de funcionamiento en nuestro sistema se deben precisamente a que no hemos sido capaces de abordar la reforma constitucional o que eso se puede subsanar o se pudo haber subsanado de otra forma, a través de otras modificaciones legislativas, o, como usted decía, a través del propio del funcionamiento de las instituciones autonómicas y estatales?

Me llamó la atención una idea —evidentemente, la comparto—, porque además la repitió usted con tres frases distintas. Una es satisfacción ciudadana con el modelo autonómico, que España tiene una cultura federal, porque, al final, el nuestro es un modelo territorial descentralizado, e incluso creo que ha ido más allá que algún otro país que se dice que es federal, y que además el modelo autonómico es el preferible por los españoles y por las españolas. La pregunta es si ese cuestionamiento que a veces se plantea —además, ahora hay alguna fuerza política emergente que incluso lo está cuestionando y está hablando de recentralización directamente— es más político o de debate político artificial y mediático o si realmente está arraigado en la propia sociedad, en la convivencia democrática normal de nuestro país.

Para terminar, antes de que el presidente me llame la atención o me llame a capítulo, querría hacer una breve reflexión acerca de cuando al final usted hablaba de la cuestión catalana y decía que para la reforma constitucional, lo cual es una evidencia, ahora mismo no se dan las circunstancias para que pueda producirse. No sé si le he entendido bien —corríjame, por favor, si me equivoco— cuando creo que usted abogaba por que la solución válida para el pueblo de Cataluña, que evidentemente es una cuestión

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 11

que hay que abordar de manera valiente, no es asumible o a lo mejor no encaja para el resto de España. Me parece una idea muy interesante y le pediría que ahondara usted un poquito más en ella.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Cancela.

En el nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don Francisco Martínez Vázquez.

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

Muchísimas gracias, profesor Tudela Aranda, por su comparecencia, que ha resultado tremendamente ilustrativa e interesante, lo cual, dicho sea de paso, es también bastante común en esta Comisión, es decir, creo que al menos, en mi caso y en el del Grupo Parlamentario Popular hemos visto superadas las expectativas iniciales en cuanto a la calidad y las aportaciones que harían los comparecientes y lo útiles que serían en la reflexión sobre la que da título a la Comisión, la evaluación y la modernización del Estado autonómico. Le agradezco, por tanto, su aportación y le agradezco su aportación, en general, en una larga trayectoria que, como sabe, conozco bien y nos ha llevado a compartir este y otros muchos debates en distintos foros, su aportación al Derecho público y, en concreto, al problema o a la cuestión de la organización territorial de España y el Estado autonómico. Y permítame también que en nombre del Grupo Parlamentario Popular le agradezca su labor al frente de la Fundación Manuel Jiménez Abad —evidentemente, no es una fundación partidista, ni mucho menos, y así lo ha demostrado durante todos estos años—, que se crea en homenaje a quien fuera nuestro compañero senador asesinado por ETA, Manuel Jiménez Abad, porque creo que todo lo que se ha hecho desde ella tanto en el terreno de la definición y la reflexión sobre el Estado autonómico, en particular, como también sobre la lucha contra el terrorismo ha resultado de un enorme valor en publicaciones y, en definitiva, para dar voz a muchos intelectuales no sólo de España, sino también, en particular, de Iberoamérica, que han supuesto grandes aportaciones a debates de enorme actualidad. Por eso, no sólo le felicito, sino que se lo agradezco muy especialmente.

En su comparecencia aparecen interpretaciones que son originales y otras que, en realidad, ya hemos escuchado de otros profesores, de otros expertos, que, en términos generales, creo que nos llevarían a la conclusión compartida por los distintos grupos que hemos participado en la Comisión de que la valoración del Estado autonómico, esa primera parte de la misión de esta Comisión es positiva; obviamente, no es entusiasta, pero, en términos generales, sí es positiva y satisfactoria. Así se lo hemos escuchado a muchos de los que han comparecido, y creo que todos ellos lo han hecho con aportaciones más que sólidas. Desde luego, desde nuestro grupo parlamentario coincidimos en esa valoración positiva, sin perjuicio de muchas de las dolencias que se han puesto de relieve en los debates, algunas de las cuales nos preocupan seriamente.

Me parece que es muy acertada esa síntesis que usted hace sobre cómo ha evolucionado en estos cuarenta años el Estado autonómico en esa tensión entre simetría y asimetría. Lo que ya no me queda tan claro es qué soluciones podamos encontrar que nos lleven a un punto de equilibrio. Es decir, usted ha hecho un magnífico diagnóstico de la evolución histórica y ha sugerido algunas propuestas de reforma tanto constitucionales como de normas o instituciones que no requieren modificar el marco constitucional. Esta última opción a nosotros siempre nos ha parecido interesante, y no porque tengamos una predisposición contraria a reformar la Constitución, sino porque lo que no tenemos claro es en qué sentido tendría que ir esa reforma constitucional. En esta línea, cuando usted ha dicho que no se dan las condiciones, querría preguntarle cuáles serían esas condiciones. Y en segundo término, acerca de cuando dice que arrastramos problemas latentes en el modelo constitucional desde hace tiempo y que algunos de ellos son comunes a otros estados descentralizados, ¿qué tienen esos otros Estados descentralizados, sean federales o el calificativo que tengan, que no tenemos nosotros, para haberlos abordado con éxito?

En último término, a propósito del asunto de Cataluña, que, como usted ha dicho, ha tratado de forma inevitable —no podíamos esperar otra cosa—, ¿estas propuestas de reforma constitucional y del marco jurídico no constitucional van a poder encauzar el problema no del nacionalismo, sino del independentismo catalán en la situación en la que ahora se encuentra o vamos a encontrarnos con que, ante un grandísimo esfuerzo por parte del resto de las fuerzas políticas, vamos a volver a una situación de frustración? Es triste, pero la mejor prueba de que hay a quien no le interesa nada este debate es que hay quien no ha estado nunca en esta Comisión, lo cual no impide, como muchas veces ha dicho el presidente de la Comisión, que quienes estamos aquí somos una mayoría más que importante, dentro de la composición de la Cámara. Es cierto que otros ni siquiera han tenido la curiosidad o han querido aprovechar la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 12

oportunidad para decir que el Estado autonómico es un desastre, de modo que, en fin, habríamos generado un debate, pero es que ni siquiera han querido sentarse. Entonces, la pregunta es: ¿Tiene sentido plantearse todo esto o tal vez la solución a este problema catalán, que ya va más allá de la dialéctica simetría-asimetría aunque puede tener el origen en ella, exige otro tipo de reformas, otro tipo de medidas? Si nos puede ilustrar sobre eso, se lo agradecemos.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Martínez Vázquez.

Para responder a las intervenciones de los portavoces, tiene la palabra el profesor Tudela.

El señor **TUDELA ARANDA** (profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza, secretario general de la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y letrado de las Cortes de Aragón): Voy a intentar ser lo más breve posible, aunque, evidentemente, son distintas preguntas o reflexiones y muy importantes.

En relación con lo que me planteaba el diputado Salvador, es obvio que ningún modelo territorial es un modelo cerrado —por supuesto, el nuestro menos, es un modelo especialmente abierto— y, evidentemente, cualquier modelo descentralizado es complejo y tiene que abordar problemas distintos, desde diferencias de renta territoriales a diferencias de población, hechos geográficos diversos, pluralidades lingüísticas. Pero ese es el territorio de la política, y a eso precisamente, a esas complejidades es a lo que se cree que se responde mejor desde la descentralización que desde la centralización. Soy de los que piensan que España, por definición —algo más diré luego—, no puede ser un Estado unitario a la par que democrático, porque nuestra realidad política exige una respuesta para la diversidad política y geográfica, si me apuran.

Acerca de un consenso previo para la reforma, creo que un consenso absoluto es imposible, no tiene sentido, hay que llegar al acuerdo al final. Más bien creo que ese consenso es un acuerdo en la voluntad de llegar al final. Es verdad que en 1978 las diferencias eran mucho mayores y las circunstancias mucho más dramáticas que ahora, pero había acuerdo en que se quería llegar al final. Creo que este es el dato: se puede discrepar, se puede estar en posiciones muy diferentes, pero, si sabemos que queremos llegar a un resultado, tenemos que sentarnos. El problema es que hoy da la sensación de que ni eso lo tenemos. Es decir, yo no hablo de un consenso sobre el fondo, en absoluto, eso es absurdo, pero, al menos, debemos tener un acuerdo en que queremos algo, que queremos llegar a algo.

Sinceramente, no creo que al nacionalismo catalán se le haya ido esto de las manos, soy muy escéptico. Para mí —esto lo estudié con cierta profundidad en su momento—, el hecho fundamental sucede en el año 2012, cuando CiU incorpora en sus estatutos la voluntad de independencia, la independencia como fin político. Después de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, las dos diadas subsiguientes apenas tuvieron 20000 personas en la calle. La que supuso un cambio radical fue la de 2012, cuando CiU ya se ha declarado independentista y ha puesto todo el Gobierno a disposición de esa idea. Es entonces cuando se produce el cambio cualitativo; al final, los partidos son fundamentales, y más esa *Convergència i Unió*. Se produce el gran cambio cualitativo cuando *Convergència* apuesta por la independencia, y eso coincide con un cambio generacional, con la crisis económica, etcétera. Ese es el momento fundamental para mí.

Y una última reflexión. Dice que da la sensación de que frente a estos problemas el nacionalismo se encierra. Sinceramente, no sólo el nacionalismo, creo que Europa no se está enterando de lo que pasa en el mundo; no es un problema sólo del nacionalismo. Si uno viaja, si uno mira un poco, se da cuenta de que el problema lo tenemos Europa como continente. Evidentemente, si la apuesta que hacemos es localista, tenemos todas las partidas perdidas, porque nadie se va a parar a mirarnos, nadie se va a parar a pensar qué hacen estos señores. Hay 3500 millones de personas en el Pacífico que les aseguro que no tienen ninguna consideración con noventa millones de alemanes ni con cuarenta millones de españoles.

