



CORTES GENERALES
DIARIO DE SESIONES DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 657

Pág. 1

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

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

Sesión núm. 14

celebrada el miércoles 14 de noviembre de 2018

Página

ORDEN DEL DÍA:

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

- | | |
|--|----|
| — Del señor García Roca (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense). (Número de expediente 219/001484) | 2 |
| — Del señor Solozábal Echavarría (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid). (Número de expediente 219/001485) | 17 |

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro y treinta minutos de la tarde.

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

— **DEL SEÑOR GARCÍA ROCA (CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE). (Número de expediente 219/001484).**

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes, señorías.

Abrimos la sesión para realizar la comparecencia de don Javier García Roca, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense, buen amigo del presidente de la Comisión desde hace ya —no quiero ni pensarlo— cuarenta años. Cuando él vino de Valladolid a la Complutense, ya estaba yo por allí, lo cual indica que soy mucho mayor que él, cosa que juega en su ventaja.

Haremos esta comparecencia de acuerdo con el procedimiento habitual y, al concluir, suspenderemos cinco minutos para recibir el segundo compareciente de la tarde.

El profesor García Roca lleva años reflexionando sobre la Constitución, como corresponde a su especialidad, pero lleva también años reflexionando sobre la necesidad de abordar actualizaciones de la Constitución bien para responder a nuevos retos, bien para revisar algunas de las decisiones tomadas hace ahora cuarenta años y que, a su juicio y a juicio de otros constitucionalistas, merecerían una revisión. A estos efectos, coordinó y dirigió el trabajo de un número importante de profesores de Derecho Constitucional y puede que de alguna otra disciplina jurídica, como administrativistas y algunos otros, que se conoció en el año 2014. Con todo ese bagaje, con toda su experiencia y con toda la pasión con la que ha afrontado durante estos años esta reflexión, procedo a darle la palabra para que haga la intervención que estime conveniente y durante el tiempo que necesite para ello.

El señor **GARCÍA ROCA** (catedrático de Derecho Constitucional): En primer lugar, agradezco muy sinceramente el honor de poder comparecer en esta Comisión de Evaluación y Modernización del Estado Autonomómico a la Mesa, a los grupos parlamentarios —en particular, a José Enrique Serrano, con el que fui miembro de la mítica mesa de PNN de la Complutense de los años setenta— y a las señoras y a los señores diputados. Me disculpo porque ha habido algunas dificultades con los letrados para fijar mi comparecencia, porque tengo un sábado y he estado fuera de Madrid al no tener docencia.

Me gustaría hacer una intervención con tres partes y posteriormente contestaré a lo que pueda de lo que ustedes quieran. Una de las partes sería por qué la reforma es un ingrediente esencial del concepto de constitución; sin reforma no hay constitución. Otra parte correspondería a un diagnóstico sobre el Estado autonómico y, finalmente, hablaré de algunas recomendaciones que, como se ha dicho, hicimos una veintena de expertos de muchas especialidades e ideas en *Pautas para una reforma constitucional* y que coinciden básicamente con las que se hicieron hace poco en *Ideas para una reforma constitucional*, que coordinaron Santiago Muñoz Machado, que ha comparecido aquí, y Eliseo Aja. El diagnóstico y las recomendaciones son muy semejantes en esta treintena de expertos.

Ya adelanto que hay riesgos en tener una buena constitución vieja; es buena, pero creo que está vieja y deberíamos afrontar tiempos de reformas. Mi posición es que la reforma constitucional es jurídicamente necesaria. Cuando esto es una decisión política, corresponde a sus señorías, una vez que se alcancen los compromisos necesarios, si bien los expertos llevamos desde los treinta años de Constitución sugiriendo reformas. Las tenemos estudiadas y habría que avanzar en alcanzar algunos acuerdos aunque se vean lejanos.

La primera idea es que hay una identidad entre constitución y reforma. Las constituciones se ponen al día reformándolas. Hay un viejo debate entre Hamilton y Madison sobre por qué no poner un período de caducidad a las constituciones. Se concluyó que no, y por eso se puso un procedimiento de reforma, y por eso las constituciones son las únicas leyes que contemplan su modificación. Pero los españoles hemos tenido una bárbara costumbre, que ha consistido en no modificar ningún texto constitucional en el XIX y en el XX. Otros países también han tenido muchos problemas, pero nosotros nunca hemos reformado una constitución; construimos una sobre las ruinas de la anterior, y eso no me parece civilizado.

Mi predecesor en la Complutense, Adolfo Posada, en el verano de 1930 decía: ¿Y por qué no se reforma la Constitución de 1876? No se reformó, se proclamó la II República y se hizo una constitución nueva. No estoy diciendo que nuestra Constitución sea como la de 1876, porque es una buena constitución y tiene enmienda, pero sí que la inacción comporta un riesgo. Con frecuencia se emplea un símil que no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 3

me gusta, y es que se abre el melón. Bien, pero si el melón no se abre, a veces no se puede comer, y cuando vas a abrirlo ya es tarde.

La segunda idea es que habría que renovar el pacto constitucional. Hemos dilapidado la espléndida herencia de la Transición y me temo que el consenso constitucional en materia social y en material territorial se ha roto. En cuestiones federales, los pactos constitucionales son muy dinámicos. Todas las constituciones federales o cuasi federales se modifican con frecuencia, porque el equilibrio federal en financiación, en competencias es muy dinámico con mayor razón que con una Constitución común. Por supuesto, me sumo al 40.º aniversario de la Constitución, pero las constituciones se defienden revisándolas. Han pasado muchas cosas. Recordemos que los jóvenes censuraron a los partidos y se manifestaron diciendo aquello de «no nos representan», que hemos tenido problemas de corrupción y algunos estructurales y que tenemos un Parlamento con unos reglamentos que, como ustedes saben bien, son de 1982, aunque en realidad sean más antiguos, habiéndose planteado el Congreso estudiar su modificación. Asimismo, algunas instituciones como el Tribunal Constitucional tienen problemas en la selección de los magistrados —la prórroga de los magistrados creo que es muy mala práctica— y el Consejo General del Poder Judicial va por el cuarto o quinto modelo y no parece asentarse.

Me centraré en lo que creo que es más urgente y solo se podría arreglar tocando la Constitución, que es el Estado autonómico. No tenemos un Senado territorial —volveré sobre esto— en el que se pacten las leyes territoriales, y si no se pactan las leyes en esa Cámara luego se cumplen muy mal, como así se refleja en el informe sobre las comunidades autónomas que hacemos cada año en el Senado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la Ley de Garantía y Unidad de Mercado, con la Ley Wert de educación, cuya reforma ahora se plantea, en fin, con muchas. No basta con aprobar una ley por mayoría absoluta si no se pactan las políticas territoriales con las comunidades autónomas. Aludiré, asimismo, al tema competencial, del que ya habló Santiago. Tenemos un bloque de la constitucionalidad inabarcable. Nadie puede tener en la cabeza las competencias, porque están en la Constitución, en diecisiete estatutos que se reforman constantemente y en un montón de leyes. Ese modelo no tiene precedentes ni homólogos en derecho comparado; pensábamos que era un buen modelo pero no lo es.

Una tercera idea es que la reforma de la Constitución no es derecho constitucional, es una decisión política. Lo decía James Bryce, el clásico. Son ustedes los que tienen un trabajo muy difícil, que es elegir lo importante, la supremacía constitucional, y explicarlo y comunicarlo a la opinión pública para que no ocurra como sucedió con la reforma Renzi. Hay que elegir lo sustancial y abandonar lo trivial y esas son decisiones políticas. Los expertos solo podemos ser la forma del poder, solo podemos acompañar lo que ustedes crean que tienen que hacer, y lo suyo es mucho más difícil que lo nuestro.

Faltan unas condiciones materiales. Costantino Mortati, el clásico, hablaba de que hace falta una constitución material, un conjunto de fuerzas políticas como tuvimos en 1977 y 1978 que hagan una constitución formal. No la tenemos. Más modestamente Bryce decía que hacen falta unas condiciones materiales para reformar. ¿Cuáles? Una mayoría parlamentaria y gubernamental que lidere la reforma —las reformas se hacen desde el Gobierno—, un compromiso de varios grupos parlamentarios de seguir adelante —un compromiso de compromisos— y un diagnóstico compartido. Lo que es imposible es ponerse de acuerdo antes de tramitar un procedimiento sobre el contenido de las reformas, porque el contenido de las reformas solo se puede alcanzar trabajando, negociando un largo tiempo. De todas maneras, es común afirmar que no tenemos esas condiciones materiales, pero les advertiré que James Bryce también decía que una constitución rígida es como un puente de hierro: aguanta cualquier tormenta, pero si no tiene mantenimiento antes o después se quiebra. Me parece que la imagen es perfecta. Creo que debemos elogiar la Transición y la Constitución. No se puede escribir la historia en subjuntivo. La Transición y la Constitución fueron excelentes y tenemos una buena constitución, pero el respeto a la Constitución no es una cláusula de eternidad. Un exceso de respeto a la Constitución y a la Transición, como pasó en Estados Unidos, nos ha llevado a no querer modificar la Constitución y ninguna constitución es eterna; deben ponerse al día para resolver los nuevos problemas.

¿Cuándo es un momento constitucional? Hay una tendencia a creer que las constituciones se hacen cuando se produce la consagración de la primavera, pero esto no es cierto, las constituciones se hacen cuando se puede. Uno se va de su casa a casa de un amigo cuando no tiene más remedio que hacer obras. ¿Cómo hicimos la Constitución en 1812, y es una de nuestras grandes constituciones? En guerra civil entre los españoles e invadidos por los franceses, y los diputados sin poder llegar a Cádiz. ¿Y cómo se hizo en 1931? En un momento de crisis del parlamentarismo. ¿Cómo se hizo en Italia o en Alemania en 1949? Divididos y con tendencias comunistas en los países del Este. Las constituciones, dice

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 4

Ackerman, se hacen cuando se puede. Ya sé que no es un buen momento, pero no lo era hace diez años y no sé si lo será dentro de diez. Habrá que encontrar un momento, porque un momento óptimo no va a existir.

En ese sentido, creo que la Constitución de 1978 ha ido erosionándose. En el año 2008 yo era presidente de la Asociación de constitucionalistas de España e hicimos un libro llamado *Treinta años de reforma de la Constitución*. No me resisto a decir que lo coordinamos Enoch Alberti, que era el secretario de la asociación y un conocido federalista y que ahora es uno de los miembros de la comisión de transición nacional en Cataluña, y yo, como presidente. Si no se actúa, se producen riesgos de este tipo, y no hemos hecho nada desde 2008, salvo la reforma del artículo 135, en 2011, que vino impuesta por el Fiscal compact y las normas de la Unión Europea. Es decir, aunque no hubiéramos reformado la Constitución, hubiera dado igual, porque venía impuesto por todo el derecho constitucional europeo. La crisis de 2007-2008 ha incrementado los defectos. Hay quien dice que no todas las constituciones se reforman, pero no es cierto. Revisen, por ejemplo, el buen libro de Óscar Alzaga, padre constituyente, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, donde se molesta en recopilar cuántas veces se han modificado las constituciones en nuestro entorno: setenta veces en Austria, cien en Bélgica, incontables en Italia, veinte en Francia, cincuenta y siete en Alemania. Hay quien dice que en Japón no se ha modificado, pero en Japón no se ha modificado porque quieren volver a la situación anterior a la Segunda Guerra Mundial, a una discriminación de la mujer y a una situación de absolutismo. Es decir, como muestra, los datos que recopila Óscar Alzaga: las constituciones en Europa se actualizan modificándose. En la Asociación de letrados del Tribunal Constitucional hemos estado hablando la semana pasada del conflicto constitucional en Cataluña que ha llevado a aplicar el artículo 155. Lo hablamos muchos magistrados constitucionales, y creo que se hizo razonablemente bien. El grave conflicto en Cataluña ha puesto de manifiesto o ha agrandado muchos problemas.

Creo que un compromiso necesario o una condición previa es lo que se llama en Alemania o en Austria un compromiso de compromisos, no un compromiso de partida. Es imposible estar de acuerdo sobre qué reformar antes de iniciar un trabajo que llevará mucho tiempo. Debe ser un compromiso de compromisos, un compromiso de no levantarse de la mesa hasta que se obtengan detalles sobre las competencias o el Senado. Un compromiso de partida es un mito, es imposible, no hace viable la reforma. Por supuesto, una democracia de consenso, como existía en Alemania, donde hay con frecuencia grandes coaliciones, facilita la reforma. No estamos acostumbrados a este tipo de democracia. Llamaré la atención sobre lo que llevamos advirtiendo en el informe de las comunidades autónomas año tras año. Con diez o doce partidos no hay otra salida que gobiernos de coalición y acuerdos de legislatura. Las comunidades autónomas se han adaptado muy bien al nuevo esquema, pero no hemos hecho lo mismo a nivel nacional, y ya llevamos un Gobierno en funciones de 310 días y un segundo año de un Gobierno en minoría. En fin, creemos —lo hemos dicho en el informe de las comunidades autónomas— que con doce partidos representados en el Congreso no hay más remedio que adoptar lo que Lijphart llamaba la democracia de consensos. Con doce partidos y fragmentación en las cámaras es muy difícil no ya reformar la Constitución, sino reformar la educación.

Por supuesto, cuando hablamos de reforma constitucional no me refiero únicamente a la reforma de las normas constitucionales. Algunas cosas se podrán hacer en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como un mejor mecanismo de selección de los magistrados constitucionales, o en la Ley electoral o en buenas prácticas a la hora de seleccionar los vocales del Consejo. Las reformas se pueden hacer, es evidente, en distinto rango, pero si se hacen desde la Constitución es más fácil tener una visión global e integradora, de perspectiva y luego decidir dónde hacerlo. Y habría que hacerlo uno a uno. Creo que el error que se cometió con la propuesta de reforma bajo la Presidencia del señor Zapatero fue hacer una reforma que fue una hidra de muchas cabezas, porque a la larga no se sabe qué se reforma y es imposible de explicar a la opinión pública. Esto dicen en Italia que fue el error de la reforma Renzi. Le preguntabas a un profesor italiano: ¿qué es lo que se va a reformar? Y cuando llevaba cinco minutos hablando, ya habías perdido el hilo de la reforma. Es mejor ir una a una que hacer varias reformas de objeto múltiple para poder comunicarlo. Por último, no me resisto a recordar que todas las encuestas últimamente —ayer salió una— dicen que un 68,9% de los españoles quieren reformas constitucionales, y es un punto más en Cataluña. Puede ser preocupante que no haya una gran identidad, un gran consenso entre el compromiso parlamentario y la voluntad que manifiestan las encuestas.

Para acabar esta parte previa, ¿por qué no hacemos mutaciones constitucionales —como se ha dicho—, más de las que hemos hecho? Lean el prólogo de Pablo Lucas Murillo, el magistrado del Tribunal Supremo, a la reciente edición de Jellinek, donde verán un listado de todas las reformas

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 5

constitucionales que se han hecho mediante mutación, sin alterar el texto; tenemos muchísimas. En ninguno de los clásicos del derecho constitucional la mutación es una alternativa a la reforma. No lo era en Jellinek ni en Hsü Dau Lin ni en ninguno. ¿Por qué? Porque con la mutación se pierde legitimidad democrática. Además, se genera una grave inseguridad jurídica, como con estas reformas competenciales que hemos hecho con mutaciones, la Administración al servicio de la Administración de Justicia. Por último, no se llega a alterar el parámetro, con lo cual cuando hay un grave problema no se resuelve. Hemos hecho muchas mutaciones constitucionales pero la resiliencia constitucional ha dado de sí lo que ha dado. Por ejemplo, creo que en materia de competencias no le podemos seguir pidiendo al Tribunal Constitucional que resuelva mediante interpretaciones los problemas que las competencias generan, porque lleva haciéndolo cuarenta años.

¿Qué hacer?; segunda parte de lo que quería decir. ¿Cuál es el diagnóstico del título VIII? Me parece una constitución vaga, vaga en el sentido de abierta e imprecisa, a diferencia de una buena constitución federal. Con frecuencia los profesores decimos que España es un Estado federal. Bueno, en esto no lo es. Las competencias del Estado en una federación están en la constitución. En España no. Las competencias en España están en la Constitución y en diecisiete estatutos de autonomía que se modifican constantemente. La idea de bloque de la constitucionalidad hace muy difícil precisar las competencias e invertimos más tiempo en saber quién tiene la competencia que en decidir cómo se va a hacer la norma o qué se quiere regular. Este es un problema muy grave. Cualquiera que haya hecho una ley de protección civil o haya asesorado en una ley de educación tiene la experiencia de que la Constitución no dice nada sobre protección civil y hay que reconstruir las competencias con una jurisprudencia muy confusa. Por tanto, es una constitución abierta e imprecisa en competencias, con un inmenso bloque de la constitucionalidad y que además no estuvo basada en experiencias. Cuando hicimos las listas del 148 y del 149 nadie sabía qué era radiodifusión ni radiocomunicación ni pesca ni ordenación del sector pesquero. Aquello bastante bien se hizo, pero no teníamos ninguna tradición federal. Hoy día hay un montón de experiencias y, si se pudieran ajustar las competencias con todas las experiencias que tenemos en conflictos y en sentencias, podría hacerse de una manera mucho más precisa.

Como no ha habido un poder de reforma, el Tribunal Constitucional ha ocupado el lugar del poder de reforma no ya en cientos sino en miles de sentencias. No hay ningún país europeo, ni Alemania ni Italia, que tenga tantos conflictos de competencias. A la inseguridad del bloque de la constitucionalidad se añade la inseguridad de cientos de sentencias constitucionales imposibles de sistematizar. Yo he sido muchos años letrado del Tribunal Constitucional y me han hecho presidente de la asociación, y si me pusieran un examen —a mí o a cualquiera de los letrados de Cortes— sobre cuál es la distribución de competencias en protección civil o en denominaciones de origen me suspenderían. No hay manera alguna de retener en la cabeza cientos de sentencias que se proyectan sobre más de un centenar de títulos competenciales, en infinidad de listas que no dicen lo mismo, porque no dicen lo mismo la Constitución y las largas listas de competencias exclusivas de los estatutos, y esto me parece que es un problema que, sin modificar las reglas de distribución competencial, no se puede arreglar y genera incerteza, inseguridad y muchos problemas. Por ejemplo, a la hora de implementar el derecho de la Unión siempre llegamos los últimos. Recuerdo que cuando se hizo la Directiva Bolkestein sobre el comercio interior el consejero de Cataluña decía: es que mi estatuto me dice que yo tengo competencia exclusiva sobre comercio interior. Y lo dice. Entonces hay que explicarle a un consejero, que no es un jurista, que diga lo que diga el estatuto eso no es verdad, que el comercio interior no puede ser competencia exclusiva. Pero claro, ya empezamos con muy mal pie. De manera que —primera afirmación— es una constitución muy abierta, muy imprecisa, muy confusa, muy jurisprudencial y que retrasa mucho actuar cuando hay que implementar el derecho de la Unión o aprobar una ley territorial.

Las relaciones de colaboración y cooperación tampoco están casi en la Constitución, estaban en la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo, y ahora en la Ley 40/2015, pero apenas se dice nada sobre la colaboración y la cooperación y menos aún sobre la coordinación del Estado. Si no basta con la colaboración horizontal entre las comunidades autónomas, el Estado debería coordinar, pero no tiene esa potestad, y lo poco que dice la Constitución en el 145.2 —pedir autorización en el Senado— es muy rígido. Y qué decir de las normas básicas, que es una permanente confusión. Es imposible saber qué es básico en ordenación del sector pesquero o en educación. Las comunidades no participan en el Senado en determinar qué es lo básico y luego lo recurren y lo impugnan o no lo aplican si tienen un marco de actuación. Hay muchos ejemplos de leyes territoriales que las comunidades no aplican con distintos subterfugios y menos aún si no tienen una financiación específica. Este es el modelo. Creo que podríamos

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 6

ahora, con la experiencia en sentencias y en técnicas que tenemos, clarificar las reglas de distribución competencial.

¿Qué podríamos hacer? En breve síntesis —luego detallaré lo que ustedes me pregunten—, sintetizaré lo que dijimos en *Pautas para una reforma constitucional* y en *Ideas para la reforma territorial*, con Santiago Muñoz Machado, Eliseo Aja y una decena de expertos de muchas universidades. Primero, clarificar las reglas competenciales. Hay que subir la experiencia que tenemos en conflictos a la Constitución, todas estas controversias que hemos tenido en cuarenta años. Hay que releer los títulos competenciales y aclararlo y hay que añadir lo que haga falta. Si hay algún título competencial que no está —autonomía local, protección civil—, se pone; si en algún sitio hace falta darle coordinación al Estado, se añade. En fin, todas estas competencias exclusivas «sin perjuicio de» del Estado en el 149 no tienen ningún sentido y las farragosas listas de los estatutos de autonomía de competencia exclusiva, que estuvieron pensadas para huir de la prevalencia del derecho estatal —aunque luego el Tribunal Constitucional se cargó la prevalencia del derecho estatal—, habría que hibernarlas o dejarlas sin sentido. Las competencias del Estado deben estar en la Constitución y tampoco pueden ser a la carta. No hay ningún país federal donde uno decida, conforme al principio dispositivo, qué competencias tiene en cárceles o qué competencias tiene en ordenación del sector pesquero. Yo en clase suelo decir que en cualquier familia el padre o la madre dicen: hoy comemos cocido y mañana lentejas. No puede elegir cada uno qué tipo de competencias tiene, porque el principio dispositivo tiene sentido en derecho privado pero no en derecho constitucional ni en ningún sistema federal. Las cartas competenciales habría que homogeneizarlas, de manera que habría que clarificar las reglas competenciales, actualizar las listas competenciales, el 148 y el 149. El 148 se podría suprimir, porque es un periodo transitorio y todas las comunidades tienen ya las competencias del 148. Habría que irse al 149 y hacer lo que llamamos una lista única. Podrían ser tres competencias verdaderamente exclusivas del Estado; competencias compartidas, las menos posibles, pero serán muchas, y menos aún las competencias concurrentes, como cultura, donde la distribución es muy imprecisa. Solo con esto la legislación se vería mucho menos impugnada, se podría entrar en discutir la regulación y no la competencia mucho antes y ganaríamos en eficiencia y otros temas.

También se podría hacer en la Constitución algo que hacía el Estatuto de Autonomía de Cataluña —porque el Estatuto de Autonomía de Cataluña cometió muchos errores, el principal fue intentar cambiar la Constitución y mutarla en un estatuto, pero hubo un esfuerzo de regeneración técnico en algunas cosas—, por ejemplo, tipificar las competencias, explicar qué son las bases en la propia Constitución. Incluso hemos sugerido redactar unas directrices de técnica normativa sobre cómo aprobar las bases y no seguir discutiendo año tras año —como revela la jurisprudencia, el exceso de reglamentos básicos— cuántas horas hay que estudiar catalán en Cataluña —seis, ocho, diez— en vez de pedir un examen al acabar las enseñanzas medias; regulaciones detalladas, facultades ejecutivas en las normas básicas, bases que no se identifican, que no se dice al final lo que es básico, competencias concurrentes. Hemos estado estudiando hace poco el problema del taxi y las licencias de VTC, y uno piensa que el transporte de carretera es tan sencillo como que si las carreteras son extracomunitarias son del Estado y si son intracomunitarias son de las comunidades autónomas. Pues no, porque en la Ley de ordenación del transporte hay diez o doce títulos competenciales que invoca el Estado y no son transportes. Esto no es un modelo cualquiera, y quien se dedique a estos temas lo sabe. En el 150 hay algunas normas que no hemos usado y no son muy lógicas, por ejemplo, las leyes orgánicas de delegación y transferencia que permiten que el Estado delegue o transfiera a las comunidades autónomas algo. Se han unido a los estatutos de autonomía, en vez de ser leyes de delegación parcial, y han transmitido la sensación de que esto es una constitución abierta, de que el Estado puede estar constantemente delegando competencias a las comunidades autónomas en lugar de cerrar la Constitución y alcanzar un acuerdo que dure unas generaciones. No creo que sea una buena técnica, y esa opinión es muy amplia. Sí se podrían dejar las leyes marco que se utilizan en materia de impuestos cedidos.

Esto por lo que hace a la Constitución: habría que sentar las competencias del Estado en la Constitución, todas las que no son del Estado son de las comunidades autónomas —cláusula residual—, e impedir que los estatutos regulen las competencias. Los estatutos deben regular las instituciones propias, los principios, pero no deberían ocuparse de las competencias del Estado. Habría también que eliminar el principio dispositivo y el derecho transitorio. Hay alrededor de media docena de artículos en la Constitución que ya están desprovistos de eficacia. Todas las normas que se hicieron para poner en marcha el Estado autonómico —la iniciativa, el procedimiento de elaboración de los estatutos— son media

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 7

docena. Quedaría un hueco para poner, por ejemplo, no solo listas, sino para regular con detalle la educación o alguna otra materia incompleta. Pero eso es un derecho transitorio impropio pensado para poner en marcha el Estado autonómico, pero el Estado autonómico ya está en marcha. Este es el problema del título VIII, que fue pensado más para iniciar el Estado autonómico que para organizarlo. Como recomendó el Consejo de Estado, podríamos suprimir ese derecho transitorio y el principio dispositivo.

También habría que cerrar de una vez los trasposos de competencias. Llevamos décadas discutiendo sobre restos de trasposos de competencias, a veces no multilateralmente sino bilateralmente, y eso no es un buen modelo.

Por último, el Tribunal Constitucional, después del episodio del Estatuto de Cataluña, de un montón de recusaciones, de abstenciones y de decisiones dictadas por magistrados prorrogados mucho tiempo, lo que era la joya de la corona, salió algo dañado en su autoridad y hay que recuperar esa autoridad buscando un procedimiento de designación donde se cuide la excelencia en la designación de los magistrados, impidiendo la prórroga de los magistrados. Puede haber una breve prórroga, pero no uno, dos o tres años. Eso daña la imagen de imparcialidad de quien es el árbitro del Estado autonómico y al que además se le sueltan muchas cuestiones que no deberían dejársele.

¿Qué dice la Constitución sobre la autonomía municipal y las diputaciones provinciales? Porque habría que distribuir competencias en tres términos y no lo hacemos nunca. Sobre los municipios, prácticamente nada, aunque después del conflicto en defensa de la autonomía local el Tribunal Constitucional revisa las leyes, pero no hay un parámetro. Y sobre las diputaciones provinciales, todavía no tenemos un modelo compartido de diputaciones provinciales. La Ley de racionalidad y sostenibilidad de las administraciones públicas apostó por las diputaciones provinciales y por impedir las competencias impropias. No se ha aplicado. Según hemos detectado en el informe de las distintas comunidades autónomas, el modelo anterior de la Ley de Gobierno y Administración Local en tiempos del PSOE era radicalmente distinto. Creo que hay que alcanzar un mínimo acuerdo sobre si hacen falta diputaciones provinciales y provincias. No me refiero a provincias como circunscripción electoral ni como entidad para la Administración periférica del Estado, sino provincias como supramunicipalidad. Tenemos ocho mil municipios, algún ente intermedio tiene que haber, pero no comarcas, municipios y diputaciones, sobre todo cuando en algunas comunidades autónomas uniprovinciales no hay provincias y en las islas tampoco. Habría que alcanzar un mínimo acuerdo sobre las diputaciones provinciales porque son 50 000 millones de euros. El cálculo no es tan así, habría que desagregarlo por que en todo caso parte de ese dinero llegara a los municipios, pero deberíamos tener un modelo de diputación provincial en la Constitución que ahora mismo no existe. Alguien ha dicho, últimamente Miguel Sánchez Morón, que en vez de suprimirlas se podría dejar que cada comunidad autónoma hiciera lo que quisiera en función de las características de su territorio. Pero a algún acuerdo habría que llegar.

También —no tengo tiempo de tratarlo, no quiero ser pesado— habría que añadir algo sobre relaciones de colaboración y coordinación. Tenemos muchísima información sobre conferencias sectoriales, en el informe anual de las comunidades autónomas no costaría mucho dictar algunas normas de procedimiento para asegurarse de que la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales o la Carue funcionan y lo hacen con cierta estabilidad en el Senado.