En respuesta a la señora Cancela, Alemania y la reforma constitucional para mí son un modelo, es decir, son un buen ejemplo en el sentido de que demuestran que cualquier modelo federal, incluso el más ortodoxo —que no el más descentralizado—, que sería Alemania, no ha sido diseñado de manera que se considere idóneo y exige continuas reformas, y esas reformas se realizan, a veces con conflicto, otras veces con una Comisión previa que dura ocho años, o a lo mejor a los dos años a una reforma le sucede otra. No es un modelo perfecto, demuestra sus imperfecciones, pero es verdad que la reforma, la reforma constitucional y la reforma no constitucional, es un instrumento para ir adaptando el modelo y solventando los problemas. Desde ese punto de vista, podríamos preguntarnos por qué no hacemos nosotros lo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 13

mismo. En descargo nuestro o en carga nuestra hay que decir que Alemania no tiene nacionalismo. Al final, este es el hecho fundamental. El hecho fundamental que va a distorsionar el funcionamiento de un Estado descentralizado es la existencia o no del nacionalismo. Estoy seguro de que España habría reformado su Constitución si no hubiese habido formaciones nacionalistas; es una hipótesis, aventurarme, pero creo, por lo menos, hubiese sido mucho más sencillo. Creo —y esto estaría en el déficit de los dos grandes partidos— que por parte del Partido Popular y del Partido Socialista no se ha sabido dar la respuesta adecuada a ese hecho, que es un hecho que no se puede más que constatar, pero sí afrontar políticamente.

Me preguntaba también si los problemas que hoy tenemos se hubiesen resuelto con reformas; a lo mejor no definitivamente, pero, evidentemente, habríamos mejorado. Si detectamos que en las relaciones intergubernamentales hay un déficit o que en las bases hay un déficit de definición y podemos introducir algunas reformas, a lo mejor no habríamos resuelto todo el problema, pero habríamos avanzado; habríamos creado el cauce para resolver. **(La señora Cancela Rodríguez: El hábito)**. Entonces nos hubiese venido bien, por supuesto; si en un momento determinado, para mí el año clave es el 2002, nos sentamos a la mesa para ver cuáles son los problemas técnicos, es decir, el modelo de financiación, vamos a incorporar sus bases a la Constitución, vamos a definir mejor los títulos horizontales; si eso se hubiese hecho en el 2002, a lo mejor no estaríamos así.

Mi letra es tan horrorosa que no la entiendo ni yo, no sé exactamente lo que me preguntaba, pero sí lo que quería decirle. Para mí el principio de autonomía es esencial en la Constitución de 1978. El profesor Solozábal dice que no es posible una España democrática sin autonomía política. Yo no sé si se puede decir tanto, pero sí tengo claro que la Constitución de 1978 no admite un orden centralista, al igual que tengo claro que la Constitución española no admite el principio de autodeterminación. A pesar de lo que dice el Tribunal Constitucional, creo que no todo en la Constitución es reformable y que algunos de sus principios, como los de unidad y autonomía, son esenciales al orden constitucional de 1978. ¿Puede haber un Estado centralista? Sí, pero será otro modelo constitucional, no la Constitución española de 1978 porque la autonomía es esencial al nervio ideológico de la Constitución de 1978 y como tal me parece que hay que reivindicarla. A partir de ahí, evidentemente, se puede establecer más autonomía, esta competencia, analizar una cosa u otra.

La señora **CANCELA RODRÍGUEZ**: La reflexión que quería compartir con usted era la siguiente: si hay una satisfacción ciudadana en relación con el modelo territorial, con el Estado autonómico, y dice que es el modelo preferible, al menos es la percepción que tiene usted, que el pueblo español está satisfecho con este modelo territorial reflejado en la Constitución, y resulta que el debate político lo sitúa como algo central; entonces, qué quiere decir esto, ¿que al final es algo que se crea artificialmente porque en un momento determinado conviene para el debate político? Me refería a que si no hay ese sustento de fondo, alguna razón habrá.

El señor **TUDELA ARANDA** (profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza): Ahora recuerdo la pregunta y entiendo mejor mi letra: artificio en el cuestionamiento. Comparto plenamente esa reflexión y no solo lo diría de este tema, creo que hay otros asuntos donde el nivel de polémica mediática al que se incorporan los partidos está muy lejos de lo que es el debate ciudadano. Sí existe una percepción y es claro que los ciudadanos mayoritariamente siguen apostando por el Estado autonómico, como señalan todas las encuestas, esto no es una cuestión subjetiva con la que también hay que empezar; no, esto es un hecho. Es verdad que hay algunas percepciones críticas a las que hay que atender. He fijado antes el foco en algo que me parece importante y que hay que cuidar. Por ejemplo, en Estados Unidos en Kansas hay pena de muerte y al otro lado de la frontera a lo mejor no hay pena de muerte para el mismo delito; mayor diferencia es imposible y nadie va a dudar ni de la unidad de Estados Unidos ni de nada; las diferencias son radicales. Los europeos no tenemos esa cultura y aquí si mi vecino de La Rioja cobra 700 euros de renta y yo cobro 200; si a él por Erasmus le dan 500 y a mí 100; me voy a enfadar. Es decir, esas diferencias son las que digo que hay que cuidar porque erosionan la legitimidad del modelo. Pero ¿quién las tiene que cuidar? No tiene que venir el Estado a imponer, tienen que ser las comunidades autónomas las que se sienten y digan: nos vamos a mover entre 400 y 200 euros. Tienen que ser ellas las que lo fijen en el ejercicio de su autonomía. Y evidentemente, hay que luchar por la eficacia, por la responsabilidad, por la transparencia; hay que legitimar al máximo el Estado, pero hoy por hoy no me parece que sea así. ¿Qué puede serlo dentro de unos años? No lo sé, creo que hoy no es el gran tema que preocupa a la sociedad española.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 14

Suficiente y aceptable ha sido mi síntesis durante muchos años. Hoy ya sé que eso es muy complicado; cuando lo escribí era posible y sigo pensando que es posible. Y ello porque —y con esto respondo a alguna pregunta del señor Martínez— a veces creo que hay que pensar que el interlocutor —sé que lo que digo es una pequeña *boutade*— en Cataluña no es el partido independentista, es la sociedad catalana en su conjunto y, desde luego, la sociedad catalana que en un momento determinado ha traspasado la ralla y ha votado a partidos independentistas; a quien hay que convencer es a la parte de esa sociedad que es convencible, y esto es esencial. Es decir, ya sé que usted está en una posición irreductible, pero también sé que hay una parte de la sociedad catalana que no está en una posición irreductible y tengo que trabajar para ganármela. Trabajos como el de esta Comisión, mejoras en conjunto del modelo político y del Estado autonómico y, evidentemente, la fórmula que se busque en un estatuto de autonomía, con o sin reforma de la Constitución, creo que pueden hacer ganar algo de esa población. Ahora bien, lo decía entonces y lo digo hoy: eso tiene que ser aceptado por el conjunto de los españoles. El modelo que se diseñe para Cataluña tiene que ser un modelo para el conjunto de los españoles. Si en Cataluña nos encontramos con una dificultad, en España nos encontramos con la dificultad de que el resto de los españoles, entre otras cosas, no se fían de que eso vaya a ser respetado, de ese pacto. Estoy generalizando cuando digo el resto de los españoles, pero creo que esa percepción es bastante mayoritaria, no hay confianza. Lo detecto en círculos muy cercanos que han sido muy proclives a la generosidad —entre comillas— con el autogobierno de Cataluña y a la comprensión del hecho catalán; han sido muy muy proclives y hoy no hay confianza; se ha roto la confianza y lo primero que hay que hacer es recuperarla.

Doy las gracias por sus palabras a don Francisco Martínez. Y quiero aprovechar para recordar a Manuel Giménez Abad. Me gusta estar en el Congreso y me gusta especialmente recordarle. Yo entré en las Cortes de Aragón con veintitrés años y él era el letrado mayor, y cuando él deja de serlo, yo paso a ser el letrado mayor de las Cortes. Un día estaba escuchando la radio cuando existía el programa *Carrusel deportivo* y oigo que han matado a Manolo. Fue un hecho brutal que me hizo comprender muchas cosas; cosas que seguramente uno debería haber comprendido antes, y que solamente había sentido cercanas en el momento del asesinato de Francisco Tomás y Valiente, con el que había estado pocos días antes. Tengo que decir que la fundación se crea en homenaje a Manolo por todas las fuerzas políticas de las Cortes. Hoy la Presidencia es de Podemos y hay siete partidos en igualdad de condiciones. Y creo que puedo decir que Manolo estaría satisfecho porque me parece —el diputado, señor Moreno, que está aquí, le conocía igual que yo— que para él la autonomía era algo esencial; para Manolo Aragón era mucho Aragón y el Parlamento también. La fundación se ha dedicado a ello porque creímos que teníamos que dedicarnos a aquello que él había entendido como seña de identidad; el valor de Aragón, el valor de la autonomía, por supuesto, dentro de la unidad de España, y el valor del Parlamento. Yo siempre digo que la fundación al final solo es una cosa: un alegato contra aquellos que le mataron; un alegato en el sentido de que nosotros ponemos las ideas, ponemos el diálogo, ponemos la reflexión; se le mató por lo contrario. Y allí donde la fundación interviene, pues me gusta hacer ese recordatorio y te agradezco muchísimo que me hayas dado la oportunidad.

Yo no solo haría una valoración positiva, yo haría una valoración casi entusiasta del Estado autonómico. Es decir, pensemos lo que hemos sido capaces de hacer, es como lo que hemos sido capaces de hacer con la España democrática; si fuésemos franceses, lo que estaríamos vendiendo; es extraordinario lo que se ha hecho. ¿Que tiene problemas? Claro que tiene problemas, por supuesto, que tiene problemas. ¿Que hay defectos de funcionamiento? Por supuesto, que hay defectos de funcionamiento, pero por favor, compárese con lo logrado. Yo sigo pensando que en la solución de la tensión simetría-asimetría está buena parte del futuro de este Estado. Sigo pensando que hay solución, esa solución es muy compleja, va a requerir los mayores esfuerzos. Reitero lo que he dicho antes, el interlocutor para esa solución es el conjunto del pueblo de Cataluña; unos porque son sujetos políticos ignorados absolutamente por el nacionalismo, y esto es lo primero que hay que reivindicar, esta es la gran tara democrática del nacionalismo; y otros porque no son uniformes y porque una parte de ellos podrían seguir incorporados al proyecto común, pero esto exige matices, va a exigir que olvidemos trazos gruesos y busquemos las fórmulas pensando en el futuro. No será mañana ni es a medio plazo, no son soluciones sencillas, pero esa solución siempre va a exigir que definamos en alguna medida la tensión simetría-asimetría. Está aquí el diputado, don Patxi López, y no hay mayor asimetría posible que la que representa el País Vasco, no hay mayor asimetría posible que aquella con la que ya convivimos en el País Vasco y Navarra. Por lo tanto, no apuesto porque ese sea el modelo, por supuesto, pero es un modelo con el que hemos convivido y en el que hemos encontrado una solución.