Por último, pero no en importancia, qué hacer con el Senado. Los constituyentes dudaron de qué hacer con el Senado. Entraron de una manera y salieron por otra y la verdad es que no hay un Senado como Cámara de representación territorial, el Senado reproduce la misma representación de las provincias. Me parece que si no queremos que el Senado sea ocioso porque reproduzca la misma representación proporcional que el Congreso, habría que hacer justamente lo contrario. El Congreso se elige mediante elecciones libres, hay libertad de mandato y no vinculado y representan a la nación. El Senado no debería elegirse sino designarse por el Parlamento o los Gobiernos autonómicos, podrían votar en bloque representando a una comunidad y deberían aunar el ámbito nacional de la representación. Si se concluyera esto, no hay más que dos modelos, el modelo alemán, que se elige por los Gobiernos —está muy estudiado en España—, y el modelo austríaco, donde se elige por los Parlamentos, que en buena medida es más próximo a nosotros porque ese es el 69.5, los senadores de designación autonómica. Pero no creo que tuviera sentido una elección directa. En todo caso, creo que solo se puede plantear el problema de cómo elegir el Senado después de pensar qué funciones le vamos a dar y no antes, y no con la calculadora electoral, porque si diseñamos el Senado a la vista de los resultados, el modelo constitucional es imposible.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 8

¿Qué funciones habría que darle? Pues leyes de impacto territorial, conseguir que las leyes con un impacto territorial —eso se puede enumerar en la Constitución con un tipo de leyes— se pacten y si hay dudas las Mesas del Congreso y del Senado lo deciden. Las leyes de financiación y los tributos. Que los tributos se repartan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera mediante ecuaciones quizás será muy preciso, pero no es una buena técnica parlamentaria porque es imposible convencer a los ciudadanos de que España nos roba o no nos roba mediante ecuaciones. Tiene que haber una *accountability*, una transparencia, una explicación del grado de solidaridad de los servicios públicos y de los niveles de compensación, y eso hay que explicarlo y debatirlo en el Senado con palabras muy sencillas para que llegue a la opinión pública. También debería ser la sede de la treintena de conferencias sectoriales y la de participación en las decisiones de la Unión Europea, mantener informadas a las comunidades autónomas sobre las importantísimas decisiones en el Senado.

No falta últimamente quien dice: lo mejor es suprimir el Senado. La monografía de Eva Sáenz —creo que lo dijo aquí Roberto Blanco, que lo explicó el otro día, buen amigo mío—. No comparto en absoluto esta idea. No hay un solo país federal donde no haya un Senado territorial. Hay distintos tipos, podríamos tener el nuestro, pero no hay ninguno. No inventemos. En el año 1978 inventamos el principio dispositivo y es lo que peor ha funcionado. Me parece que en todo caso, si un Senado tipo austríaco o alemán no funcionara, estaríamos a tiempo de suprimirlo, pero no empecemos suponiendo que no podemos tener un Senado territorial como Alemania o Austria, aunque esto admito que es discutible.

Concluiré, no sé si me he pasado de tiempo. No sé si la reforma constitucional tendrá lugar o no, no es mi oficio hacer augurios. Ya digo que es una decisión política y no parece muy sencilla. Simplemente creo que debo decir lo que debe decir un experto independiente, y es que el inmovilismo, no modificar las normas constitucionales, tiene unos costes también. Nuestra Constitución territorial se improvisó, no teníamos experiencias en el año 1978, no está cerrada, y habría que cerrar las normas constitucionales, clarificar las competencias, alcanzar un compromiso de compromisos entre varias fuerzas políticas para modificarlo, ir aprobando por paquetes lo que resulte más sencillo y no generar excesivas expectativas porque esto —admito, saliendo del mundo del derecho— es difícil de hacer para no generar frustraciones. Si no es su momento, que eso les corresponde decidirlo a ustedes, habría que tenerlo suficientemente estudiado por si en algún momento llega el momento, pero llevamos quince años hablando de esto y parece que no llega nunca un momento. Esto es lo que puedo decir.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor García Roca.

Siguiendo con el procedimiento de actuación de la Comisión, intervienen a partir de este momento los portavoces de los grupos presentes, empezando por el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies*, señor presidente.

Muchas gracias por la exposición y sobre todo por mojarse. Creo que de su exposición puedo deducir sin temor a equivocarme que usted es un firme partidario de que la Constitución se debe reformar. Además ha dicho una cosa que yo he repetido muchas veces. Una parte importante de la conflictividad del Tribunal Constitucional es justamente la clarificación de competencias. Por tanto, he entendido que usted es firme partidario de esa clarificación de competencias. ¿Sería usted también partidario de clarificar dentro del sistema constitucional el sistema de financiación para que estas competencias se pudieran realizar en igualdad de condiciones en todo el territorio del Estado?

En el tema de las diputaciones ha sido donde menos se ha mojado, pero me ha gustado una propuesta que usted ha citado y que iba en el sentido de que cada comunidad autónoma pudiera decidir si tenía diputaciones o no.

Respecto al Senado, que era otra de las preguntas que normalmente hago, usted ha dicho que sería partidario de intentar una reforma, aunque entiendo de sus palabras que a su juicio el Senado no está desempeñando la función que debería desempeñar. En ese sentido, he creído entender que es evidente que ahora mismo el sistema de elección de los senadores no funciona o, a mi modo de entender —aquí me mojo yo— da claras mayorías con un número de votos que no sería representativo del sentir general.

A lo mejor no coincidiremos en hasta dónde debe llegar o no el sistema competencial, pero en muchas cosas coincidimos, por lo que le quiero hacer dos últimas preguntas. Una: ¿Entiende que cualquier reforma de la Constitución tendría que ser aprobada por referéndum? Dos: Vista la experiencia de la Constitución durante estos cuarenta años, ¿le parece a usted que igual que clarificamos competencias

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 9

también tendríamos que clarificar aparatos del Estado duplicados? Me estoy refiriendo a la cultura, por poner un ejemplo en el que a mi modo de ver se pueden duplicar competencias y atribuciones.

Moltes gràcies.

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

Por Unión del Pueblo Navarro tiene la palabra el señor Salvador.

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

Muchas gracias, profesor. La verdad es que es un lujo tenerle a usted aquí, igual que haber tenido en la sesión anterior al profesor Muñoz y dentro de un rato al profesor Solozábal. Es un lujo y un privilegio poder escucharles, y yo le agradezco sus ideas y su contribución a este debate por encima de todo, a pesar de que obviamente usted es muy partidario de la reforma. Yo, como soy de naturaleza pesimista —creo que usted ya lo sabe—, un tanto conservador y además he estudiado en los Jesuitas (**risas**), me acuerdo de aquello de que «en tiempos de tribulación, no hacer mudanza». Obviamente, hay algunos edificios que se conservan muy bien con un buen mantenimiento y un buen uso, y esa podría ser una pregunta: ¿Cuánto hay de problemas de diseño y cuánto hay de problemas de uso? Y por uso me refiero a lealtad y a cumplimiento.

En todo caso, yo creo que compartimos que esta Constitución, de la que usted ha dicho que es una buena Constitución vieja, no deja de ser no ya la mejor —seguramente lo sea—, sino la que nos ha dado los mejores cuarenta años de nuestra historia. Por eso mismo tenemos el interés y la preocupación por que permanezca o por mejorarla. El otro día el profesor Muñoz hablaba del mejoramiento de la Constitución y eso a nosotros obviamente nos suena bastante bien.

Hablaba usted del momento óptimo, y aquí quiero hacer una reflexión. ¿Cuál es el momento óptimo? Me imagino que nunca, pero a mí me parece que vivimos un periodo en el que se ha planteado un desafío importante a la Constitución y a nuestra unidad que no hace que este sea el mejor momento. En todo caso, mi reflexión es que las urgencias de algunos —de los nacionalistas— no pueden ser las prioridades de los demás. Es decir, ellos pueden pensar que este es su momento óptimo, pero hablaba usted del compromiso de compromisos. ¿Quién se adapta a quién? Es decir, ¿el constitucionalismo se debe adaptar al antiespañolismo o al anticonstitucionalismo?

Usted establecía dos requisitos para la reforma, un consenso previo y luego conocer el alcance, el contenido y la dirección. Yo no creo que eso nos incapacite para llegar a un acuerdo, pero deberíamos hablar primero sobre ello, aunque yo creo que esa cuestión es más importante que el cómo. Tanto usted, que lo tiene muy estudiado, como otros profesores ya nos han dicho qué es lo que se podría hacer. Ya sabemos cuál es el Estado en el que vivimos y ya sabemos dónde están los problemas, en el título VIII, y aquí le quiero trasladar dos reflexiones. Una es hasta qué punto, más allá de la necesidad de una reforma constitucional, sería conveniente limitar nuestra ambición buscando acuerdos, modificaciones, clarificaciones en puntos que ahora mismo son oscuros o conflictivos y que no requirieran una reforma constitucional. Es decir, no vamos a ser tan ambiciosos y, además, siendo conscientes del momento en el que vivimos, vamos a intentar ir poquito a poco. Como diría Simeone: «Partido a partido», si es que esa es una posibilidad. Si no somos capaces de ir partido a partido, lo otro obviamente es mucho más difícil.

Hay una cuestión que también le planteaba el otro día al profesor Muñoz a modo de reflexión, y es que cuando hablamos del título VIII, de las reglas de distribución competencial, los conflictos, la incapacidad que tiene el Estado de coordinar, el Tribunal Constitucional que con sus sentencias ha ido marcando los límites de cada competencia y de cada Administración, creo que ese es un debate en el que no queremos entrar a la hora de plantear lo que usted plantea, esa claridad, esas fronteras entre las competencias de cada cual, y es que aquello que suponga un atisbo de centralización puede parecer algo perverso y aquello que suponga descentralización es algo obligatorio y bueno, lo cual creo que nos paraliza. Yo soy autonomista, soy foralista, pero creo que ideológicamente deberíamos abrir nuestra capacidad de entendimiento de las cosas en este debate para pensar que es bueno no tener ningún prejuicio, porque han pasado cuarenta años y por tanto será bueno que algunas cosas vayan en una dirección y otras lo hagan en otra. En este sentido, creo que debemos hacer pedagogía valiente para decir que la reforma no puede ser unidireccional, o sí, pero debemos desdramatizar y desideologizar esta cuestión porque si no será imposible llegar a un acuerdo dado que al final todo irá en una única dirección que pueda satisfacer a algunos, pero no al propio sistema.

Esas son las tres reflexiones que le quiero trasladar: una más conservadora sobre el mantenimiento y el uso, otra sobre la ambición y el estado óptimo o no y otra sobre el prejuicio que tenemos a la hora poder

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 10

plantear una reforma del sistema que no sea unidireccional. En todo caso, muchísimas gracias. Siempre es un placer volver a verlo.

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

Por el Grupo Socialista intervendrá ahora el señor Cámara.

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

En primer lugar, quiero manifestar en nombre del Grupo Parlamentario Socialista nuestra satisfacción y nuestro agradecimiento por el hecho de que el profesor Roca esté hoy compareciendo en esta Comisión, donde estamos estudiando, como dice el título de la misma, la evaluación y modernización del Estado autonómico, cuestión en la que usted es un experto reconocido, como ha dicho anteriormente el presidente.

En líneas generales, yo estoy de acuerdo prácticamente al cien por cien con todo lo que ha dicho el profesor García Roca y me congratulo por ello, porque creo que responde al común denominador que sobre la reforma mantenemos la mayoría de los profesores universitarios especialistas en Derecho Público, y más en concreto en Derecho Constitucional, lo cual debería servir algo para esta institución en el sentido de que los profesores de Derecho Público mantengan un diagnóstico tan ampliamente compartido. Creo que esto sería importante subrayarlo.

Por otra parte, quiero señalar que estamos teniendo un problema con la necesidad de racionalizar y modernizar el modelo autonómico que se ha venido construyendo fuera de la Constitución de una manera muy dispersa y a veces con ocurrencias —puedo decir—; poner orden en todo eso es ya una necesidad manifiesta y yo me atrevería a decir que sistemática. En líneas generales, usted ha definido muy bien la Constitución. Dice: una buena Constitución vieja. Yo creo que esto es un hallazgo, es ya en sí mismo un diagnóstico, pero por ser una buena Constitución —aunque sea vieja— y haber un diagnóstico preciso, es posible mejorarla, actualizarla, en definitiva, dotarla de nuevo vigor. El problema es que, en lo que mueve el recurso de las constituciones que es, por un lado, la estabilidad y, por otro, la dinámica, la Constitución española está todavía instalada en el lado de la estabilidad porque hay un temor invencible a reformarla. Nos estamos perdiendo la dinámica, que quiere decir actualizarla al paso del tiempo, convertirla en un elemento fundamental de nuestro marco de convivencia, que esté adecuado a las nuevas condiciones de vida en este mundo globalizado y dentro del marco de la Unión Europea. En ese sentido, coincido totalmente con todo lo que ha dicho.

También ha excluido cosas que son importantes. Yo creo que ya ha quedado claro en esta Comisión que no podemos seguir hablando de que la alternativa puede ser la mutación constitucional como aquí se ha sostenido. Pero no porque sea bien vista o sea inadecuada, sino porque no es posible. En una constitución normativa no se puede pretender cambiar la constitución con mutaciones, porque las mutaciones tienen que ser conforme a la constitución, nunca pueden ser contra constituciones. Es decir, las normas constitucionales tienen un supuesto de hecho normativo y dentro de ese supuesto de hecho, aunque sea concebido dinámicamente, toda mutación tiene que caber. Por tanto, la mutación acaba siendo solo interpretación, pero no cambio. O sea, que con interpretaciones no cambiamos la Constitución, al menos los elementos de arquitrabe que son necesarios para modificar el sistema. Porque lo que estamos pidiendo no es un cambio constitucional completo; se está hablando de reajustes, se está hablando de actualización, se está hablando de resolver necesidades. Esto es algo que deberíamos tener muy claro. En este plano, una vez argumentado que la necesidad de una reforma va siendo sistémica y cada vez con mayor profundidad, yo no le voy a pedir que haga un ejercicio de adivinación, pero sí creo que puedo pedirle un diagnóstico proyectivo sobre qué pasaría con el paso de los años si seguimos instalados en la inacción, si seguimos instalados en la estabilidad férrea a la que se ha referido en su intervención. Es decir, si no reformamos la Constitución, ¿qué pasará en el futuro inmediato en un país como el nuestro, con las características ambientales que nos rodean, la cada vez más dificultosa fragmentación que nos caracteriza y el auge de una serie de elementos que hacen cada vez más difícil la convivencia y la vida política? Creo que esta es una cuestión que deberíamos de analizar.

En su intervención ha hecho una llamada a reformar con una metodología muy precisa, la que está contenida en la propuesta del grupo de expertos: abrir un tiempo de reformas. Ese tiempo de reformas que me parece que ha dicho que sería una a una, aunque después se ha referido a bloques o a paquetes, tiene que ser —de acuerdo— hecho así, pero cuando alguien toca algo en la Constitución se mueven, si no todo el sistema, elementos fundamentales del sistema. Yo creo que es necesario definir muy bien cuáles van a ser esos bloques porque, por ejemplo, aquí no ha habido referencias a que el Estado

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 11

autonómico no es solo la organización territorial del Estado, sino que también hay elementos del modelo social y del modelo democrático, y de reformas institucionales que tienen que hacerse de manera simultánea o muy bien conectada con el modelo territorial que no tenemos en la Constitución. En ese sentido, aunque ha definido muy bien cuáles son esos bloques, creo que hay algunas cuestiones que han quedado fuera y me gustaría referirme brevemente a ellas. Solo enunciarlas, porque no tengo tiempo para hacer otra cosa. Ha habido una referencia al 150 apartado 2. Mi pregunta sería: ¿No podría mantenerse como un elemento necesario de flexibilidad en todo sistema aunque fuera con una reforma adecuada en vez de suprimirlo? En segundo lugar, la Unión Europea. ¿Qué hacemos con la cláusula europea, la necesidad de hacerla, en qué términos y por qué razones? Por otro lado, la financiación. Tampoco se ha mencionado en la exposición una cuestión básica y también arquitrabe de esa reforma del modelo de organización territorial que debería de hacerse.

Otro aspecto muy importante —para mí fundamental— son las singularidades y reconocimiento de elementos de integración. Dadas las características del conflicto territorial que estamos viviendo y ya no solo en Cataluña, pensemos muy seriamente cuáles serían esos elementos de reconocimiento y de integración para construir un marco que sirva para todos y que todos aceptemos. Por otro lado, ¿no habría que flexibilizar los procedimientos de reforma? Siempre hay una excusa para no reformar la Constitución: En tiempos de tribulación no hacer mudanzas; además los procedimientos de reforma de la Constitución son extraordinariamente dificultosos. Bueno, vamos a ver, primero, en tiempos de tribulación no hacer mudanzas. Pero es que todas las reformas y cambios de importancia que se han hecho en el mundo mundial se han hecho siempre en tiempos de tribulación, se han hecho en tiempos difíciles, se han hecho en tiempos de crisis. Es que si no hay crisis o no hay una necesidad de cambio no se va a reformar nada. Por otro lado, si hay un procedimiento que se entiende dificultoso, reformemos el procedimiento con una buena reforma. ¿Por qué no? Aunque yo debo decir aquí que muchos de los procedimientos de reforma de las constituciones de nuestro entorno se parecen bastante al nuestro y, sin embargo, se hacen reformas, como antes ha explicado muy bien el profesor García Roca. Incluso en Portugal, en donde se redactó la Constitución casi al mismo tiempo que la nuestra, con muy poca distancia temporal al menos, se han hecho ya siete reformas constitucionales.

Me gustaría —y ya con esto termino— que reflexionara sobre una idea que a mí me parece fundamental y que debería de clarificarse, con independencia de nominalismos. ¿Podría hacerse en España, a la vista de la evolución y el desarrollo del modelo autonómico, una reforma que no fuese en sentido federal? ¿Podría hacerse? Habida cuenta de que nuestro modelo ya es *de facto* federal, porque lo es y así lo clasificamos los politólogos, los constitucionalistas no solo en España sino en todo el mundo. Nuestro modelo es federal, pero le faltan muchos elementos de un buen modelo federal y por lo tanto, ¿cabe volver atrás? ¿Cabe recentralizar habiendo llegado a donde hemos llegado? Esta es mi pregunta y me gustaría que me la pudiera contestar, si es tan amable.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

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

En nombre del Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra la señora Rojo.

La señora **ROJO NOGUERA**: Muchas gracias, presidente.

Bienvenido en nombre del Grupo Parlamentario Popular y muchísimas gracias por comparecer en esta Comisión que, como ha dicho mi compañero socialista, se ha constituido para hablar de nuestro modelo autonómico. Yo creo que el peligro que tiene estar entre constitucionalistas es que parece que todo se lleva a la reforma constitucional. Yo ya le adelanto que soy de ciencias y, por lo tanto, posiblemente hable de otras cuestiones y a lo mejor con más desconocimiento, pero creo que estamos aquí, en esta Comisión, para intentar mejorar en la medida de lo posible nuestro Estado autonómico, para evaluar lo que ha sido el modelo que todos nos hemos dado en estos cuarenta años. Desde luego nosotros no venimos con una idea preconcebida de si hay que modificar o no la Constitución; lo que queremos es analizar, evaluar y que personas como usted, con unos currículums tan valiosos y con una gran experiencia, nos puedan ilustrar porque me parece que siempre hay que escuchar; sobre todo cuando se está en el Congreso de los Diputados y se tiene la posibilidad de crear grupos de trabajo como este, es fundamental. Entrando ya en materia de consensos y de acuerdos, siento que no sea un interés general de todos los grupos parlamentarios a la hora de plantear un estudio, un análisis o una reforma de nuestro modelo. En cualquier caso, como usted ha dicho, las reformas constitucionales y los acuerdos solo se

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 12

consiguen trabajando y, por tanto, estamos dispuestos a ello. En cualquier caso, le felicito por su intervención.

Independientemente de todo lo demás, hay una opinión unánime de que el Estado de las autonomías, con todos sus defectos, imperfecciones e incluso servidumbres —como ha dicho alguien— ha sido un modelo de éxito. De la misma manera, todas las dificultades que estamos viviendo en nuestro modelo, fruto también de la grave crisis económica que hemos sufrido, no pueden poner en cuestión los logros tan importantes que entre todos hemos conseguido. Por ello, estoy segura de que todos somos conscientes de que cualquier modificación o cambio tiene que ser siempre para introducir mejoras que redunden en beneficio de los ciudadanos. No se trata de repartir poder o influencia entre los políticos, sino de analizar y saber quién puede gestionar mejor siempre al servicio de los ciudadanos. Este es el encaje. Cuando hablamos de un Estado fuerte que garantice la igualdad entre todos los españoles y se contrapone a un Estado de las autonomías también fuerte en donde se manifiesten las distintas diversidades, nuestro problema está en el encaje, donde se generan las tensiones. Esto es lo que nos gustaría que nos ayudara a resolver.

A lo largo de todas las comparecencias que ha habido aquí, un tema recurrente ha sido nuestro modelo. Aquí se ha hablado de Estado federal y usted parece que se inclina un poco hacia este modelo, pero se ha hablado también de Estado autonómico e incluso de federalismo con rasgos autonómicos. Me gustaría hacerle ya la primera pregunta: ¿Realmente usted cree que el mejor modo de articular en este momento nuestro Estado autonómico es un Estado federal? Uno de los padres de la Constitución comentó con cierta gracia que nos bastaría con tener un Estado autonómico mejorado que se llamara Estado federal. En cualquier caso, también decía que el federalismo era polémico y costoso —no me acuerdo qué más calificativos le ponía— y me gustaría que usted hablara de esta cuestión.

Otro ponente, hablando del Estado de las autonomías, nos decía también que había sido muy bueno en su momento —creo que usted también ha hecho referencia a ello—, pero que de alguna manera no se había puesto un dique de contención a las comunidades autónomas y, por tanto, muchas habían acabado funcionando como feudos. Digo esto porque de la lectura de algunos de sus artículos y libros parece que usted defiende que las autonomías se han adaptado mucho mejor al nuevo concepto de consenso y de acuerdo que el propio Gobierno central. Le quería preguntar: ¿Hay que poner límites al Estado autonómico? ¿Cuáles pueden ser estos límites? ¿Usted cree en los llamados derechos históricos que reivindican algunas comunidades autónomas? Me gustaría también preguntarle si el hecho de dar satisfacción a determinados nacionalismos justificaría una diferencia institucional a determinados territorios. Comentaba usted aquí —lo apunté— que era importante reformar el Estado autonómico para mejorar los mecanismos de integración de los españoles, clarificar reglas y competencias. Esta es una ingente tarea y me gustaría saber qué mecanismos de integración entre los españoles ve usted, porque hay tensiones importantes. No sé muy bien cómo analizar esto. ¿Cuáles serían las reformas más urgentes? Es verdad que hay que consensuar. ¿Qué cree usted que sería fundamental a la hora de hablar de consenso en esta etapa de tantos cambios? ¿Qué sería lo básico, como decía usted, aunque sea difícil definirlo?

En relación con el modelo de financiación, me gustaría saber si está usted de acuerdo en que contemple cuestiones como el envejecimiento o la dispersión, como reclaman algunas comunidades autónomas —entre ellas, la mía, Galicia—, y si este modelo de financiación es conveniente o no incluirlo en la Constitución. Me ha interesado también mucho lo que ha referido de las delimitaciones de las competencias Estado-comunidades autónomas, que a veces perdemos mucho tiempo en saber dónde están. Yo soy arquitecto de profesión y le puedo asegurar que a la hora de hacer cualquier cosa nos volvemos todos locos para saber a dónde tenemos que acudir. ¿Sería posible, como ocurre en algún otro país, una lista de competencias estatales exclusivamente y que el resto fueran competencias autonómicas? ¿Podría ser esa una posibilidad? Esto lo enlazaría con el tema europeo y no solo con toda la ingente normativa europea, sino también con el encaje de un Estado fuerte frente a Europa —porque entendemos que debe existir ese posicionamiento ante la Unión Europea y las políticas que allí se desarrollan— y que a la vez tenga en cuenta no solamente el papel de las comunidades autónomas, sino también los fenómenos regionales en Europa. Me gustaría que hablara un poco de este encaje.

Otra pregunta sería si cree que las comunidades autónomas tienen derecho a algo más que el autogobierno, porque también escuchamos hablar a algunas comunidades de la autodeterminación. Me gustaría conocer su opinión al respecto. ¿Deberíamos hablar de un cambio de la Ley electoral, por ejemplo, que modifique la representación en el Congreso? Aquí enlazo con el Senado. ¿Podría ser una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 13

justificación para una reforma del Senado que lo convierta realmente en una Cámara territorial? En relación con las diputaciones y la Administración local, creo que a veces hablamos poco de la Administración local. Siendo la más próxima, es a la vez la más olvidada. Me pareció entender que usted no está en contra de que desaparezcan en principio las diputaciones provinciales, pero ¿ve su encaje en esta nueva arquitectura constitucional de la que estamos hablando?

Ya para terminar, está claro que usted es un firme defensor de la reforma constitucional; incluso ha identificado aquí Constitución y reforma. Es verdad que nunca es un momento adecuado, pero ¿cree usted que este es un momento especialmente adecuado para la reforma? ¿Hay alternativas? Porque estamos hablando del Estado autonómico con carácter general y está claro que hay reformas que serían posibles sin necesidad de acudir a una reforma constitucional. ¿Podría hacer algún tipo de referencia a esto? En principio, nada más. Quiero darle las gracias y espero sus respuestas.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Rojo. Para haberse excusado de entrada por que no estaba especializada en derecho constitucional, ha sacado oro de su condición de arquitecta (**risas**), porque eso es lo que estamos haciendo aquí: tratar de hacer planos y, a continuación, ordenar la construcción.

Señor García Roca, tiene la palabra para contestar a cuanto le han formulado.

El señor **GARCÍA ROCA** (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense): Estoy a punto de irme, pero vamos a ver qué puedo decir. (**Risas**).

En relación con la intervención del señor Baldoví, yo no soy un experto en financiación —aunque la he estudiado—, pero tenemos un excelente informe de la comisión de expertos del año pasado. La idea sería que tiene que haber normas sobre financiación en la Constitución, normas en la Lofca —ahora está todo en la Lofca— y normas en la ley marco de cada impuesto cedido, en tres partes. En la Constitución debería haber algo sobre el grado de solidaridad que queremos entre todos los españoles para que los independentistas no digan que España les roba. Debemos ponernos de acuerdo en el grado de solidaridad —si de redistribución, si de servicios públicos, si de mecanismos de compensación— y tiene que haber un mínimo estable y una habilitación a la Lofca con mucho detalle, porque esto cambia mucho y los ajustes hay que hacerlos constantemente. No tendría que ser muy denso, pero un mínimo, al menos la solidaridad entre los españoles, que esto no está; no hay nada, no hay ninguna norma, y la construcción financiera, de la que no tenemos tampoco nada.

En cuanto a las diputaciones provinciales, a mí me gusta la propuesta de Miguel Sánchez Morón, que es mi amigo y cuyo libro he presentado, de que cada comunidad autónoma decida si quiere diputaciones provinciales. No van a tenerlas las que sean comunidades uniprovinciales, las insulares, donde no tiene sentido; además, no es lo mismo una comunidad pequeña que comunidades inmensas, como Andalucía o Castilla y León, donde yo he enseñado y donde todos miran con recelo a Valladolid; o Cataluña, donde hay una tradición comarcal. Esto tiene que ser una decisión que la Constitución no debe fijar con rigidez. De hecho, la autonomía local está interiorizada en cualquier sistema federal y los municipalistas en España llevamos discutiendo esto desde hace tiempo. Yo creo que hay que dejar un poco de autogobierno a cada región, lo que convenga, y que lo pague. Porque, claro, la intermunicipalidad es más sencilla si se hace por una comunidad autónoma. Hace poco, hablé con una directora general en Cantabria que me dijo que esta comunidad llegó a la intermunicipalidad sin grandes problemas. Pero la propuesta es no tener un modelo provincial tan rígido y dejar que cada comunidad autónoma funcione con pluralismo.

Por lo que se refiere al Senado, yo creo que el Senado actual duplica la intervención del Congreso. Sirve de muy poco. Mi amiga Piedad García-Escudero cree que el Senado mejora la calidad de las leyes, y siempre peleo con ella con que tengo una carpeta de todas las enmiendas que se introducen en el Senado, como paracaidistas, y no son accidentales del texto del Congreso. Es decir, yo no veo que el Senado sirva para mejorar la calidad de las leyes, siendo los mismos grupos, las mismas personas y los mismos partidos y el poco tiempo. Y la misma representación proporcional puede llevar a la paradoja en la que estamos ahora, donde la composición del Senado es muy distinta a la del Congreso y lo bloquea, y eso no es bueno. Eso es lo que reprochan los que quieren suprimir el Senado federal en Alemania, el Bundesrat bloquea el Bundestag, y esto es lo que tenemos aquí, el Senado bloquea el Congreso. No lo veo. Creo que hay que hacer un modelo territorial de una Cámara que se especialice en discutir leyes territoriales, problemas territoriales, financiación, colaboración, y un modelo en el que se elija por los parlamentos autonómicos al Gobierno. Eso es delicado, habría que hablar y habría que asegurarse de que el Senado no bloquee las leyes del Congreso, de que prevalezca el Congreso, no ocurra como en

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 14

Alemania; en fin, escarmentar en carne ajena y no hacer un Senado de hechos diferenciales, como estuvimos discutiendo una legislatura, porque eso no puede ser; no puede ser que una comunidad autónoma tenga un veto en lo que afecta al hecho diferencial, pero sí deberían estar representados en función de la población, de uno a seis, tampoco mucho, con alguna corrección.