Esto es todo. Muchas gracias. **(Aplausos).**

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 15

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Tudela.

Reitero mi impresión de que hemos asistido a una reflexión de interés que nos ha aportado cosas. Es verdad, como decía el diputado, señor Martínez, que es la pauta que hemos ido percibiendo a lo largo de las sesiones de la Comisión, siempre hemos escuchado cosas de interés, pero hoy, lo reiteró, ha sido así. Le manifestamos nuestro agradecimiento por ello y le despedimos porque el profesor Castella ya está en condiciones de comparecer. Daremos cinco minutos de respiro, y con seguridad esto continuará y tendremos que seguir hablando aquí y en la Fundación Giménez Abad. **(Pausa)**.

— DEL SEÑOR CASTELLA ANDREU (PROFESOR TITULAR DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA). (Número de expediente 219/001619).

El señor **PRESIDENTE**: Procedemos a celebrar la comparecencia de don José María Castella, profesor en la Universidad de Barcelona de Derecho Constitucional, como no podía ser de otro modo, al que sin más doy la palabra para no aumentar el retraso que llevamos acumulado en la actuación de la Comisión.

El señor **CASTELLA ANDREU** (profesor titular de la Universidad de Barcelona): Muchas gracias, señor presidente.

Señorías, ante todo muchas gracias por esta invitación, es una satisfacción estar aquí con todos ustedes y volver a ver a admirados colegas y amigos. La mía pretende ser una reflexión jurídica y las concreciones políticas creo que les corresponden a ustedes. Esto ya me parece que es un punto de partida metodológico que quiero subrayar. Soy de los que piensa que la reforma constitucional se debe hacer en el Parlamento y la deben hacer ustedes porque es una reforma ante todo política y, por tanto, lo que nosotros podemos aportar serán puntos de referencia comparados, valoraciones técnicas de cómo ha funcionado, pero más allá de este papel modesto, me parece que el supuesto experto debe callar y el protagonismo lo deben tener ustedes. Así fue en 1977 y 1978, creo que fue modélico el resultado y me parece que no hay que inventar mucho más. Es decir, las reformas las hacen políticos, los expertos no; en derecho comparado hay experiencias de otro tipo, pero me parece que estas son las más fructíferas.

He dividido la intervención en tres partes: una primera es qué ha significado y qué significa el Estado autonómico para la España constitucional. En segundo lugar, me centraré en las tres crisis; una crisis del propio Estado autonómico, una crisis económica que ha incidido en el Estado autonómico, y una tercera y última crisis —porque se han ido sucediendo y acumulando— y la más grave, que ha sido la crisis secesionista en Cataluña. La tercera y última parte es cómo salir de esta situación, el sentido de las reformas, el tipo, su oportunidad. Voy a enfatizar más en el diagnóstico porque me parece que para dar buenas soluciones, hay que acertar en el diagnóstico; por tanto, en dónde estamos y cómo hemos llegado hasta donde estamos ahora. Esto significa partir de la realidad, sin un conocimiento de la realidad adecuado podemos construir castillos en el aire, ser muy brillantes, pero me parece que no seremos útiles a lo que nos pide el país.

El primer punto es la relevancia del Estado autonómico en la España constitucional. Desde los debates constituyentes, y esto queda reflejado en la Constitución, una de las opciones políticas fundamentales es sin duda alguna la cuestión territorial. Me parece que vale la pena enfatizar esto, aunque parezca una mirada al pasado, porque creo que hay lecciones para el presente y para cómo abordar lo que pueda venir a partir de ahora. Si el objetivo en aquel momento fue doble, superar el centralismo y construir un proyecto integrador común en el que, por tanto, quedaban excluidas dos opciones, en aquel momento marginales; por un lado, la opción centralista y, por otro, la opción secesionista entonces, y hasta hace bien poco ha sido así; el amplio consenso que se vertebra en las clases lo solemos articular en unos principios, en unos contenidos y en unos límites de la autonomía. Pero esto lo sabemos, me parece más importante ir al fondo de este consenso y ver que hay un reconocimiento, por una parte, de que la soberanía nacional pertenece al pueblo español, pueblo en singular, pero al mismo tiempo, segunda parte, es la segunda cara de la moneda, en el preámbulo se habla de la protección a los pueblos de España, de sus culturas y tradiciones, sus lenguas e instituciones. Me parece que en esta doble faceta residen los pilares fundamentales de lo que fue la decisión constituyente. Hay un pueblo y una nación políticos-jurídicos, el pueblo español, que a su vez está integrado por pueblos y por nacionalidades culturales y políticas. Esta dimensión territorial forma parte de un todo más importante —la Constitución hay que leerla en conjunto— que es una perspectiva de valores, de principios, de derechos; la igualdad de derechos entre todos los españoles, el pluralismo político como valor superior y, al mismo tiempo, en esa perspectiva integradora las instituciones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 16

también ejercen su papel. No es casual que, por ejemplo, cuando se habla de la Corona, en el artículo 61 se diga que prestará juramento de respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades autónomas. Ante este cuadro el pacto no era una *tabula rasa*, John Elliott el gran hispanista de Oxford habla de una monarquía compuesta y, además, hay vestigios de esta historia en la Constitución: los derechos históricos de los territorios forales en la adicional primera; los derechos civiles especiales y forales y la asunción de la voluntad de autogobierno del pasado, básicamente en la II República; más un hecho político, que era simultáneo a la elaboración de la Constitución y que no se puede obviar, como es la creación de unas preautonomías, empezando por el reestablecimiento de la Generalitat catalana, que luego se expande a prácticamente todo el territorio. Me parece que en este hecho ya está predeterminado lo que será la vocación y los fines del Estado autonómico después: por un lado, el reconocimiento y protección de una serie de identidades territoriales y, por otro, el acercamiento al mismo tiempo del poder a los ciudadanos que hace que el Estado autonómico contribuya a una mayor democracia y también, cómo no, a una mayor eficacia en la gestión en un Estado tan complejo y grande como es el español. Estos fines me parece que hoy siguen siendo los fines fundamentales a los que da respuesta cualquier reforma o replanteamiento del Estado autonómico.

Al mismo tiempo, una última lección del proceso constituyente y de la Constitución es que ante una Constitución de consenso, y por tanto de difícil logro, los compromisos dilatorios son impescindibles. No podemos buscar en la Constitución cerrar gran cosa porque la flexibilidad se impone y hay opciones que no se van a poder concretar en un momento determinado. Por eso, los estatutos de autonomía son la prolongación de este pacto y lo es en un doble aspecto: por un lado, con un pacto territorial dentro, mayorías cualificadas para la reforma del estatuto, y por otro lado, un pacto entre el territorio y las Cortes Generales que representan el interés general. Esta dinámica ha funcionado prácticamente durante todo el proceso de creación del Estado autonómico y de su reforma a través de los estatutos de autonomía. Y cuando ha fallado, pienso especialmente en el Estatuto de Cataluña de 2006, hemos visto las consecuencias desestabilizadoras, luego volveré sobre ello.

En la lógica del sistema constitucional está que si el acuerdo no funciona entre los grandes partidos para la reforma del estatuto, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite el recurso de inconstitucionalidad a una minoría parlamentaria de cincuenta diputados o cincuenta senadores. Por tanto, es una precaución, si se quiere un desincentivo, frente a los estatutos no acordados. Esta es la lógica del sistema. Por tanto, el reestablecimiento al recurso previo en la ley orgánica de 2015 va en una buena línea, que es evitar el choque de legitimidades políticas, dejando claro que prima el pacto político y que luego el tribunal no puede dejar de ser garante de la constitucionalidad. Por otro lado, esta es la dinámica en todos los Estados federales. Pensemos en Estados Unidos, cómo con toda naturalidad el pueblo de California puede votar una reforma constitucional y, luego, el Tribunal Supremo de Estados Unidos declarar que va contra la Constitución de Estados Unidos. Pero el sistema no se viene abajo, forma parte de la lógica de la democracia constitucional.

Por tanto, a partir de estos datos, de estos fines de la autonomía —protección de identidades y acercamiento del poder a los ciudadanos—, me parece que el resultado visto desde ahora de lo que ha sido el Estado autonómico ha sido sustancialmente positivo, ha sido el pluralismo territorial en acto; es decir, la creación de diecisiete comunidades autónomas y de dos ciudades autónomas, en mi opinión, ha supuesto la historia de un éxito de la descentralización política. Otra cosa diferente —también habrá que decirlo— es que haya habido problemas de funcionamiento. Entre estos éxitos hay que resaltar —para mí seguramente está entre los principales— que el Estado autonómico ha supuesto la creación de contrapoderes políticos efectivos al Estado central. Se ha creado, por tanto, unos contrapoderes en nuestro ordenamiento y, sobre todo, en nuestra práctica política, a partir de lo que dice la Constitución. No han sido otros, en España no ha sido el bicameralismo porque el Senado no es una contrapoder, ni tampoco el referéndum frente al Parlamento ha sido un contrapoder. En cambio, la descentralización política sí ha sido un contrapoder político importante, obviamente al lado del contrapoder jurídico por excelencia, que es el Tribunal Constitucional, al que determinados déficits estructurales del sistema y también determinadas formas políticas de actuar han sobrecargado en su función arbitral. Es obvio que corresponde al Tribunal Constitucional, como a cualquier tribunal de justicia constitucional, una función clara de delimitar ámbitos competenciales, de ir actuando a las necesidades concretas del pacto constituyente. Es obvio también que, si existen mecanismos de participación y colaboración de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado, esto queda más acotado, como es el caso del Senado en otros ordenamientos y, sobre todo, los instrumentos de cooperación intergubernamentales.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 17

También es verdad que en el caso concreto español, por la concreta composición política y partiendo de un bicameralismo tan imperfecto como este —imperfecto en el sentido técnico de la palabra porque el Congreso de los Diputados tiene una primacía en el ejercicio de todas las funciones parlamentarias—, esto ha llevado a que la negociación se articulara más en el Congreso que en el Senado y se articula políticamente a través de las fuerzas nacionalistas, que sin representar a toda la población, a todo el cuerpo electoral de una comunidad autónoma, se visualizaba como tal y así ha sido durante mucho tiempo con el nacionalismo catalán, aparte del vasco y de otros de menor dimensión. Por tanto, estas son realidades que compaginan un éxito del Estado autonómico con unos déficits, llamémosles así, estructurales porque parte de la Constitución y a los que políticamente no se ha podido, querido o sabido dar a veces solución.