En cuando al referéndum, para encontrar cierto relajo, viendo que la reforma constitucional en España no parece muy viable, hice un trabajo de teoría de la Constitución sobre la reforma de la Constitución en el mundo. La reforma a través de referéndum es un mecanismo muy excepcional. En Alemania el referéndum está prohibido y en la mayoría de los países, si hay una mayoría muy cualificada, el referéndum no tiene por qué producirse. ¿Cuándo? Cuando sea una decisión política esencial, si nos vamos a plantear monarquía o república o volver al Estado unitario, tiene sentido. ¿Pero tiene sentido hacer un referéndum si se hace una reforma sobre el aforamiento de los diputados? Me decía el otro día la presidenta de un Parlamento autonómico: ¿Pero quién va a ir a Medina del Campo a explicar lo que es el aforamiento o a Medina de Rioseco y pedir que voten en un referéndum? La gente quiere que le pregunten. Pero la gente quiere que le pregunten lo importante, no el aforamiento. ¡Cuidado!, porque el referéndum, como ha estudiado Romboli en Italia, se convierte en un veto; no en una forma de aprobación, sino en un bloqueo de las minorías. Yo creo que si vamos a hacer una reforma esencial, las decisiones políticas básicas, tiene sentido preguntar al pueblo, pero sobre los aforamientos, sobre la discapacidad, sinceramente creo que no, y no me parece que sea la regla general. Ahí he puesto las notas al pie en *Teoría y Realidad Constitucional* y no las tengo en la cabeza, tendrán que creerme.

Cultura es un ejemplo de competencia concurrente, donde se produce la ocupación del campo, *occupation of the field*. Estas deberían ser las menos posibles, y hay muchas. Siempre que concurren en un mismo espacio competencias sin diferencia, es un problema constante. Habría que intentar tener las menos competencias concurrentes posibles y también limitar las competencias transversales, para esto que estoy diciendo, para que cuando uno hace una ley de transporte no se encuentre con que el Estado invoca diez o doce competencias que no son transporte pero que le permiten intervenir en el transporte. Esto no es lógico.

El señor Salvador me dice que ha estudiado en los jesuitas. Yo también, en la Universidad de Deusto. Recuerdo que hemos estado en algún curso de verano discutiendo de estos temas en Santander. Me pregunta si en tiempo de turbulencias hay que hacer mudanzas o no. Las mudanzas se hacen en tiempos de turbulencias; uno se va de su casa y hace una reforma de la casa cuando ya no puede vivir. Creo que el tema de las competencias, de la integración de los territorios es muy grave. Llevamos quince años y no actuamos, pues no se puede abrir el melón; ya he dicho que cuando uno compra un melón y se olvida y no lo abre luego no se lo puede comer, y este es el riesgo, y citaba el ejemplo de la advertencia del maestro Posada en el año treinta. Es una buena Constitución, la mejor que hemos tenido. Hemos tenido un gran periodo de desarrollo económico y autonómico y los españoles hemos ido explicando por el mundo el ejemplo de la transición y la Constitución española, y hay influencias de la Constitución española en un montón de países que no podríamos ni imaginar. Pero las cosas son así hasta que cambian. Habría que intentar resolver los problemas, como en cualquier ley. ¿En qué momento? Pues me he puesto la limitación de que no soy un político, hago unos análisis políticos muy malos, y esto lo tienen que resolver ustedes.

¿Hasta qué punto limitar la ambición? Mire, creo que hace falta arquitectura y no ingeniería constitucional. Los constitucionalistas hablamos de ingeniería constitucional. Ya hicimos ingeniería constitucional con la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, donde fui un montón de veces a hablar sobre la reforma del Senado. ¿Ha solventado el problema del Senado la Comisión General de las Comunidades Autónomas? No. Cuando hicimos el conflicto en defensa de la Administración local, que hice un dictamen, se nos dijo: Hay que hacer un conflicto local, pero que no parezca que se reforma la Constitución porque si no es inconstitucional. Y miren ustedes qué diseño hubo que hacer del conflicto en defensa de la autonomía local. Es decir, si nos cerramos una fuente del derecho, que es la reforma, no entiendo por qué no desdramatizamos la reforma y entendemos que la reforma es un instrumento que el Parlamento tiene. Hay que desdramatizar y perder el miedo a equivocarse o acabamos generando problemas. Podemos adoptar medidas de ingeniería constitucional, podríamos reformar el Reglamento del Congreso, que hay un buen estudio en la Comisión, y aprobar lo que se hizo durante la Presidencia del señor Marín y arreglar unos problemas de parlamentarismo, pero no podemos arreglar las competencias ni el Senado sin tocar la Constitución. Los que se oponen a la reforma no dan ningún argumento en contra, simplemente no les importa que las competencias sean un caldo de cultivo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 15

que impida legislar, que impida ser eficiente. Discutimos esto en una reunión de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, en Belgrado, y Vicki Jackson, una profesora de Harvard, decía: qué buen invento español el del bloque de la constitucionalidad. Y le dije: no sabes de lo que estás hablando, esto es imposible. **(Risas)**. Y me dijo: pero si ustedes no se pueden poner de acuerdo, hacen un bloque y alcanzan un consenso. Y le dije: sí, pero tendrá algún límite. Me dijo: cuando invierten más tiempo en pensar quién tiene la competencia que en actuar. Esto es lo que pasa aquí. No discutimos qué hacer en Protección Civil o cómo afrontar una emergencia nuclear, sino quién interviene en Protección Civil. Esto es un problema y solo se puede solucionar reformando la Constitución.

Tiene razón el diputado Salvador de que, para centralizar o descentralizar, no es correcto entender descentralización como democrático y centralización como antiguo. Hay que conseguir un sistema eficiente y, si en algún momento hay que incrementar las competencias del Estado, se puede hacer. Yo he dicho que en España el Estado, en muchas materias, no tiene casi competencias de coordinación. Lo hemos visto en productos farmacéuticos, en Administración de Justicia. Esto se le podría dar. Si las comunidades autónomas no colaboran horizontalmente, porque, entre otras razones, es difícil colaborar con algunas comunidades autónomas con tensiones —no sé cómo decirlo, no quiero molestar a nadie— secesionistas, el Estado tiene que tener una facultad de coordinación. Si ustedes tienen cada uno una base de datos distinta sobre Administración de Justicia, pues voy a coordinar y a asegurarme de que haya una base de datos. Es decir, acepto esa posición; se trata de conseguir eficiencia, en alguna cosa habría que dar facultades al Estado.

En relación con la intervención del diputado don Gregorio Cámara, también profesor de Constitucional, creo que debe quedar claro que las mutaciones, como algún autor ha propuesto —Herrero de Miñón, un gran experto y buen amigo—, eso no es una alternativa, eso no es lo que dice Jellinek ni Hsü Dau Lin ni ninguno de los que han estudiado todo esto —y me molesté en releerlo en ese trabajo de *Teoría y Realidad Constitucional*—, porque se pierde legitimidad democrática, porque se genera inseguridad jurídica y además porque con la mutación no puedes cambiar el tenor literal del bloque, pues no arreglas nada. Y todavía seguimos discutiendo ahora qué es la Administración al servicio de la Administración de Justicia después de la interpretación mutativa del Tribunal Constitucional. Ya tenemos muchas. No es momento de dejar al Tribunal Constitucional que siga haciendo sentencias interpretativas mutativas que lo único que hacen es generar más confusión. Pueden servir, pero es que ya hemos acudido a eso.

En cuanto al diagnóstico, ¡yo qué puedo decir! ¿Hasta dónde puede haber problemas si no reformamos? Nosotros hacemos un informe con un espía en cada comunidad autónoma cada año, el informe de las comunidades autónomas que presentamos en el Senado el Instituto de Derecho Público de Barcelona. ¿Qué hemos detectado con el espía al respecto? Que la Ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración pública no se aplica. Pero no se aplica ni por comunidades autónomas del mismo partido si no le dan dinero para hacer lo que dice la ley. Y lo mismo con la Ley de garantía de la unidad de mercado si no se resuelve el tema de la desregulación; o la Ley de Educación. Nos planteamos volver a cambiar la Ley de Educación, la llamada *ley Wert*, porque no se negoció con muchas comunidades autónomas. ¿Cuál es el problema? Que las leyes en las que es imprescindible que colaboren las comunidades autónomas se aprueban por mayoría absoluta, son válidas pero no son eficaces. Este es el coste de no actuar: que no reformamos nada; como no reformamos las diputaciones provinciales.

¿Habría que reformar otras cosas? Me he concentrado en lo que me parecía más urgente. Saben que hay muchos que creen que habría que hacer más cosas. Yo creo que va a ser muy difícil explicar a los jóvenes que reformamos la cuestión territorial sin hacer nada en materia social. Un porcentaje importante del 46 % o el 47 % que votan fuerzas independentistas en Cataluña lo que quieren es más derechos sociales; no son independentistas estructurales. Y hay toda una serie de políticas sociales que han hecho las comunidades autónomas desde que empezó la crisis —la Ley de pobreza energética—, hay doce o trece sentencias que han sido todas anuladas por el Tribunal Constitucional. Sinceramente, ¿cómo podemos prohibir que las comunidades autónomas hagan políticas sociales donde tienen servicios públicos y competencias? En eso hay que alcanzar un acuerdo. Es muy difícil impedirlo. Y alguna modificación social, pero con tiento, porque no se trata de hacer derechos fundamentales todos porque luego no se pueden pagar. El problema de la experiencia de la Ley de discapacidad es que se hace una ley, pero si no se hace una memoria económica luego no se pueden pagar las prestaciones y el Estado no paga la parte básica de la prestación. Es decir, algo habría que hacer. Podemos incluir Seguridad Social, podemos incluir alguna cosa, pero ¿vivienda?, ¿dependencia? Habría que ir con mucha prudencia.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 16

No voy a hablar de democracia representativa porque me iría, pero se podría modificar el Reglamento del Congreso. Hay un debate sobre la Ley electoral, sobre el que varios han preguntado. Es muy delicado, en un momento en el que el sistema de partidos ha cambiado con la misma Ley electoral, ponernos a modificar la Ley electoral; no en el procedimiento ni en las listas abiertas, sino en el sistema de elección. Pero eso habría que estudiarlo porque no hemos modificado nada de la Ley electoral.

Por lo que se refiere a flexibilizar los procedimientos de reforma, en *Pautas para una reforma constitucional* concluimos que el 168 no tiene sentido. Podríamos tener un procedimiento ordinario y no un procedimiento agravado. El procedimiento agravado se metió para no poner una cláusula de intangibilidad —como hay en Alemania y en Italia— y proteger la Corona sobre todo; algunas derechos, pero sobre todo la Corona. No sé si introducir una cláusula de intangibilidad o no, ese es otro debate, pero el procedimiento del 168 es muy rígido. Y el del 167 también porque lo tomamos de Bélgica, una cuestión liberal del XIX; a principios del XIX se creía que los procedimientos de reforma debían ser muy complicados mientras que lo que ahora piensa toda la doctrina es que debe facilitarse reformar la Constitución y desdramatizarlo. Claro, pero si reformamos con el 167 el 168 para hacerlo todo por el 167, probablemente no es inconstitucionalidad —se lo he preguntado a Sabrina Ragone, que es la experta en este tema—, pero es empezar con muy mal pie. Es decir si modificamos el 168 para hacerlo todo por el 167, habrá una sospecha política. Yo no me atrevería a hacer eso. Pero si se reformara, podríamos quitar el 168.

¿Reforma en el sentido federal? Me lo preguntaba también Pilar Rojo. Yo hice mi tesis sobre esto en el año 1981-1982. Decíamos que España es un tipo de Estado intermedio entre el Estado regional y el federal. Esto no existe, se acabó. No hay más que federalismo. Italia ya no es un Estado regional. Bélgica tampoco. Las propuestas de reforma son federales y no hay más que unitario y federal, lo cual no es decir mucho porque hay un montón de modelos federales y España puede tener un modelo federal propio. Yo me basaría en nuestra propia experiencia. Por ejemplo, no tiene sentido que tengamos un Poder Judicial propio en cada comunidad autónoma, porque no hay un Código Civil —bueno, no hay un Código Civil catalán casi, pero este es otro debate— (**risas**), o un Código Penal o un Código de Comercio en cada comunidad. No tendría por qué haber un Poder Judicial, salvo el problema de las leyes civiles forales y especiales, sobre el que se acaba de hacer una tesis en Valencia. Podría ser un rasgo tener un Poder Judicial propio. Pero, en definitiva, podemos optar por qué federalismo. En todo caso, no somos un Estado federal no por el gasto, porque en gasto España es como cualquier Estado federal, ni por los controles, sino porque las competencias de la federación no están en la Constitución. No somos un Estado federal, somos algo peor, mucho más secesionista, mucho centrífugo, que inventamos en 1931 los italianos y luego nosotros, y no funciona, que es el bloque de la constitucionalidad. Somos algo peor que un Estado federal, un Estado donde las competencias de la Constitución están en el Estatuto de Cantabria o de Murcia. Y eso pensamos los técnicos que no es un buen modelo. Tiene que haber una lista de las competencias de la federación en la Constitución y todo lo demás autonómico, y hay que hacer esa lista con mucho cuidado ahora que tenemos muchísima experiencia y con informes de abogados del Estado, del Consejo de Estado, de la Comisión General de Codificación. Eso se podría hacer bien.

Respecto de la intervención de Pilar Rojo y lo más brevemente posible —discúlpeme—, yo no sé si es un interés de todos los grupos parlamentarios, pero cuando hicimos *Pautas para una reforma constitucional* me preocupé de que hubiera gente de muy distintas ideas y generaciones y todos nos pusimos de acuerdo. Cada uno vota lo que quiere. Y cuando discuto estos temas con expertos en Administrativo, Tributario y Constitucional, lo último por lo que les pregunto es lo que piensan. Diría lo mismo que he dicho así Óscar Alzaga, que es un representante importante del centro español o de la derecha española.

En cuanto a derechos históricos, los derechos históricos no nos llevan a ningún sitio. Ya el Tribunal Constitucional, en la Ley de Territorios Históricos, dijo que había que interpretarlos dentro de la Constitución. Creo que ahora en Aragón ha habido una ley nueva; pero reconociendo derechos históricos no vamos a ningún lado porque hay que entenderlos en el marco de las normas constitucionales y porque además no nos podemos lanzar la historia sobre la cabeza: El Cid Campeador sobre Guifré el Pilós. Dejemos la historia, que esto no es un problema de historia, es un problema de alcanzar acuerdos y normas y los derechos históricos no van a... Y no deberíamos crear ni asimetrías ni derechos históricos.