Pero hay más éxitos porque la existencia del Estado autonómico ha incidido positivamente en la vida de los ciudadanos, en el equilibrio territorial, en la solidaridad interterritorial, en la transferencia financiera entre territorios. Se han creado espacios políticos que han permitido crear submodelos de políticas públicas en relación con educación, sanidad, calidad democrática, sistemas tributarios y tantos otros aspectos. Por tanto, desde este punto de vista esto es lo que se podía esperar del Estado autonómico. Quizás hay todo un relato del fracaso del Estado autonómico que dice que el Estado autonómico se ha derivado en una administrativización de la autonomía, el Institut d'Estudis Autònoms en Catalunya y el profesor Viver Pi-Sunyer fueron de los primeros en decirlo. Me parece que la realidad no es exactamente así. Si nosotros miramos los datos, vemos que en este momento un 33% del gasto público está en manos de las comunidades autónomas, un 52% de los empleados del sector público también. No es solo Administración, o sería una deficiente manera de entender que esto es Administración, aquí hay política. Si lo quieren llevándolo al extremo, hay tanta política que ha permitido incluso desde las instituciones generar todo un proceso secesionista contra el Estado y, por tanto, crear las estructuras —se decía— de un Estado propio. Por tanto, ha permitido que haya un funcionamiento con esta realidad en el Estado autonómico. Ha permitido un amplio reconocimiento y protección de las lenguas y de las culturas territoriales y ha generado una serie de dinámicas, de espacios políticos propios, que me parece que es importante subrayar.

Pero, al mismo tiempo, esto en su funcionamiento ha llevado a excesos que conviene también subrayar. Por un lado, esa creación de espacios políticos propios ha derivado en algunos casos en que estos espacios fuesen cerrados y, por tanto, incomunicados a otras presencias institucionales, un afán monopolístico por parte de algunas instituciones autonómicas frente al Estado central o frente a los poderes locales; un intento de control de las organizaciones sociales, tercer sector, sociedad civil, economía. Es decir, el poder cercano a veces —ya lo decía Madison— es un poder más opresivo, más omnicompreensivo porque no deja un ámbito para respirar a la sociedad, a las personas. Ha generado —y esto sí que lo sabemos— una conflictividad competencial notable y, lo peor de todo, es que ha llevado a la utilización de las instituciones de autonomía en algunos lugares —estoy pensando sobre todo, obviamente, en Cataluña, de donde vengo— a utilizar estas instituciones, a utilizar el autogobierno para trabajar por la secesión.

Desde este planteamiento, desde esta situación general, me parece que quizás las críticas a ese relato del fracaso del Estado autonómico viene de una deficiente comprensión de lo que el Estado autonómico podía ofrecer, que —insisto— parte de aquellos objetivos que he dicho de protección de identidades y acercamiento del poder a los ciudadanos. El Estado autonómico no podía ser, y por eso no ha sido, un Estado plurinacional y asimétrico, porque no está en la Constitución una confederación, un trato habitualmente bilateral entre el Estado y las comunidades autónomas. Esto sería desvirtuar la idea de una comunidad política, de una multilateralidad, de un espacio común compartido solidario entre todos.

Segundo punto. Ante esta situación, desarrollado rápidamente el Estado autonómico y consolidado a lo largo de la década los ochenta y noventa, es cuando empiezan sus crisis. Me parece que hay un punto políticamente muy importante a destacar en 1998: Declaración de Barcelona, firmada por los partidos nacionalistas del País Vasco, Cataluña y Galicia. En este momento —recuerden— prácticamente todas las comunidades autónomas habían visto cómo se equiparaban sus competencias y se estaban asumiendo las últimas: sanidad y educación. En este momento en que el Estado autonómico adquiere una naturaleza de funcionamiento federal, los partidos nacionalistas claman por un Estado plurinacional y asimétrico, por una relación bilateral, por una diferencia entre las nacionalidades y regiones de carácter jurídico de fondo. Las primeras concreciones de esta declaración política, desde el punto de vista jurídico, me parece que fueron los intentos de reforma del Estatuto del País Vasco: el primer Plan Ibarretxe —ahí

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 18

el acuerdo del PP y PSOE en el Congreso de los Diputados lo rechazó— y después el segundo Plan Ibarretxe, que el Tribunal Constitucional también rechazó en 2008 en aquella propuesta de consulta sobre el derecho a decidir.

Respecto a Cataluña también el estatuto de 2006 quería ser la concreción de esto. Si lo quieren muy brevemente: mayor autonomía, blindar las competencias y mayor asimetría respecto al resto de comunidades autónomas. Hubo un intento que fracasó, no voy a entrar en lo que ya sabemos, en toda la controversia sobre cómo llegó y actuó el tribunal, etcétera. Me importa destacar que, con todo, sí que cabe sacar alguna conclusión de la sentencia del Tribunal Constitucional y es esta: si hay que reformar el Estado autonómico, ha de hacerse a través de la reforma constitucional; la reforma de los estatutos no son atajos, y la reforma de los estatutos debe hacerse en el marco de la Constitución. Había fracasado en aquel momento el intento de reforma constitucional entre 2004 y 2006 y el informe del Consejo de Estado en aquel momento tan valioso quedó en un cajón. Otra cosa distinta es si las circunstancias políticas de aquella legislatura eran propicias para el éxito de la reforma, y esta es otra lección que podemos obtener.

La segunda crisis añadida es la crisis económica que viene en 2008, que también va a incidir en el Estado autonómico. Los ciudadanos van a ver al Estado autonómico y a las comunidades autónomas como parte del problema, no como parte de la solución. Las comunidades autónomas endeudadas van a tener que hacer frente como puedan a aquella situación que va a incidir gravemente. Esto va a provocar, junto con la sentencia del estatuto catalán, un cierto *impasse* en el Estado autonómico. No se van apenas a reformar más estatutos después de 2007, salvo reformas puntuales como hasta ahora con el de Canarias. Sigue pendiente la reforma del sistema de financiación y en el momento de la crisis las relaciones de colaboración interinstitucionales también se resintieron por parte de una Administración del Estado, que tendía a ser muy activa en la implementación de ciertas medidas político financieras.

Llegamos a la tercera crisis, la crisis catalana, la crisis secesionista. De una crisis territorial y de cómo la crisis territorial se ve afectada por la crisis económico financiera, ahora pasamos a la más grave crisis de la democracia constitucional y, por tanto, todo lo demás pasa a un segundo plano. ¿Cuándo empieza esta crisis? Eso es importante señalarlo porque, si no, podemos errar en el diagnóstico. La crisis catalana no empieza con la sentencia del estatuto, venía de antes; como ya he dicho, venía de 1998, aunque no se concreta hasta septiembre de 2012. De 2010 a 2012 el Gobierno entonces nacionalista de Convergència i Unió pacta con toda naturalidad con el Partido Popular y, al mismo tiempo, las encuestas demuestran que solo en 2012 se produce la escalada independentista entre la población catalana. Ello coincide con el momento álgido de la crisis financiera y económica y, al mismo tiempo, de una crisis institucional ligada a la corrupción, también notable. Ahí, en un contexto de salidas populistas a la crisis, el nacionalismo o una parte importante del nacionalismo catalán abraza el populismo. No digo que el nacionalismo catalán haya sido históricamente populista, digo que en aquel momento una parte importante en estas circunstancias abrazó el populismo.

Todo este proceso culmina —ya lo saben perfectamente, no voy a entrar en ello— en las leyes rupturistas de los días 6 y 7 de septiembre de 2018, en la convocatoria y celebración del referéndum ilegal y en una declaración de independencia y activación del artículo 155 por el Senado. Ahí, en el fondo, hay una deficiente comprensión del principio democrático erigido como bandera de todo lo que estaba ocurriendo, que al mismo tiempo llevaba a limitar los derechos de la oposición en sede parlamentaria, a no acudir al Consejo de Garantías Estatutarias, a no utilizar la vía de la reforma constitucional que el Parlamento tiene, como cualquier asamblea autonómica, y a no obedecer finalmente al Tribunal Constitucional en lo que decía. Esa crisis catalana es una crisis de funcionamiento, pero denota obviamente, aunque la eleve al extremo, una crisis de integración política importante.

Ante esta situación —último punto—, qué respuestas existen a la crisis del Estado autonómico en forma de *impasse*, de estancamiento y qué respuesta a la crisis de la situación catalana. Desde este punto de vista tendríamos que distinguir la necesidad de puesta al día que parece necesaria, de correcciones y sobre esto sectores de la academia han hablado bastante, de los instrumentos jurídicos para llevar a cabo la reforma constitucional, otras reformas legislativas o de interpretación. La experiencia hasta ahora demuestra que el Estado autonómico ha sido gradualmente reformado por los estatutos de autonomía, por leyes del Estado como la Lofca o la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en momentos clave y todas estas reformas han ayudado a perfilar el Estado autonómico.

Cuando se habla de reformas, se pueden encasillar en tres grupos, aquellas que yo he leído de sectores doctrinales y también de instituciones económicas. La primera podríamos llamarla una reforma federalizante. Ahí entra la idea de que el estatuto de autonomía se convierta en una norma institucional y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 19

que la Constitución asuma las competencias; ahí entra la reforma del Senado; ahí entra la inclusión en la Constitución de mecanismos eficaces de cooperación interterritorial.