El derecho a la autodeterminación no existe. Aquí se ha llamado 'derecho a decidir'. Es un derecho que no está escrito en ningún sitio, que no se sabe quién es el sujeto y a qué vincula, si a votar la secesión o a que te consulten sobre tu vínculo con el Estado. En eso hay jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos tras la Guerra Civil; hay una sentencia de Italia sobre una ley del Véneto; hay un amparo en Alemania sobre un partido. Las constituciones rígidas no amparan el derecho a la secesión. Otra cosa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 17

es que ciertos problemas no se puedan arreglar sin votar. El 155, decía el otro día en la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, ha funcionado muy bien, pero estamos donde estábamos e incluso nos estamos planteando qué pasa con todo el derecho que ha vuelto después de la suspensión. Creo que habrá que votar, pero no un derecho a la secesión.

Supongo que me dejo algo de lo mucho que me han preguntado, pero no quiero pasarme del tiempo que habíamos previsto. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, profesor García Roca.

Creo que todos nos sentimos satisfechos de haberle escuchado y creo también que todos sabremos incorporar lo que nos ha dicho a la reflexión, que al final, es verdad, nos tocará hacer a nosotros. En ocasiones somos cabezas locas y nos conviene bien una llamada al sosiego, a la templanza y también al saber. Por todo ello, le agradezco en nombre de todos los diputados miembros de la Comisión su comparecencia ante nosotros.

Suspendemos cinco minutos y reanudaremos la sesión con el profesor Solozábal. **(Pausa).**

— DEL SEÑOR SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID). (Número de expediente 219/001485).

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a reanudar la sesión, señorías.

Contamos ahora con la presencia en la Comisión del profesor Solozábal —me reitero en algo que ya dije con el profesor García Roca—, amigo y compañero desde hace muchísimos años. Yo me he dedicado a una cosa más prosaica como es el Derecho del Trabajo y no a una cosa tan sublime como el Constitucional, pero somos amigos desde hace muchos años y estoy seguro de que contribuirá a la reflexión y al trabajo que tenemos en la Comisión.

Por tanto, sin mediar más pausa, tiene la palabra, profesor Solozábal.

El señor **SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA** (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid): Es un honor muy alto, y que estimo en mucho, el que se me hace llamándome a comparecer ante esta Comisión con los representantes del pueblo español para hablar sobre la posible reforma de la organización territorial. Además, me es más grato estar en esta casa porque entre los recuerdos que uno tiene más presentes está el de los años que estuve aquí como miembro de la Junta Electoral Central; fueron por lo menos doce años y, como digo, los recuerdo con mucho agrado.

Antes de hablar de la posible reforma de la organización territorial española, es necesario brevemente constatar un poco de dónde partimos y yo creo que partimos de una situación muy satisfactoria. Creo que el Estado autonómico español es un logro bueno conseguido de la resolución de esa paradoja o de ese conflicto que debe conjugar las exigencias de la unidad y de la pluralidad. ¿Por qué creo yo que efectivamente el Estado de las autonomías en términos generales ha resultado un éxito? Diría que quizá, sobre todo, por tres razones que voy a exponer brevemente. En primer lugar, el diseño constitucional del Estado autonómico responde o se adecua perfectamente a lo que había sido la mejor reflexión española sobre lo que se llamaba el problema regional, y estoy aludiendo naturalmente a Azaña, que subrayaba la importancia de la necesidad de respuesta de la descentralización a los problemas identitarios y a Ortega, que veía la reforma territorial como una ocasión para la modernización de España.

En segundo lugar, el diseño autonómico, como no puede ser de otro modo, responde a lo que es común en el constitucionalismo de nuestros días, en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en los modelos alemán e italiano, pero también a diversos intentos de descentralización que se estaban haciendo, por ejemplo, en el Reino Unido.

En tercer lugar, y quizás lo más importante, lo que hace el diseño constitucional autonómico es llevar a la práctica institucional un acuerdo entre nacionalismos que era muy importante, el acuerdo entre un patriotismo sugestivo atrayente español que quiere modernizar España, y unos nacionalismos territoriales templados que saben que no se cuestionan sus pretensiones últimas identitarias, que se le reconoce un fuerte poder propio en el autogobierno, pero que no cuestionan la soberanía última del pueblo español. Estoy hablando del tiempo de la Constitución y me estoy refiriendo a un pacto subyacente al diseño autonómico sobre el que ha llamado la atención, con acierto me parece, el maestro Rubio. El caso es que efectivamente nuestro diseño constitucional corresponde a lo que Azaola llamaba la forma federativa y que lo ha explicado como nadie un autor como Koen Lenaerts. Esos tres elementos de un Estado compuesto, atribuciones al poder central y los poderes autonómicos fijados constitucionalmente y una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 18

instancia que va a resolver en caso de conflicto, que es inevitable que aparezca, y utilizando solo la razón del derecho que va a resolver las disputas competenciales que no son propiamente disputas identitarias.

Pasando al tema de la reforma, haría brevísimamente también, unas consideraciones preliminares. A mi juicio, se trata, como es obvio, de una institución de protección constitucional, está en el articulado constitucional, en el diseño constitucional y su sentido es asegurar el mantenimiento de la fábrica del Estado. La actitud ante la reforma no tiene que ser ni sublimarla, como quizá se hace en el derecho constitucional americano cuando Madison hablaba de la reforma exclusivamente en las situaciones extraordinarias *the great an extraordinary necessity*, ni tampoco rutinizarlas como en el caso de Alemania donde se han hecho más de sesenta reformas. Quizás habría que pensar en una posición intermedia respecto de ella, procediendo a la reforma antes de que a su realización no tenga unas dimensiones tan enormes que la hagan imposible y que esto acabe con el sistema. Hay una reflexión sobre la reforma que es la siguiente. La reforma es una ocasión de renovación de la legitimidad constitucional. Se respalda explícitamente la parte reformada, pero se confirma también lo no reformado, y yo creo que en esta dimensión legitimatoria de la Constitución no se suele incidir.

Ahora voy ya a entrar en materia con una advertencia también preliminar. Voy a ofrecer seguramente el negativo de lo que han escuchado tanto por parte de mi admirado amigo Santiago Muñoz Machado como por parte del también admirado colega Javier García Roca. Voy a rellenar huecos e incluso voy a llamar la atención porque conozco y aprecio su ingente trabajo sobre la reforma, pero hay algunos puntos sobre los que yo no estoy de acuerdo en relación con sus planteamientos y justamente sobre eso es sobre lo que voy a hablar. Las reformas, en primer lugar, más importantes que en el plano de la articulación me parece que deben presentarse también en el plano de la integración; de manera que yo no tengo ningún rubor en hablar de la reforma del título preliminar en un sentido muy claro y en el que he insistido muchas veces que es el sentido de incrementar el pluralismo territorial, reconocer el pluralismo territorial más subrayado de lo que lo está en este momento. Este es un país que no reconoce suficientemente el pluralismo y que no lo valora. El pluralismo no solo tiene que ver con la oportunidad de las partes, de la riqueza y el desarrollo de las partes, sino que tiene que ver con la salud del conjunto. El conjunto se ve fortalecido cuando se reconoce el pluralismo. Y es muy importante que este pluralismo territorial subrayado, vamos a llamarlo pluralismo territorial nacional, esté reconocido en la Constitución. Es muy importante que la Constitución asuma este pluralismo explícitamente. La Constitución es un acuerdo sobre la articulación del Estado, sobre la construcción de su edificio, pero ese también un acuerdo espiritual sobre los valores y los objetivos del Estado y es muy importante que las partes se sientan reconocidas como quieren en el plan político de la comunidad que es verdaderamente la Constitución.

No voy a detallar la fórmula que se puede utilizar —al maestro Rubio no le gustaba la expresión Estado plurinacional, él prefería Estado nacional y yo esto lo dejo a encontrar una fórmula que cubra una decisión de las comunidades autónomas en relación con ello que se puede adoptar muy bien en los estatutos—, pero sí que querría brevísimamente referirme a una objeción que se puede hacer en relación con el reconocimiento del pluralismo territorial que a veces muestra manifestaciones verdaderamente llamativas.

Una vez leí a un lingüista catalán, y hace poco también se lo oí a Xavier Vidal-Folch, y contaba que hay más cátedras de catalán en la universidad alemana que en España. Verdaderamente es una cosa absolutamente asombrosa.

Yo no creo que este reconocimiento estimule verdaderamente las inclinaciones independentistas o separatistas de las naciones que se vean reconocidas en la Constitución. Siempre habrá naciones soberanas y naciones no soberanas, evidentemente. Hay una raigambre en la utilización de la expresión naciones en España. Yo suelo rescatar un texto de Gracián que me llega a partir de Azorín que dice: qué fácil es gobernar en Francia que es un Estado homogéneo, y qué difícil en España donde hay muchas provincias, los climas son variados, las naciones también son diferentes... Eso lo toma Azorín, que habla de la nación vascongada y, desde luego, también de la nación catalana. Hay un nacionalismo que no es independentista, que es el nacionalismo catalanista, hasta hace bien poco, y el vasquismo de la generación foralista de los años cincuenta. Algo hay que hacer en este sentido y me parece que está muy clara mi posición.

Por lo que se refiere al plano competencial, efectivamente, siempre se señala, además con toda la razón, que una reforma de la Constitución tiene que procurar una clarificación competencial que supondrá la simplificación de las atribuciones, así, supresión del sistema de doble lista, una mejor técnica de determinación de las competencias en relación con el objeto de la misma y el tipo de intervención, la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 19

cláusula residual, etcétera. Pero yo voy a hacer una ponencia paralela a la que seguramente acaban de escuchar ustedes o sobre la que les daría el otro día Santiago Muñoz Machado. Sobre esto me voy a permitir tres observaciones bastante heterodoxas.

Lo primero es que está muy bien lo de la clarificación competencial, pero hay que tener en cuenta que es imposible e inconveniente, a mi juicio, acabar con la indeterminación, propio también de las cláusulas competenciales, que son cláusulas constitucionales; y a las cláusulas constitucionales, precisamente pensando en su base, pero sobre todo en su futuro, les viene bien cierto principialismo, cierta apertura, cierta indeterminación. De manera que yo estoy en contra de quienes aspiran a hacer un elenco, una especie de guía de ferrocarril donde están previstas todas las competencias del Estado y fuera de ahí no hay nada que hacer; diríamos que ya se abre el campo de las comunidades autónomas. Esa sería la primera observación. La segunda observación es que el sentido de la reforma en el ámbito competencial puede ir a favor de las comunidades autónomas, pero no es el único sentido en el que la labor de clarificación tiene que orientarse. Estoy pensando, por ejemplo, en el 149.1.1 o en el 149.1.13 como competencias del Estado para asegurar el mismo *status iusfundamental* a todos los ciudadanos o para atribuir, de manera clara y evidente, al Gobierno de la nación la dirección de la política del Estado. En tercer lugar, y como más importante, yo creo que no se debe renunciar al instrumento de las bases como medio de distribuir la actuación normativa, y no solo normativa, del Estado y de las comunidades autónomas. Naturalmente que yo me opongo a una utilización abusiva y expansiva de las bases, pero para nada creo que en un Estado autonómico modificado, en el sentido federal, que es el que yo apunto, este sea una categoría que sobre.

Acercándome ya hacia la parte final tendríamos que hablar del plano institucional del Senado y de los amarres federales. En relación con el Senado, se trata solamente de ofrecer brochazos, pero ahora verán ustedes cómo discrepo seguramente de lo que hasta este momento ustedes han oído en esta Comisión. La heterodoxia es muy seductora y a veces uno no puede resistirse. ¿Qué matizaciones o qué planteamientos generales adoptaría yo en relación con el Senado? En primer lugar, hay que partir de una idea correcta de lo que es la representación territorial en el siguiente sentido. La representación territorial no solo debe concebirse como el modo en que los territorios o las partes del Estado se hagan presentes en las instituciones comunes, sino sobre todo que sean estos territorios los que manifiesten cuál es su posición sobre la organización común y sobre su actitud. Es decir, los territorios lo que tienen que hacer —vuelvo a repetir— más que limitarse a defender sus propios intereses, es manifestar cómo ven ellos la formación de la voluntad general del Estado; cuál debe ser, a su juicio, la posición del Estado.

Lo segundo tiene que ver con el tipo de alta cámara en la que yo estoy pensando, un cambio del Senado para hacerlo una Cámara verdaderamente de representación territorial, que sea un Senado o que sea un consejo. Es decir, vamos a ver si estamos pensando como insólito en una segunda Cámara, en un Senado, que ahora es un consejo, pero que ahora es un órgano en definitiva gubernamental, un órgano donde se hacen presentes las posiciones de los Gobiernos de las comunidades autónomas y, por tanto, sería un Senado designado por ellos. Yo soy más partidario, más que de un Senado gubernamental o de un consejo, de un Senado gubernamentalizado, es decir, un Senado cuyos integrantes son nombrados no por los Gobiernos, sino por las asambleas o por los parlamentos de las comunes autónomas, conforme a un sistema mayoritario corregido, de manera que en la representación de los territorios se asegure la presencia de las minorías.

Creo que es necesario que profundice un poquito más en esta posición mía, que claramente creo que es minoritaria y que me parece que tiene algunos argumentos. ¿Qué ventajas tiene el Senado consejo, el senado gubernamental, el Senado designado por los Gobiernos de las comunidades autónomas? Tiene ventajas de calidad técnica, es decir, es posible que los Gobiernos envíen personal muy cualificado de la Administración y esto, efectivamente, viene bien en un Parlamento que cada vez tiene que legislar más sobre temas más complicados. Esta es una ventaja que tiene el Senado consejo. Indudablemente, otra ventaja es la de la integración, es decir, se trata de asegurar que los Gobiernos de las comunidades autónomas, que después de todo van a ser los que promuevan la legislación de desarrollo correspondiente en las comunidades autónomas, tengan oportunidad como tales de participar en la fijación de las bases. No se puede negar que estos son dos argumentos muy importantes a favor de la Cámara Alta transformada en consejo, que es, creo, la opinión dominante.

¿Cuáles son los inconvenientes? ¿Por qué yo me opongo a esta fórmula o la veo con reservas, aun recordando que la representación de las comunidades autónomas designada por los parlamentos de estas va a ser siempre mayoritariamente la que se corresponda con los Gobiernos que están en el poder

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 20

en las comunidades autónomas? Mis argumentos son los siguientes. El Senado en este caso tendría una representatividad democrática indirecta, lo cual no deja de plantear problemas. Las Cortes son la representación del pueblo español y hasta ahora esa representación en el Senado se lleva a cabo con cierta inmediatez, cosa que desaparecería si quienes van a designar a estos representantes son los Gobiernos. Sería un mixto institucional raro, y con esto quiero decir que es un Legislativo nacional que está integrado por representantes de los Gobiernos de las comunidades autónomas cuando no se da la correspondencia contraria, de manera que se asegure al Parlamento nacional presencia en los parlamentos de las comunidades autónomas. Por otra parte, está el escollo de la prohibición del mandato imperativo y la dificultad de representar a los Gobiernos, que es progresivamente creciente cuando los Gobiernos de las comunidades autónomas tienden a ser Gobiernos de coalición.