Una segunda vía de las reformas va por lo que se ha llamado una cláusula adicional para Cataluña, es decir, blindar en la Constitución determinados aspectos como la lengua y la educación. De esta manera quedarían inmunes a la actuación del Tribunal Constitucional porque estarían en la Constitución y, por tanto, se erigiría como un muro infranqueable. Solo quiero hacer una advertencia respecto a esto. Jurídicamente es la vía más fácil porque es una simple adición, no es una mutación como alguien ha dicho, sino una reforma acotada de la Constitución y, por tanto, vía del artículo 167. Pero que jurídicamente sea fácil, no significa que políticamente no sea muy importante y, por tanto, muy difícil. Aquí me parece que la experiencia del derecho comparado es importante. Fue Stéphane Maurice Dion, ministro canadiense, quien nos advirtió que un sistema compuesto federal no tolera ni admite demasiadas asimetrías, porque las asimetrías no son asumibles por los otros territorios, justa o injustamente; esta es la realidad. Esta fue la lección que aprendieron los canadienses en 1988 y 1992 con los intentos de reformar la Constitución para atraer al consenso constitucional a Quebec, que fracasaron porque otras provincias lo entendieron como un privilegio para Quebec en relación con el resto de provincias canadienses. Por tanto, a mi juicio esta es una línea que al introducir en la Constitución una nueva asimetría, para Cataluña en este caso, y no haberla pactado en el momento original como el caso de la adicional primera, tendría una dificultad política muy importante, porque además en este momento, junto con el procedimiento específico de reforma constitucional, hay unos actores políticos en la reforma que no estaban en 1978 que son las propias comunidades autónomas y sus instituciones, que algo tendrían que decir sobre esta y sobre cualquier reforma constitucional territorial.

Por último, hay otra tercera vía de reformas que es la vía de incorporar un Estado plurinacional: la confederación. Dicho de otra manera: dotar de un contenido jurídico al concepto de nación y, por tanto, derivar de él un derecho a decidir, una soberanía. Esto es en el fondo un modelo confederal. Si se reforma la Constitución, y no habiendo límites a la misma, esto podría ser jurídicamente posible. Sin embargo, la pregunta es otra distinta: ¿la comunidad política que resultaría de esta reforma sería una comunidad política reconocible? Primero, ¿sería una comunidad política? Porque en una confederación las comunidades políticas son *ad intra* y hacia fuera queda una superestructura que es el Estado con el que los ciudadanos no tienen relaciones, ni presta derecho ni ejerce la solidaridad. Por tanto, es una estructura más de Estados, que no de una comunidad pública. Además, esta no es la comunidad política reconocible que España ha sido históricamente, ni siquiera durante la monarquía compuesta de los Austrias. Por tanto, me parece que esta es una solución jurídicamente posible, siguiendo las vías de reforma pertinentes, pero que desnaturaliza completamente el sentido de lo que es una comunidad política, un espacio de solidaridad como espacio de integración territorial.

A partir de estas líneas que se han articulado para la reforma, cuál es mi punto de vista, y con esto acabo. Mi planteamiento versa sobre la oportunidad o no de la reforma constitucional en este momento. Ya he dicho claramente que harán falta correcciones y puestas al día que pueden ser necesarias y funcionales para una mejora del sistema, pero además habrá que tener en cuenta algunas líneas de actuación, no propuestas concretas pero sí líneas de actuación, que son dignas de tener en cuenta al menos para quien les habla.

Sobre la oportunidad, creo honradamente que en este momento no es un momento propicio para la reforma constitucional. La Constitución se basó en un amplio consenso de varias familias políticas: derecha, izquierda y nacionalismos, sobre todo el catalán en aquel momento. Sin embargo, en este momento dos de esas familias, activos participantes del consenso constitucional, no están por mantener o reformar o actualizar el modelo territorial. El Partido Comunista y el nacionalismo catalán fueron partes activas y en este momento sus herederos políticos me parece que están en otra cosa: el nacionalismo catalán mayoritario, al menos hasta ahora, está por la vía rupturista, no les interesa la reforma del Estado, sino la creación de un nuevo Estado; y, en el caso de Podemos, hasta ahora al menos, parece que prima la impugnación al llamado por ellos régimen del 78 sobre su reforma. ¿Por qué para mí esto es importante? Porque teniendo la minoría parlamentaria —un décimo de diputados o senadores— la posibilidad de activar un referéndum, se llevaría al cuerpo electoral a una situación de tensión que en un momento propicio a utilizaciones populistas de los referéndums, sea cual sea su objeto —piénsese en Italia, en la reforma constitucional de 2016 de Renzi, piénsese en el *bretxit*, o piénsese sobre decisiones concretas en otros países— hace que esta vía deba ser tomada con mucha precaución, porque a mi juicio lo importante es preservar el amplio consenso. Sé que hay profesores, colegas y amigos, que sostienen que una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 20

reforma constitucional no requiere el mismo consenso que la elaboración de una Constitución. Y es verdad, por eso no la requirió la reforma del artículo 135 en el año 2011. Pero me parece que una reforma del modelo de Estado, del modelo territorial, porque vuelvo al principio, es una decisión política fundamental, y sí debe contar con un gran consenso político. No quiero ni imaginarme desde el punto de vista político qué pasaría con un referéndum sobre la Constitución en Cataluña, en el que o por vía de abstención, o por vía de voto negativo, el resultado ofreciera un cuadro político de deslegitimación de aquello que se está votando. Jurídicamente no pasa nada porque sabemos quién es el Poder constituyente constituido, pero políticamente, habría un problema muy importante.

Dicho esto, me parece que sí que es momento oportuno para la reflexión, para el diagnóstico. Creo que lo que han hecho, desde ese punto de vista, es muy importante y tendremos que estudiarlo detenidamente y servirá sin duda alguna para que en un momento ulterior, en una legislatura ulterior, siga el debate y se concrete aún más. Me parece que ahora hay tareas pendientes previas.

Desde el punto de vista de Cataluña a veces se solapan dos ambientes, pero hay que distinguir los dos ámbitos: por un lado, qué pasa con el Estado autonómico y su reforma, y por otro, la cuestión catalana. A veces se solapan pero al menos habría que distinguirlos, porque persiguen objetivos diferentes o al menos no del todo coincidentes. Me parece que desde la cuestión catalana lo que se impone en este momento, ante todo, es pacificar una sociedad que está polarizada y fracturada, como yo no recordaba haber visto. Y lo está más en los pueblos que en Barcelona, y lo está más en determinados ambientes, que en otros en el que nos movemos los profesores y donde la vida puede ser mucho más tranquila y pacífica. Existe esa polarización. Por eso ahora es más difícil hablar de Cataluña como un todo, porque realmente esa base común de la catalanidad que se había conseguido durante tanto tiempo —para mí ha sido el gran logro del catalanismo histórico—, en este momento ya no existe. Por tanto, hay que sanar heridas y restablecer puentes de diálogo, hay que dar tiempo para que surjan nuevos liderazgos, nuevos interlocutores políticos. Mientras tanto, quedan en el otro plano otras tareas, como la reforma de la financiación autonómica, un impulso a una cultura de relaciones intergubernamentales más institucionalizada, más leal por ambas partes. Para ello, me parece que pueden ayudar las reformas legislativas, pero, sobre todo, se necesita voluntad política.

¿Cuáles son, a mi juicio —y con esto acabo—, los aspectos que me parece que deberían tenerse en cuenta de cara a una reforma? Para mí, las propuestas de reforma que he dicho antes, sobre todo la reforma que yo he llamado federalizante, con cuyo contenido de lo que ha de ser un estatuto, de llevar la distribución de competencias a la Constitución, de la reforma del Senado, puedo estar de acuerdo. Todo esto, cuando se aplica a la realidad catalana y se quiere poner ahí también lo catalán me parece que adolece de una perspectiva que, a mi juicio, no es correcta, porque traslada el tipo de soluciones que se aplicó durante la década de los dos mil al momento presente. Vuelvo a decirlo. En la década de los dos mil la solución era más autonomía, más asimetría.

Me parece que estas soluciones repetidas hoy no tienen en cuenta un hecho fundamental, que es la crisis de septiembre-octubre de 2017. Esta crisis, en palabras de Bruce Ackerman, es el inicio de un momento constitucional. Los momentos constitucionales significan un momento de ruptura respecto a una situación anterior, que se concreta o no en una reforma constitucional, pero que, desde luego, da lugar a un cambio, si quieren, telúrico muy importante del que han de derivar consecuencias en forma de reforma, de reinterpretaciones, etcétera, porque el cambio es importante.

Para mí este hecho, y lo que esto ha causado en la sociedad catalana, y me parece que en la española —mi juicio en este caso es de aficionado, porque soy constitucionalista, no soy sociólogo—, provoca que las soluciones que se daban antes no sean válidas ahora, o al menos no lo sean automáticamente. Dicho esto, también he de decir que, al menos desde mi punto de vista, la solución no es la contraria, es decir, menos autonomía y tocar las asimetrías constitucionalmente existentes. En cambio, me parece que hay unas líneas que pueden servir. Primero, la reforma se hace desde la conservación de los pilares básicos del Estado autonómico. No cabe la supresión de la autonomía política, no es realista plantear la disminución del número de comunidades autónomas. Segundo, la perspectiva multinivel. No solo están el Estado y las comunidades autónomas, ¿qué pasa con el factor europeo? ¿Qué pasa con los entes locales y, sobre todo, los municipios? Todo esto hay que tenerlo en cuenta. Insisto en que no tener en cuenta este factor multinivel, volver a plantearlo en términos de Estado y comunidades autónomas, implica el riesgo de llegar a soluciones como puede ser la de crear una comunidad política irreconocible, es decir, blindar tanto la autonomía que expulse a cualquier otra administración, al Estado, a los entes locales, de la vida real de los ciudadanos. Tercero, no se trata ni de más ni de menos autogobierno, sino de mejor

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 21

autogobierno. Mejor autogobierno quizá significará replantear contenidos. Una pregunta que raramente hacemos los constitucionalistas, porque es difícil, porque requiere un conocimiento técnico muy grande, es quién es mejor que administre, que gestione o que legisle sobre cada particular materia. Hasta ahora, la presunción de la que han partido ciertos análisis, sobre todo en mi tierra, era que por definición más autonomía es bueno. Depende. ¿Qué pasa con la unidad de mercado? ¿Qué pasa con la educación? Al mismo tiempo —insisto, no es solo en una dirección, sino que también es en la otra—, a lo mejor hay que dar más contenido a la cuestión simbólica, a la cuestión de las identidades y a lo que de ello se deriva institucionalmente.

Un último punto en este planteamiento sería incorporar una perspectiva funcionalista. Me parece que es el colofón de lo que he estado diciendo. El principio de subsidiariedad no suele ser invocado en España y lo es en otros ámbitos del derecho comparado y, por supuesto, en la Unión Europea. ¿Cuál es el ente que gestiona mejor y más adecuadamente para cada materia? ¿Sirve o no cada materia, cada aspecto de la autonomía para un mejor gobierno, para la calidad de vida de los ciudadanos, para una mejor integración de los ciudadanos y de los territorios, para que el Estado siga siendo espacio de solidaridad y asegure la igualdad de derechos?