Habría que echar un vistazo a la reforma de la función legislativa. En absoluto creo que deba ser la función legislativa la única que quede para el Senado, es decir, no se le debe privar de la facultad de control al Gobierno o de la actuación en la aprobación de los presupuestos. Si hiciésemos esto, estaríamos contribuyendo a un Senado debilitado, y la reforma debe ir en el sentido de fortalecer al Senado. En el procedimiento legislativo habría que introducir naturalmente modificaciones, empezando por alargar el plazo a cuatro meses, potenciar la actuación de la Comisión mixta Congreso-Senado y dar la oportunidad de que los proyectos de relieve autonómico especial sean tramitados en primer lugar en el Senado, etcétera.

Sería conveniente también —quiero terminar en tres minutos— que se recibiese en la Constitución, en una constitución reformada, a estos organismos que tienen una presencia efectiva en nuestro ordenamiento pero no tienen una plasmación constitucional, y me estoy refiriendo a la Conferencia de Presidentes y a las conferencias sectoriales. Las conferencias de presidentes son instrumentos de impulso político y de coordinación, teniendo en cuenta que tales conferencias no pueden solaparse ni adoptar tareas de dirección o de representación, a mi juicio, y las conferencias sectoriales tienen esta función de informar y articular el Estado compuesto.

Lo último que quería decirles, que seguramente no es lo más importante y puede ser también algo disonante, es lo siguiente. La reflexión es: del mismo modo que hacemos una lectura federal del Estado autonómico y asumimos sin ningún problema que nuestro Estado es una forma federativa porque cumple aquella tripleta de la que hablaba en un principio —creo que es conveniente una lectura federal del Estado autonómico—, no hay que entender la reforma del Estado autonómico, por lo menos la que pienso yo, como una ruptura sino más bien como una profundización. ¿Esto qué quiere decir? A mi juicio, hay algunos elementos —vuelvo a ser heterodoxo aquí seguramente— del Estado autonómico de los que yo creo que no debería prescindirse en el Estado federal. El Estado federal no es un modelo acabado y universal. Esto es un planteamiento absurdo. Como decía el autor al que antes me refería, Lenaerts, el Estado federal tiene muchos rostros, y uno de ellos es el rostro del Estado autonómico. En Austria, por ejemplo, los Estados no tienen Poder Judicial propio, y nadie se escandaliza por eso, o hay Estados federales en los que el Senado no tiene funciones propiamente territoriales o tiene pocas y nadie duda por eso de que los Estados Unidos o Canadá sean Estados federales. ¿Cuáles son estas instituciones o estos rasgos que a mi juicio debería mantener el Estado autonómico transformado en Estado federal? En primer lugar, lo que regula el 161.2. Recordarán ustedes lo que contempla el 161.2, que prevé la impugnación por el Gobierno de la nación de una disposición o resolución de las comunidades autónomas gravemente atentatoria contra el orden constitucional. No se trata de denunciar una infracción competencial menor sino una actuación, como dice mi querido amigo Felipe Arroyo, anticonstitucional, un choque frontal, brutal contra la Constitución. Me parece bien que se contemple que en este caso la impugnación del Tribunal Constitucional provoque la suspensión provisional y, como saben, el Tribunal Constitucional tiene que pronunciarse antes de que transcurran cinco meses. En segundo lugar —de esto no estoy tan seguro y explicarlo sería más complejo—, es cierto que los estatutos de autonomía no son constituciones, es decir no denotan poder constituyente propio, poder originario, que sé que es el caso en otros Estados, aunque sea un poder originario limitado. Sin embargo, la facultad estatuyente sí tiene una carga que no tienen las comunidades autónomas en relación con el Estado, no con los entes o las regiones, es decir, el estatuto de autonomía forma parte del parámetro de constitucionalidad, como saben ustedes, y obliga como norma constitucional al Estado. Así pues, hay una fuerza constituyente en el estatuto que yo creo que es muy importante. No me parece mal que esto siga siendo como es, es decir, que el estatuto renovado de estas comunidades autónomas siga siendo una norma de doble faz: por una parte, una norma que aprueba la comunidad autónoma y, por otra parte, una norma que aprueba, como ley orgánica, el Estado.

Hasta aquí mi intervención. Muchas gracias por su atención. Ha sido un placer. **(Aplausos).**

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 21

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Solozábal. Es usted una voz parcialmente coincidente y parcialmente divergente respecto de otras que hemos tenido. Eso nos anima.

Es la hora de la intervención de los grupos. En primer lugar, en nombre de Compromís, tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies, senyor president.*

Muchas gracias por su exposición. Quiero decirle que estoy especialmente de acuerdo con la primera parte de su exposición, con el reconocimiento del pluralismo. Como usted, opino que se haría un gran servicio al Estado si hubiese un reconocimiento expreso al pluralismo. En ese sentido, le pregunto lo siguiente. Hay catorce millones de españoles que pueden disfrutarlo o no disfrutarlo, pero que tienen derecho civil propio. En el caso de los valencianos, se nos ha vetado que podamos tener el acceso a ese derecho civil propio. ¿Le parece a usted bien que aquellos territorios que han gozado de derechos civiles propios se pudieran reconocer también en la Constitución?

Usted ha hablado mucho de la palabra federal. A veces, cuando se pronuncia esta palabra, a determinadas personas parece que les sale un sarpullido. A mí me ha gustado la normalidad con la que tanto usted como el anterior compareciente han utilizado esa palabra. En ese sentido, ¿cree usted que estaría bien que pudiéramos hablar ya de una manera normal de Estado federal sin provocar ese sarpullido constante en determinadas formaciones políticas?

Respecto al Senado —no soy ningún experto y por eso puede que no me haya quedado muy claro lo que ha dicho en su exposición—, usted ha hablado de los peligros de la representación. Yo veo uno concreto aplicado a mi comunidad autónoma. Senadores por designación autonómica, el Partido Popular, con el 26 %, tiene dos; el PSOE, con el 20 %, tiene uno; Compromís, con el 18 %, tiene uno; Podemos, con el 11 %, tiene uno; y Ciudadanos, con el 12 %, tiene un senador de designación autonómica. En cambio, senadores por elección, el Partido Popular, con el 35 %, tiene el 75 % de los senadores, es decir, 9; A la Valenciana, formación con la que nosotros nos presentamos, con el 25 %, tiene 3; el Partido Socialista, con el 20 %, no tiene ninguno, y Ciudadanos, con el 14 %, no tiene ninguno. En ese sentido, ¿cuál cree usted que sería la fórmula idónea de representación territorial en el Senado?

Usted nos ha insistido en que las preguntas fueran fáciles, pero esta no sé si va a ser fácil. Hemos visto que el Senado ha tomado protagonismo en los últimos meses. Ha tenido el protagonismo por aplicar el artículo 155 en Cataluña y, en el caso de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, precisamente por el modo de elección que tiene el Senado, por su capacidad de veto. ¿Le parece a usted que el Senado debería tener esa capacidad de veto teniendo en cuenta la manera en que se elige?

Moltes gràcies.

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

En nombre de Unión del Pueblo Navarro, tiene la palabra el señor Salvador.

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

Estoy tentado de animar a la Comisión a que cambie su nombre por el de los buenos amigos del presidente. **(Risas)**.

El señor **PRESIDENTE**: Es un puro problema de años.

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: La verdad es que es un lujo, presidente, que tenga esos amigos, todo hay que decirlo.

Muchas gracias, profesor, por acompañarnos y por ser tan heterodoxo. ¿Qué haríamos los españoles sin heterodoxos? Coincido con usted en muchas cosas que ha dicho y, desde luego, con esa primera afirmación que hace sobre el carácter positivo del Estado autonómico. Es una fórmula original, creo que diseñada desde la buena fe, sin experiencia y sin conocimiento o con más esperanza que conocimiento, pero que ha conseguido durante muchos años lo que ese dice ese latín que utilizan los americanos, el lema *e pluribus, unum*. Ese era el objetivo, conseguir que quisiéramos vivir o que viviéramos dentro de una unidad respetando la diversidad o la pluralidad.

Otros comparecientes han hablado más que usted o en términos más críticos de problemas de diseño del modelo. Seguramente usted nos podría hablar mucho de ello, pero me da la sensación de que lo que ha habido aquí ha sido más un problema de uso y mantenimiento que de diseño. De hecho, creo si hubiéramos tenido más inteligencia y más lealtad esos posibles problemas de diseño original del edificio —antes hemos hablado de la arquitectura— seguramente los podríamos haber corregido. Me ha gustado

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 22

esa expresión que usted ha utilizado, cuando le daba sentido a este modelo de cara a pacificar esta situación hablando de un patriotismo sugestivo y atrayente y de un nacionalismo moderado. Me ha venido a la cabeza esa frase del libro de Vargas Llosa, *Conversación en la catedral*, aunque no sé si la puedo reproducir.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Salvador, es literatura. Eso tiene bula. **(Risas)**. Nos la sabemos todos.

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: ¿En qué momento se jodió el modelo? Con perdón. Esa sería la pregunta. Qué hitos, qué momento; no diré quiénes, pero qué es lo que hemos hecho mal en ese uso, seguramente desleal, de un modelo que estaba pensado para gestionar de manera amable la diversidad.

He creído entender que usted hablaba de la reforma para integrar. También ha hablado de un acuerdo espiritual, lo que en el fondo supone querer, porque, al final, es ser leal con alguien al que quieres, y que las partes sean reconocidas como quieran o como se sientan. Claro, eso genera muchos problemas, porque uno se puede sentir como no es, ¿no? ¿Y quién define cómo uno se siente y además en relación a otros y al conjunto? Una pregunta sería: más allá del modelo, si es federalizante, federal, etcétera, el modelo autonómico al final lleva ínsita una cierta desigualdad; no sé si esa es la palabra, pero sí una cierta diversidad. Pero, ¿cómo hacemos posible en el futuro —ahora vemos los problemas que existen con esa posible reforma—, respetando la autonomía de las comunidades y siendo asimétricas —porque la autonomía conlleva la asimetría—, conseguir una igualdad para que al final no haya problemas de agravios continuados entre territorios?

Ha hecho algunas reflexiones heterodoxas —y termino—, una sobre la indeterminación. A mí me genera problemas pensar en cómo gestionar la indeterminación. Seguro que usted lo tiene resuelto en alguno de sus artículos, donde dice que eso sería bueno para el sistema, pero conociendo cuál es la deslealtad con la que actúan algunos, o establecemos cauces de solución de esos conflictos que se podrían generar o sería muy difícil gestionarlo. Hay una cosa con la que estoy contento porque en estas últimas sesiones he preguntado y he visto que usted coincide conmigo, y es que en la distribución de competencias, en el reparto o en la claridad —cuando hablamos de simplificación y de todas las condiciones que tiene que haber— no debiera ser unidireccional —creo que se lo he oído así—. Ahí, qué quiere que le diga. He preguntado a algunos de los ponentes sobre esto mismo y sobre el prejuicio que existe en España sobre la unidireccionalidad, es decir, que las reformas tienen que ser descentralizadoras o autonomizadoras y, si no, no lo son, y creo que eso hay que desideologizarlo y evitar ese prejuicio, porque yo creo que es muy paralizante a la hora de tomar decisiones, porque entre la sociedad que existía hace cuarenta años y la que hay ahora habrá habido muchos cambios, y unos permitirán que las administraciones más cercanas presten el servicio mejor y puede resultar que en otros campos sea lo contrario. Yo creo que hay que estar abiertos a que, si consiguiéramos hacer ese nuevo reparto, lo clarificara en un sentido o en otro, pero no que fuera en ello una cuestión esencial, hiperidentitaria como para no hacer un modelo que fuera razonable, que tuviera sentido. Comparto con usted esa bidireccionalidad.

Y hablaba usted en la última parte de su intervención de una lectura federal del Estado. Yo no es que tenga dudas, pero no sé si esa lectura federal supone una ruptura del Estado autonómico o es una evolución natural del Estado autonómico. Digo natural porque no sé si formaría parte de una inteligente segunda transición que pudiéramos acometer entre todos o vamos a ese modelo a golpe de necesidad, oportunidad, utilidad, madurez política o presión antiautonomista, que sería lo más preocupante. Supongo que será un poco de todo. Pero claro, si la lectura que hacemos de lo que debemos ser o del modelo al que debemos llegar lo fuera por presión de quienes precisamente no creen en el modelo, no dejaría de ser un apaciguamiento equívoco; ahí lo dejo como reflexión. En todo caso, como siempre, es un placer escucharle. Muchas gracias por su intervención.

Muchas gracias, señor presidente.

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

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

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

Muy buenas tardes, profesor Solozábal. Empiezo como terminaba mi colega, diciendo que es un auténtico placer tenerle hoy aquí. Esta es una tarde que para bastantes de nosotros resulta muy gratificante, y lo es porque de alguna forma yo —no sé el resto— tengo una sensación singular en el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 23

cuerpo en este momento. Es como si estuviéramos en una especie de isla en esta Comisión, en el marco de este debate en el que el interés de las intervenciones y la actitud de todos los portavoces es muy constructiva, frente a la dinámica general de otros espacios de esta misma casa, sea el Pleno o sea cualquiera de las comisiones, en la que lo normal es que este mismo tema, de lo que esta tarde estamos hablando aquí con sus provechosas aportaciones, sea objeto de constante conflicto subido de tono. Esto me llama la atención. Me provoca una sensación extraña constatar claramente que sí puede haber tiempo y espacio para el encuentro, el debate sosegado y la reflexión valiente; las conclusiones ya se deducirán posteriormente. Por lo tanto, empiezo manifestando esa satisfacción por eso.