Última reflexión. Todo esto será puesto encima de la mesa, en el momento que ustedes lo crean oportuno, por todos los partidos que formen las instituciones representativas, y muy en particular el Congreso de los Diputados. Me parece que ahí que hay un cambio respecto a los años 1977 y 1978. En aquel momento había una gran ilusión en todo el territorio nacional —si quieren, vinculado a aquel grito, que no solo se escuchaba en Barcelona, de libertad, amnistía, estatuto de autonomía— y una presunción favorable al reconocimiento de la pluralidad territorial, cultural y lingüística española, pero creo que en este momento estamos en un punto en el que se pondrá todo encima de la mesa: la política lingüística, qué pasa con determinadas competencias, etcétera. Esto es normal que suceda así, pero, no nos engañemos, hace aún más difícil llegar a un consenso. En los años 1977 y 1978, Carrillo, Fraga, Roca podían discrepar en muchas cosas, pero tenían claro un objetivo común para los españoles, un proyecto nacional compartido. Me parece que en este momento este proyecto nacional compartido no está. Habrá que hacerlo, no hay que ser deterministas, pero habrá que construirlo desde abajo, desde el diálogo y desde la mutua lealtad entre todos.

Gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Creo que tenemos una nueva confirmación de que siempre oímos cosas de interés que nos abren la cabeza, ya que no nos abren la boca con la frecuencia y la intensidad que deberían.

En el turno de intervención de los grupos parlamentarios, en nombre de Unión del Pueblo Navarro, tiene la palabra el señor Salvador Armendáriz.

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Bienvenido, profesor Castella. Muchas gracias por sus reflexiones y por sus explicaciones que comparto, la verdad, de manera casi unánime. Las comparto desde la primera que usted hace respecto al éxito del modelo diseñado por la Constitución. Es verdad que algunos de los conflictos que tenemos hoy, o que hemos padecido y hemos resuelto o no, derivan de un defectuoso diseño. Pero creo entender de sus palabras que la mayoría de ellos tienen que ver con la lealtad, con el cumplimiento o no cumplimiento del propio diseño, incluso con la dejación de los que queriéndolo y defendiéndolo hemos hecho algunos artículos invisibles en este tiempo, probablemente por las mayorías políticas de esta casa.

Soy de los que cree que la afirmación del todo no impide el reconocimiento constructivo de las partes que componen ese todo. Es más, siendo los fines del sistema válidos, creo que la suma de las partes —no sé si las podemos llamar singulares, diferenciadas, autónomas, forales tendría que decir yo, dinámicas— produce una suma mayor de un todo que pudiera ser descrito como unitario. Creo que es mayor la sinergia que se produce en ese sentido, pero también es verdad que el coste de eso es la complejidad del sistema.

Creo que parte de la complejidad tiene que ver con el tiempo en el que vivimos, que se caracteriza por la velocidad de los cambios, y que de la misma manera que afecta a las personas, a los individuos, también afecta a los pueblos y a las comunidades, de tal forma —le traslado esta reflexión— que se produce en este momento de globalización, de una cierta apatía, no sé si llamarle babelización, mundialismo —llámelo como quiera—, un proceso de desidentidad que algunos combaten con la instrumentalización de la autonomía, no para gestionar mejor servicios, competencias, funciones, para

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 22

obtener sinergias, etcétera, sino precisamente como refugio de la identidad, atacada por los tiempos en los que vivimos. Por cierto, algunas de las identidades —si me permiten decirlo— pueden ser artificiales, no compartidas por todos, impuestas, insuficientes y, normalmente, como en el caso que nos afecta, excluyentes, monopolísticas. Creo que eso añade un punto no sé si de perversión, pero sí de dificultad a la hora de buscar soluciones de tipo jurídico y político.

En algunas comunidades autónomas esta visión es mayoritaria y, por tanto, muy ventajista, porque, además, controla los medios de información y los medios de formación pública. Hacer una pedagogía distinta, como la que estamos intentando hacer en esta Comisión, es muy difícil. Creo que ahora mismo estamos en un callejón sin salida si esos parámetros no cambian en el futuro. Ojalá el futuro de esta Comisión sea muy largo y los que vengan puedan discutir sobre ello y buscar las soluciones que hoy por hoy no tenemos.

Comparto con usted que efectivamente es bueno hablar de un mejor autogobierno y acepto que, al menos de forma teórica, podamos y debemos tener un debate sobre las direcciones de la reforma, pero sin apriorismos, sin prejuicios, que sea bidireccional. Le agradezco que lo haya dicho, porque yo lo he mantenido en esta Comisión durante las comparencias. Probablemente habrá que hacer un esfuerzo de desideologización. No se trata solo del principio de subsidiariedad, sino de hacer un esfuerzo, no sé si técnico, pero sí objetivo de las ventajas de que una competencia pueda radicar en una administración o en otra, y aprovechar, en última instancia, que cuarenta años después del inicio del diseño tecnológicamente todas las ventajas de estos tiempos sirvan también para introducirlas claramente en este debate, que yo quisiera que fuera más desideologizado.

Última reflexión. Si resulta que la asimetría es inevitable porque forma parte del modelo —entiendo que es asimetría-igualdad, asimetría-unidad, asimetría-lealtad—, y usted decía que el modelo federalizante no lo acepta muy bien, igual deberíamos hacer una pedagogía de la asimetría, de tal manera que si fuera ordenada o controlada, solidaria, leal, complementaria, etcétera, tuviéramos que ver la realidad política en la que vivimos y aceptar que de la autonomía política se deriva una asimetría inevitable, pero que eso no es malo, al contrario, que desde nuestro punto diverso cada uno tenemos que contribuir a la mejoría del todo; cada uno en función de dónde y cómo esté.

Esta no deja de ser una oportunidad para reflexionar con usted. Como siempre, le agradezco sus sabias palabras.

Muchas gracias.

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

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, señor presidente.

Bienvenido, profesor Castella. Imagino que es consciente de que me resulta bien grato hacer esta especie de réplica a su comparencia por razones de carácter personal, ya que nos conocemos desde hace muchos años, desde que ambos empezábamos nuestro quehacer académico. Por tanto, reencontrarnos hoy aquí es un motivo de satisfacción. Desde luego, es muy grato tomar la palabra después de una intervención mayúscula, profunda y comprometida, ya que no ha sobrevolado los problemas, sino que ha ido al ámbito más propositivo, al análisis, aunque posteriormente haré algún matiz.

Creo que usted cierra —salvo que el presidente de la Comisión nos tenga preparada alguna sorpresa— el ciclo de comparecientes de esta Comisión.

El señor **PRESIDENTE**: No es el caso.

El señor **RALLO LOMBARTE**: No es el caso. Bueno, matizo...

El señor **PRESIDENTE**: Queda una semana todavía.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Yo creía que usted cerraba el ciclo de comparecientes de esta Comisión y que, por tanto, esta era la hora y también el momento de hacer alguna valoración sobre la propia existencia de esta Comisión, no tanto para deducir conclusiones, que no es el caso, pero sí para compartir algunas consideraciones sobre la Comisión en la que nos encontramos, cuyos trabajos también están a punto de caducar por la finalización de la legislatura.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 23

Como usted conoce, esta Comisión se creó en un momento —no sé si calificarlo como traumático— de especial dramatismo en nuestra reciente historia política. La Comisión fue el resultado de un acuerdo de dos partidos, mejor dicho, del presidente del Gobierno de la época y del secretario general del Partido Socialista en aquel momento, en el marco de una tensión política singular vinculada a lo que conocemos como la implantación del artículo 155 en Cataluña. Este acuerdo pretendía la creación de espacios para dar una cierta salida política a esa encrucijada a la que esta situación política nos llevaba. De alguna forma, esta Comisión es —me atrevería a decirlo así— una metáfora de la España que vivimos, de la España actual —tiene algo de metafórico—, porque es el origen de un acuerdo de los representantes de los dos principales partidos políticos de este país, de dos partidos que han sido y son nucleares hasta la fecha en la vertebración de nuestro país. La Comisión nace con la voluntad de sumar y crecer en propuestas y alternativas.

Decía el poeta que en España de cada diez cabezas, nueve embisten y una piensa. No sé si en aquella época era esa la proporción, pero no creo que lo sea en este momento político y en esta realidad. Lo que es cierto es que esta Comisión se creó para pensar, para compartir reflexiones y para llegar a conclusiones. Pero esa metáfora de los tiempos que vivimos también evidencia que algunos en lugar de pensar prefirieron embestir, y lo hicieron desde aquel momento y hasta la fecha, incluso algunos de los que comparten o han compartido desde su origen la creación y evolución de esta Comisión. Desde luego, algunos se apuntaron al principio, pero a las primeras de cambio saltaron al ruedo, dejando libre la pista del diálogo y del análisis. Otros nunca llegaron a entrar, a pesar de la voluntad que todos teníamos de que se produjese esa recuperación, singularmente los partidos de corte nacionalista. Otros no estaban, no sé si se les esperaba, pero desde luego no están en el espacio de las alternativas. Como digo, muchos de los que embisten han preferido quedarse fuera de este espacio de análisis, de pensamiento propositivo y de naturaleza política que fue con el que nació esta Comisión en un momento singular, especialmente delicado.

Profesor Castella, en su intervención ha dicho muchas cosas y, por tanto, hacer una recopilación no viene al caso. De todas formas, recuperaré tres o cuatro ideas que me parecen de singular interés. Usted, como tantos y tantos comparecientes en esta Comisión, ha compartido la afirmación de que el Estado autonómico es y ha sido una fórmula de éxito. Además, lo ha explicado claramente en los objetivos marcados, fundamentalmente en el ámbito de la unidad, la solidaridad y la plurinacionalidad. Pero ocurre que hay muchos, tanto expertos como representantes políticos, que hacen suya esa afirmación. La afirmación del Estado autonómico como fórmula de éxito la hacen suya en este espacio y en otros, pero luego en otros, en la plaza pública, la revierten y hacen un discurso bien distinto y bien diferente. Muchos de los que proclaman el éxito del Estado autonómico, en este momento y desde hace un cierto tiempo están en otra trinchera, que es en la pulsión recentralizadora del Estado. Lo estamos viendo de forma palmaria. Lo hemos visto en esta Comisión, con discursos —cuando todavía asistían los representantes de Ciudadanos— de naturaleza netamente recentralizadora. Lo hemos visto en una reciente campaña electoral, en la que el Partido Popular —presente y representado en esta Cámara—, que proclama el Estado autonómico como fórmula de éxito, sin pudor ni matiz alguno postulaba la recuperación estatal de determinadas competencias nucleares que dan sentido y existencia a la descentralización política que supone el Estado autonómico, en particular, la educación. Lo hemos visto en los que todavía no están en esta Cámara, que vienen con un programa más que recentralizador, es decir, entre la recentralización y la anulación de las señas de identidad del Estado autonómico. Le traslado esta primera consideración por si cree conveniente hacer alguna valoración.

En el plano propositivo ha entrado usted de lleno a valorar las distintas alternativas que se han planteado en los tiempos más recientes frente al dilema que vive el país en relación con la crisis —llamémosla así— catalana. La verdad es que aquí ha dicho cosas de interés, casi he percibido algún tipo de contradicción y al final me he quedado un poco vacío, porque me ha faltado rematar un poco la evolución del discurso. Me explico. Ha reproducido los interrogantes sobre cuál tiene que ser la respuesta jurídico-constitucional a la crisis catalana en lo que son las tres fórmulas singulares que se han planteado hasta la fecha, descartando netamente —me ha dado esa impresión— lo que podría ser la fórmula del reconocimiento plurinacional vinculado al concepto de cosoberanía, negando también la posibilidad de anclar constitucionalmente la bilateralidad como elemento distintivo de lo que es propio de otro modelo, que sería más el de la confederación. Creo que ha dicho literalmente que en la Constitución no cabe la bilateralidad —creo haberlo entendido así—, pero en la actual. ¿En una hipotética reforma constitucional cabrían elementos de bilateralidad? Desde luego, negar esa capacidad a una disposición adicional dirigida

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 24

a resolver el problema catalán, no parece que tuviera por qué plantear problemas de identidad del Estado autonómico, porque eso ya existe en nuestra Constitución, aunque se aprobara y se incorporara en el momento constituyente. Ese elemento ya viene de lejos en nuestra cultura política, fundamentalmente en relación con dos comunidades autónomas.

La pregunta final que me queda es la siguiente. ¿Cuál cree usted que puede y debe ser la respuesta jurídico-constitucional a la crisis catalana? Es verdad que ha negado la oportunidad —estamos de acuerdo, tal vez no sea el momento— y lo ha circunscrito a los riesgos referendarios, que de alguna forma es extrapolarse a otros elementos. Se puede cuestionar la oportunidad de esa reforma, pero la pregunta persiste, independientemente de la coyuntura. Vemos cómo este país evoluciona de forma significativa, y tal vez el futuro que uno ve pueda ser más dificultoso que el presente, pero tal vez no. Por tanto, no podemos negar que en el futuro pueda transitarse ese camino y debemos estar preparados para hacer una oferta a la sociedad catalana. La pregunta es cuál es la oferta que se podría hacer a la sociedad catalana, y cuando hablo de la sociedad catalana me refiero a toda la sociedad catalana, obviamente, porque hay consensos que tienen que confluir irremediablemente en el seno de la sociedad catalana y en el seno de la sociedad española para dar respuesta a esa crisis. Tenemos la obligación de estar preparados y acercarnos de forma propositiva. Es verdad que al final de su intervención usted ha planteado algunos ámbitos para profundizar y mejorar el sistema, pero, a mi entender, no creo que actualmente —ni siquiera en el futuro— sea solo la respuesta posible y satisfactoria a este momento político.

De nuevo el Grupo Parlamentario Socialista le agradece muchísimo su comparecencia y su intervención.

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

En nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Merino.

El señor **MERINO LÓPEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Señor Castilla, en nombre del Grupo Popular quiero agradecerle su comparecencia y felicitarle por su intervención.

Prácticamente, con el único que coincido al cien por cien en todos los aspectos es con el presidente de nuestra Comisión. Tengo que decirle que no le voy a formular ninguna pregunta porque coincido en su análisis, en su diagnóstico y en todos sus planteamientos. Creo que ha hecho una disertación correcta y exacta de la situación global pasada y presente. Ha hablado de los fracasos, con lo que estoy absolutamente de acuerdo; ha hablado también de los excesos que se han producido en los ámbitos autonómicos; ha hablado de las distintas reformas que plantean diversas instituciones o colectivos; y ha hablado, sobre todo, del tema catalán. El problema que vemos con el tema catalán es que por parte de determinados políticos catalanes no hay voluntad de resolver esta situación dentro del modelo constitucional que tenemos. Cuestión distinta sería que ellos quisieran hablar de una reforma constitucional, dentro del marco jurídico, cumpliendo las leyes, no cometiendo delitos, pero es que la deriva en la que han caído algunos políticos de la Comunidad catalana hace realmente difícil, o prácticamente imposible, encontrar una solución. Yo comprendo la intervención del portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, comprendo que después de escuchar alguna entrevista en televisión, tenga que abrir el brazo ampliamente a un posible acuerdo con los nacionalistas, pero es realmente complicado que ustedes sean capaces de encontrar ese punto de encuentro. Va a ser realmente complicado porque ustedes van a tener que elegir entre unos políticos que están decididos a tirar hacia delante con su proyecto, le pese a quien le pese, incluido el Estado de derecho, o tener que afrontar la situación de ponerse enfrente de ese grupo de políticos catalanes. Esa va a ser y está siendo ya la situación dramática que ustedes están viviendo.

Coincido con usted plenamente en que ahora mismo no es el momento de una reforma constitucional. No hay nada más que ver esta Comisión, de modelo autonómico, en la que no ha comparecido ni un grupo nacionalista, y algunos partidos de ámbito nacional tampoco han asistido a todas las sesiones que hemos celebrado, con lo cual imagínese si nos sentamos a hablar de reformar la Constitución con lo que tenemos y con lo que puede entrar en la próxima legislatura. Yo lo veo realmente complicado porque, además, nadie me dice a dónde quiere llegar; mucha gente habla de la reforma constitucional, pero nadie me dice: yo quiero llegar en la reforma constitucional a este punto. Entonces, es realmente serio. Por otra parte, también coincido plenamente con usted en que la crisis económica ha hecho daño a la imagen de las comunidades autónomas, en algunos aspectos con razón, en otros sin razón. Es decir, creo que ha

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 25

habido comunidades autónomas que han gestionado bien, y esto hace que una comunidad sea valorada por los vecinos de ese territorio; y luego ha habido comunidades que gestionaron mal y en las que nos encontramos una situación económica realmente preocupante. No hay nada más que ver el Plan para proveedores que tuvo que elaborar el Gobierno del presidente Rajoy para afrontar los pagos de facturas metidas en los cajones.

Finalmente, como no sé si será la última comparecencia o no, a modo de resumen quiero decirle que coincido plenamente con usted en todo su diagnóstico, y ojalá entre todos seamos capaces de encontrar los caminos para resolver estas situaciones complicadas que tenemos en algún territorio.

Muchas gracias.

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

Profesor Castella, tiene la palabra.

El señor **CASTELLA ANDREU** (profesor titular de la Universidad de Barcelona): Muchas gracias, señor presidente.

Gracias por todos sus comentarios. Detecto, tanto en la intervención de don Carlos Salvador como de don Artemi Rallo, una idea que es la de la asimetría, su sentido, su operatividad ahora y qué posibilidades tendría de cara al futuro; aparte de la segunda pregunta que quiero contestar al señor Rallo sobre la respuesta jurídico-constitucional a la crisis catalana. Las asimetrías al final suponen una situación *de facto* que, por tanto, el ordenamiento jurídico, la Constitución y los estatutos de autonomía recogen; o sea, ante esto no hay nada que objetar, me parece que se adecua a una realidad y le da una respuesta jurídica. Lo que pasa es que cuando hablamos de asimetría hay que distinguir técnicamente entre dos tipos: una es la asimetría de estatus jurídico, es decir, que de la definición constitucional —simplifico mucho— de nacionalidad y región se tengan que extraer estatus jurídico-constitucionales diferentes, como si hubiera dos categorías de comunidades autónomas —modelo regiones de estatuto especial, regiones de estatuto ordinario en Italia—; y otra es que se reconozcan asimetrías concretas basadas en la lengua, en la foralidad, en el derecho civil, en la insularidad, que entonces como van ligadas a un hecho político, geográfico o histórico diferente, de ahí se extraigan consecuencias diferenciadas. Creo que sobre este segundo punto el funcionamiento del Estado autonómico ha sido sustancialmente positivo; como en todo, ha habido excesos que el Tribunal Constitucional ha limado, por ejemplo, en materia de derecho civil, etcétera, pero en general ningún problema. Por tanto, esta es una dinámica que está ahí y que tampoco es insólita en los federalismos comparados. Lo otro sí que es insólito en los federalismos y solo podríamos encontrar algún precedente, insisto, en el caso italiano; no podemos establecer ahí un paralelismo con el trato de provincias y territorios en algunos Estados federales porque esto ya es una cosa muy particular de Canadá o, incluso, de Estados Unidos hasta cierto punto.

Por tanto, mi objeción no es a la asimetría en principio, que no, tampoco a que la haya, he dicho que las hay; lo que yo no creo es que la asimetría y lo que de ella se deriva, que es la bilateralidad, se puede situar en un plano general expansible a todo y que, por tanto, rompa con la multilateralidad. La asimetría es tanta como se necesita y para esto bilateralismo, pero en un conjunto de relaciones multilaterales porque, si no, el Estado no es operativo. Mi objeción a esto y que me convence técnicamente es la objeción que establece Stéphane Dion. El canadiense Stéphane Dion, profesor y político, por tanto, conoce desde los dos lados de la barrera la situación, nos dice que una asimetría vale si es concreta, y nadie objeta en Canadá una asimetría derivada de la lengua o del derecho civil continental, pero cuando con esto se quiere crear un estatus jurídico-constitucional distinto —allá le llaman sociedad diferenciada— para Québec respecto al resto, esto ni es bueno ni es conveniente y, además —dice él—, es irrealizable. ¿Por qué? Porque cuando esto se plantea, genera un agravio para el resto, falso o no, y por tanto, los representantes institucionales de las otras provincias no lo aceptan. Por consiguiente, es plantear una cosa que luego su aceptación política es muy difícil. Por esto yo no lo he querido plantear.

Y además, ahí hay otra consideración constitucional que también he enunciado antes: esto puede ser si existe en el momento constituyente. Las regiones de estatuto especial y las de estatuto ordinario en Italia se pactan en 1947. La disposición adicional primera en España se pacta en 1977-1978. Incorporar esto en una reforma lo veo difícil; insisto, solo la asimetría en el sentido más amplio de la palabra, no las asimetrías. Esa era la aclaración, y desde este punto de vista incorporar una asimetría constitucional general para Cataluña, la disposición adicional quinta, me parece que plantea estos problemas, pero es que además plantea otro que, a mi juicio, es grave, y es que si se blinda constitucionalmente, si se recoge

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 26

en la Constitución —es distinto en el estatuto porque si está en el estatuto cabe un control de constitucionalidad sobre la lengua o tal—, se está blindando un modelo lingüístico y lo que de él se deriva en educación, etcétera, que me parece peligroso para los derechos de los ciudadanos, que de esta manera quedan también blindados en la no protección porque no puedes ir a ningún tribunal. Esto no significa que no haya respeto a todas las amplias asimetrías que la Constitución y el estatuto ya prevén para Cataluña y que, a mi juicio, son impecables.

¿Cuál es la respuesta jurídico-constitucional a la crisis catalana? Como usted comprenderá, porque nos conocemos desde hace mucho tiempo, llevo años haciéndome esta pregunta y, honradamente, no tengo solución. He llegado a pensar que quizás cuando usted y yo nos planteamos esto partimos de una cierta deformación profesional, y es que somos constitucionalistas. Los penalistas a todo ven tipos a aplicar, y nosotros para todo necesitamos soluciones jurídicas, como profesionales del derecho que somos, creo que es natural que así sea. Y ahora hablaré quizás más como ciudadano y, por tanto, mi valoración es simplemente la mía, me represento a mí mismo y a ratos; desde este punto de vista no sé si yo como parte de la sociedad catalana lo primero que necesito en este momento es una solución jurídico-constitucional; honradamente creo que el Estado autonómico tal y como está diseñado en la Constitución permite soluciones constitucionales muy adecuadas. No digo que se hayan llevado todas a la práctica, creo que la Constitución tiene potencialidades, algunas por desarrollar, y todo lo que ha sido la Constitución en su desarrollo ha permitido este amplio desarrollo del autogobierno. Por tanto, yo no sé si la vía va por una solución jurídico-constitucional o va por otro tipo de cuestiones que, entonces, ya no son las nuestras, y al menos en mi caso no me siento tan cómodo hablando de ellas. Es decir, me parece que la oferta cordial a la sociedad catalana pasa más por un proyecto político compartido integrador, por la plena participación en el proyecto europeo. Por tanto, la participación de Cataluña en Europa es a través de España, no en términos de exclusión —si nos vamos dejamos de—, sino en términos de que España es un actor político muy importante en la Unión Europea y, por tanto, es mejor estar ahí y participar de. Esto luego requerirá cuestiones concretas, qué formas de participación hay de las comunidades autónomas en la Unión Europea, pero ya son cuestiones más técnicas. ¿Cómo hacemos este proyecto nacional integrador compartido? Evidentemente, ha de haber un respeto a los símbolos y la gente se ha de sentir plenamente identificada, por supuesto, pero al mismo tiempo también ha de haber una constatación de que en este momento la sociedad catalana es muy plural y la reivindicación de una cosa también lleva a otras, etcétera. Por tanto, yo insisto más en lo político.

¿En lo jurídico? Creo que la revisión de un sistema de financiación, yo no he dicho un sistema a la vasca, pero un sistema de federalismo fiscal, es decir, un replanteamiento —el que toca— o revisión del sistema ordinario en términos de equidad, de claridad, de transparencia, puede contribuir. Es decir, hay muchas medidas hasta jurídico-constitucionales sin necesidad de reformar la Constitución que pueden servir, además de todas aquellas otras políticas de carácter social, insisto, prioritarias en este momento. Y ahí sí es una responsabilidad de todos contribuir a que hablemos entre nosotros, a que nos escuchemos, a que entendamos las razones del otro, porque cuando la discrepancia es ideológica, al final se puede llegar a términos medios; cuando la diferencia es existencial sobre el futuro compartido o no, habrá que buscar soluciones. Pero yo sí me niego a pensar, desde luego este es mi punto de vista, que la solución tenga que ser un modelo de integración política tan poco integrador que una parte importante de la sociedad catalana tampoco se vaya a sentir cómoda, porque nuestra forma de ser españoles es siendo catalanes, pero siendo españoles y, por tanto, no puedo renunciar a una de estas dimensiones.

Por último, aunque no está el representante del Grupo Parlamentario Popular, sí quisiera añadir una cosa a lo que él ha dicho; creo que en el tema catalán —tengo una especial habilidad para meterme en todos los charcos, aunque no se me pregunte, pero ya que estoy aquí, pues aprovecho y lo digo— y la voluntad de resolver los problemas tenemos que estar todos. Y honradamente en este momento no me parece que el artículo 155 sea una solución tal y como se plantea para la cuestión catalana. El artículo 155 es una medida excepcional para momentos excepcionales; el problema catalán es estructural y los problemas estructurales no se solucionan con medidas de emergencia que, a lo mejor, sirven para un momento determinado o para una cuestión concreta. No digo que lo excluya a priori, digo que la propuesta cordial a la sociedad catalana debe ir más allá de esto, debe buscar soluciones y algunas de ellas a lo mejor será ponernos ante el propio espejo y, por tanto, serán duras, pero me parece que no van por el derecho de excepción territorialmente hablando, sino por otro tipo de medidas todo lo contundentes que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 739

19 de febrero de 2019

Pág. 27

se quieran, pero estructurales y, obviamente, pensadas en términos de estabilidad y de estabilización para toda la comunidad política en su conjunto. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias por sus intervenciones, profesor Castella.

Saludo, para que conste en acta, al señor Baldoví, que una vez más participa en los trabajos de la Comisión. **(El señor Baldoví Roda: Tenía Junta de Portavoces)**. Yo lo que hago es saludarle, pero saludarle con la mejor de las intenciones, con cariño.

El sábado tuve una comida con amigos y, como últimamente en declaraciones de varias personas con autoridad en el país se ha hecho mención a esta Comisión que nos reúne, me preguntaron qué era de nosotros en el marco de la Comisión y, en broma y en serio, dije: Pues mira, yo tengo la sensación de que hemos recorrido —yo desde luego lo he hecho— todos los estados de ánimo que recogía Lope de Vega —por decirlo con un cultismo— en el famoso poema sobre qué es el amor: Desmayarse, atreverse, estar furioso —si quieren, sigo—, áspero, tierno, liberal, esquivo, alentado, mortal... Ha habido algún momento en que algunos de nosotros sí hemos creído que era posible —una de sus expresiones más simbólicas— un cielo en un infierno; como dice él, creer que un cielo en un infierno cabe. Así que en el tronar que nos viene rodeando y condicionando desde hace ya años, seríamos capaces de encontrar un espacio no diré que idílico, pero sí donde los ruidos fuesen fundamentalmente los de las palabras. Yo creo que esos ruidos han sonado con melodía en las cuarenta intervenciones —el profesor Castella hace el número cuarenta de los comparecientes— que se han sucedido durante las catorce sesiones de comparecencias. En nuestro trabajo hemos padecido los avatares provocados por un año y medio nada fácil que han ido interrumpiendo nuestra actividad, porque intereses superiores de la Cámara así lo exigían. Digo intereses superiores de la Cámara porque yo no tenía otro tipo de cosas que hacer a plazo fijo. Son cuarenta las comparecencias y haciendo una broma para nosotros mismos, si no recuerdo mal, quedan 159 teóricamente pendientes. Qué hacer con ellas ya no será cosa nuestra; a mi juicio, no tiene sentido que intentemos hacer el último gesto de aguantar hasta el último segundo, entre otras cosas porque, si no recuerdo mal, teníamos previsto hacerlo el jueves que viene, y el jueves que viene no es que se acabe la legislatura, es que nos hemos despedido todos al terminar el Pleno.

Creo que el señor Rallo ha hecho un balance razonable de lo que esto ha sido, de lo que ha podido ser y de lo que en todo caso debería ser porque, como él ha recordado, efectivamente la Comisión nació con voluntad de ser un espacio de encuentro, de diálogo, de entendimiento; de las tres formas se definió cuando se planteó en el mes de julio y se acordó en el mes de septiembre, antes, por tanto, de alguno de los sucesos que nos han marcado en los últimos veinte meses. Renunciar no ya con voluntad permanente, sino incluso instantánea a nuestra capacidad de entendernos, a mí no me entra en la cabeza porque al final sentados sin micrófonos, sin escaños, en un pasillo, etcétera, tenemos capacidades reales para saber de qué hablamos, utilizar un lenguaje común. Y como alguna vez he dicho, si repasamos las cuarenta comparecencias que hemos tenido, más allá de la espuma, yo diría que los comparecientes en un 90% de los casos han coincidido en señalar dónde tenemos los problemas, lo han hecho. Y como son expertos muchos de ellos —todos los son, pero digo muchos de ellos fundamentalmente desde la perspectiva de expertos en la Constitución— coinciden en qué hay que hacer para arreglar o solucionar esos problemas que han detectado; ponerse de acuerdo en la redacción ya es otra cosa, pero para eso están, para ayudarnos a llegar a la redacción.

Por lo tanto, lo único que debemos reafirmar hoy, y lo hago en nombre colectivo y sin ninguna melancolía porque dejemos de reunirnos —todavía me puedo arrepentir y convocar la semana que viene—, es convocar a todos, con nuestros nombres o con otros nombres, a intentar que esta Comisión se mantenga porque tiene tarea por delante y servirá para rellenar de contenido, no artificialmente, el espacio de tiempo que necesitaremos para conseguir aplacar, aunque sea parcialmente, la tensión que hoy por hoy nos hace difícil hasta sentarnos a compartir coloquialmente un diagnóstico y unas soluciones. Quiero agradecer a todos su participación en la Comisión, sus intervenciones, lo fácil que me lo han hecho, y entre nosotros hemos aprendido a conocernos y a disfrutarlos.

Gracias a todos. **(Aplausos)**.

Se levanta la sesión.

Era la una y veinticinco minutos de la tarde.