También es verdad que tal vez tenga que ver —aunque no necesariamente— en la dinámica de esta Comisión esta tarde y otras la singular composición que esta tiene y a la que ninguno podemos sustraernos, el compareciente tampoco. Yo voy a hacer una serie de consideraciones y tal vez alguna pregunta y reflexión, y usted, profesor Solozábal, tendrá buen criterio de compartir alguna reflexión adicional o no. Como decía, algo tendrá que ver —tal vez, aunque no creo que en todo— el hecho de que tengamos la composición singular que tenemos, material que no formal, pues teóricamente todos los grupos parlamentarios de la Cámara tienen acceso a esta Comisión, tienen escaño reservado, pero la presencia efectiva solo la ejercemos dos grupos parlamentarios y unos aguerridos representantes del Grupo Parlamentario Mixto que comparten también estas inquietudes. Eso significa que hay dos visiones en la Cámara que no están hoy presentes aquí: por un lado, los partidos de corte nacionalista, más moderado —como usted lo calificaba— en algún caso o no tan moderado en otros casos, y por otro lado, aquellos otros partidos que, llamados a impulsar en sus orígenes transformaciones necesarias para la evolución de nuestro Estado democrático, han renunciado a hacer aportaciones o a compartir estas reflexiones en este espacio creado a estos efectos. Esa —repito— no creo que sea la respuesta a mi consideración anterior, pero en parte tiene que ver y, en todo caso, define en buena medida la realidad política en la que se produce este debate, obviamente, no solo en el seno de la Cámara sino en el conjunto del país. Ese es el contexto en el que estamos sumidos en este debate en los últimos años, en un periodo, según se quiera ver, más o menos extenso.

Profesor Solozábal, creo que usted conoce bien los planteamientos del Partido Socialista sobre este tema; de hecho, en buena medida son coincidentes. Las propuestas del Partido Socialista, articuladas, escritas y presentadas públicamente, no son coyunturales y son muy anteriores a que se desatara con la virulencia que hoy conocemos el conflicto territorial que vive el país en los últimos dos años. Es un proceso de reflexión muy anterior, en el que se logra fijar una posición clara, detallada y construida sobre hacia dónde pensamos que debería ir este país, lo que no es óbice para que, como siempre hemos venido diciendo, nosotros queramos espacios de diálogo para acordar y llegar a soluciones provechosas para el país. En ese sentido, la posición del Partido Socialista se ha construido sobre dos vectores. Como usted bien decía, en primer lugar, sin ninguna voluntad —nada más lejos de nuestra intención— de patrimonializar nada, pero con el reconocimiento y constatación de que la fórmula del Estado de las autonomías ha sido una fórmula de éxito a lo largo de estos cuarenta años, que ha resuelto en origen, como usted mencionaba, el problema regional, que lo ha resuelto durante cuarenta años y ha dado unas respuestas muy pragmáticas a las necesidades que tenía este país de desarrollo social, de desarrollo económico, de desarrollo político, de cultura política. Por tanto, ha sido una fórmula de éxito que no es óbice para que hayamos constatado que el edificio tenía grietas —como suele decirse, fatiga de los materiales— y que hay que plantear alternativas. Usted ha mencionado una palabra a la que nosotros también recurrimos, que es profundizar en el Estado autonómico en una tendencia federal y con una serie de elementos básicos en los que habría que profundizar necesariamente. Voy a seguir por lo que debería ser el final de esta intervención, porque en esa apuesta resulta muy sugerente, y posiblemente sea lo más conflictivo de este debate, su posición sobre la conveniencia de que, en el caso de una hipotética reforma, hubiese una fórmula de reconocimiento del pluralismo territorial en el título preliminar, aunque obviamente renuncia a hacer una propuesta concreta, a dar una fórmula. Si le he entendido bien aquí hay algo mollar del debate y del problema territorial que tenemos en este momento, que es la reivindicación de la singularidad por parte de determinados territorios nacionales, que se manifiesta de manera virulenta en una reivindicación de independencia, pero que podría tener otras plasmaciones en otro contexto en el que se pudiera discutir la cuestión. Me gustaría que profundizara en esa asimetría desarrollada, ese reconocimiento de esas singularidades asimétricas, y que aportara un poco más de luz.

En algún documento nosotros mismos hemos recogido la posibilidad, no en el título preliminar, pero sí en una hipotética adicional de la Constitución, de ese reconocimiento a las identidades nacionales que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 24

existen en el país. No sé si estamos hablando exactamente de lo mismo, no sé si la referencia tiene más que ver con recuperar el nombre de la cosa, es decir, el Estado plurinacional. Nosotros también hemos dejado muy claro desde siempre que el nuestro no es un debate nominalista, no es un debate por el nombre de la cosa, que nos importa poco o nada, sino por la profundización en lo que nos parece eficiente y necesario para recuperar ese compromiso colectivo como país que en este momento está bastante deteriorado.

Dicho eso le quería hacer algunas consideraciones adicionales, suscitadas no solo a partir de su intervención, sino también de la del profesor García Roca, que tienen que ver con el debate en torno a la hipótesis de la reforma. Aquí hay dos elementos que provocan un miedo atávico, una cierta esclerosis al afrontar ese diálogo, y que tienen que ver con dos referencias específicas: una es la palabra federal, que para muchos es tabú, porque parece que lleva a unas consecuencias más próximas a lo que son las manifestaciones actuales del conflicto: independentismo, autodeterminación, etcétera, y que a nosotros no nos da miedo, pero que sí forma parte de ese miedo atávico que se identifica con algunos grupos parlamentarios; y otro miedo atávico es el de la reforma de la Constitución, por ese temor a abrir un melón con resultados imprevisibles. Nuestra impresión es que esos dos elementos provocan esa esclerosis, esa imposibilidad de que algunos grupos quieran moverse en una dirección más acorde.

Decía antes que los españoles dicen que sí quieren reformar, pero los políticos no estamos siendo capaces de reformar. La crisis del sistema es evidente y necesita respuestas, pero las respuestas que se están dando hasta este momento son también de orden muy diverso, porque nosotros tenemos una propuesta, pero también constatamos que todavía falta un camino por recorrer para que otros se sumen a esta propuesta y hay otros que van en otra dirección. Es decir, durante los últimos años hemos visto que ha crecido socialmente —y que algunos partidos políticos han hecho bandera de ello— la tendencia recentralizadora en determinados aspectos, y esa tensión también está presente en este debate. Por lo tanto esta crisis tiene que tener alternativas. La nuestra es la reforma como solución ante esta necesidad, pero vemos que también existen esas dificultades que antes estaba comentando. Anteriormente algún portavoz de otro grupo parlamentario apuntaba cómo hoy las rigideces del artículo 168 de la Constitución son más aparentes que reales si lo confrontamos con el 167, porque el miedo atávico a la reforma hoy ya no es tanto a la reforma en sí misma, sino a una última consecuencia final de esa reforma, que es la hipótesis de un referéndum, que bien preceptivo en el 168 desde el punto de vista formal acaba siendo materialmente preceptivo en el 167, porque hoy ya la hipótesis del referéndum es o es, si se produce, si se recorre ese camino. Ese es el otro elemento que también distorsiona de forma notable.

También en el plano estrictamente político se ha planteado siempre una objeción de principio a iniciar el camino de una hipotética reforma constitucional en esta dirección, porque siempre se ha entendido que el consenso debería ser fundamentalmente una condición para iniciar ese camino y no un resultado, no la finalidad; el consenso para muchos no es la meta, sino la condición, es decir, en qué había que ponerse de acuerdo antes, qué había que reformar y cómo había que reformar para iniciar o recorrer ese camino. Ese es otro hándicap con el que nos hemos encontrado en los últimos tiempos, y que creo que también forma parte de las debilidades de este debate.

Estas, por no extenderme mucho y porque también otros compañeros querrán hacer uso de la palabra, eran las consideraciones que quería compartir con usted, señor profesor Solozábal, y con todos los grupos parlamentarios, por supuesto.

Muchas gracias.

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

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Rojo.

La señora **ROJO NOGUERA**: Muchas gracias, presidente.

En nombre de mi grupo parlamentario le doy las gracias por comparecer ante esta Comisión. He dicho ya con anterioridad que usted sabe perfectamente que esta Comisión está constituida para analizar el modelo autonómico que nos hemos dado entre todos. Como he dicho, mi grupo no viene con una idea preconcebida en cuanto a una reforma de la Constitución y en cuanto a su alcance. Nosotros lo que queremos en principio es analizar y evaluar el modelo autonómico de estos cuarenta años y ver en qué medida podemos mejorarlo. Yo ahí voy a discrepar un poco con mi compañero socialista, porque posiblemente quizá leamos estadísticas distintas, pero en el último CIS los españoles no demuestran demasiada preocupación por lo que sería una reforma constitucional. Estoy convencida de que entre los que asumen y dicen que sí la quieren —y ese dato yo por lo menos no lo tengo— estoy convencida de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 25

que no compartirían quizá el qué habría que reformar o el para qué. Es decir, es un tema que posiblemente no está al borde de la calle como lo está en el debate político. En cualquier caso nosotros creemos que cualquier modificación tiene que ir siempre en beneficio de los ciudadanos, y por tanto le agradecemos su presencia aquí, sus explicaciones, y que nos ayude en un tema que consideramos de tanta importancia.

Yo he tomado algunas notas de lo que usted ha expuesto y he observado que a lo largo de las distintas comparecencias que se han producido en esta Comisión ha habido discrepancias en cuanto al modelo federal, al modelo autonómico. Usted parece que se manifiesta a favor de un modelo federal, pero con rasgos autonómicos, porque de hecho habla de mantener en todo caso, por ejemplo —he apuntado yo— el artículo 161.2 de la Constitución, de impugnación. Yo ahí le pregunto si serviría ese artículo y esa impugnación, por ejemplo, para lo que está ocurriendo en el tema de Cataluña. Usted habla en este sentido del reconocimiento y que sería muy importante que la Constitución asuma el reconocimiento del pluralismo. No valora ni siquiera las denominaciones. Pero me gustaría que hiciera usted un poco de hincapié en cómo deberíamos hacer ese reconocimiento, porque hay algún ponente que también ha comentado —aunque habría que hablar de lealtad ante todo— que el Estado autonómico había sido muy bueno, pero que posiblemente muchas comunidades autónomas se extralimitaron en algún momento, y por lo tanto habría que colocar algún tipo de límite. ¿Cree usted que debemos poner límites a las autonomías? Esto lo vincularía con algo que he leído en algún artículo que usted ha escrito, donde habla de ese principio de lealtad que se tiene que presuponer no solo entre las comunidades autónomas, sino también entre las comunidades autónomas y el Estado. Y decía —creo recordar— que sería bastante —no sé si es ridícula la palabra— con que las comunidades autónomas no ayudaran a reforzar la posición de España y sí en todo caso a debilitarla. En este sentido volvemos otra vez al tema de una comunidad como Cataluña en la que a mí me gustaría preguntarle cuáles podrían ser esos intereses comunes sobre los que crear esa idea de la que usted habla de lealtad institucional, más que constitucional; y a lo mejor vincularla también a esa idea de patria que a mí personalmente me gusta bastante. Me gustaría, porque también nos preocupan los sentimientos, los afectos, cómo se podría reconstruir un poco todo eso, ¿no? Qué ideas tiene usted acerca de esta cuestión. Lo vinculo también a posibles asimetrías; ese respeto entre las autonomías, ese respeto al reconocimiento de ese pluralismo supongo que no implica reconocimiento de esos famosos derechos históricos a los que muchas comunidades hacen mención, y a que la necesidad de contentar a determinado tipo de nacionalismos implique asimetrías o implique diferencias claras de unos territorios con otros. Me gustaría conocer en ese caso su opinión.

Y en el plano competencial también me ha parecido muy interesante cuando ha hablado del sentido de la reforma, que no tiene que ir solo en la línea de las comunidades autónomas. Yo le preguntaría en primer lugar por la clarificación de las competencias Estado-comunidades autónomas. Antes le comentaba al señor García Roca si le parecía que a lo mejor lo más sencillo del mundo era decir cuáles son las competencias estatales en una lista muy clara y muy concreta, y que el resto fuera realmente competencia de la comunidad autónoma, y no habría mayor problema. Pero es verdad que usted comenta la posibilidad de que a veces en esta simplificación de atribuciones o en esta nueva clasificación podría haber competencias que redundaran o que volvieran al Estado. ¿Me podría usted comentar si hay alguna en concreto que cree usted que debería revertir en el Estado?

También querría conocer su opinión acerca de la financiación, porque otro tema recurrente es la financiación autonómica, si tiene que estar o no en la Constitución, si debe ser o no finalista. Porque sabe usted que muchas veces hay un problema de justificación de las comunidades autónomas en cuanto a sus presupuestos. Antes se comentaba también que los mecanismos de coordinación que tiene el Estado con las comunidades autónomas no han funcionado, y quiero conocer su opinión en cómo habría que implantar o qué habría que hacer para que esos mecanismos funcionaran, y si la financiación de las comunidades autónomas debería tener un carácter más finalista y dentro del marco constitucional.

En relación con el Senado creí entender que su postura, aparte de que sea Cámara territorial, sería atribuirle no solo una función legislativa, sino reforzarlo y por tanto que tuviera también una función de control al Gobierno. ¿Cómo se haría esto? Se está hablando de que el Senado no debe vetar la legislación del Congreso, de que el Senado incluso debe ser una Cámara de representación territorial en cuanto a que las leyes de contenido autonómico o territorial son las que se tienen que discutir allí. Me gustaría que de alguna manera especificara un poco más ese control que podría atribuírsele al Senado. También quisiera conocer su opinión acerca de las diputaciones y la Administración local, la gran olvidada, a pesar de ser la más próxima al ciudadano, y su encaje, como decía antes nuestro presidente, en la arquitectura constitucional.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 26

Por último, creo que no lo ha dicho explícitamente, pero yo se lo pregunto porque a lo mejor no le he escuchado, ¿cree realmente necesaria una reforma constitucional? ¿Cree que este momento es el adecuado para llevarla a cabo? ¿Vería usted alguna alternativa? Hoy aquí también se ha hablado de las famosas mutaciones constitucionales, que ha defendido algún interviniente en esta Comisión. ¿Qué piensa usted acerca de esto?

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Rojo.
Señor Solozábal, tiene tarea todavía. **(Risas)**.

El señor **SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA** (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid): No sé si hacer una síntesis o ir interviniente por interviniente. Primero de todo, muchas gracias por su amabilidad. A uno cada vez le escuchan menos, sobre todo en casa, con lo que ver que ustedes no parpadean es sumamente gratificante. No saben cómo se lo agradezco. **(Risas)**. Sí que es un cierto oasis, me da esa sensación, porque realmente no ha habido discrepancias entre ustedes y yo no me he sentido desautorizado. Los juristas solemos tener una visión poliédrica de las cosas: hay un demandante, un demandado, los abogados, el juez, y hay una recomposición de diversas perspectivas, y esto es lo que sirve. Es estupendo que podamos llegar a algunas posiciones con un grado considerable de aproximación.

Voy a referirme primero al señor Baldoví. Efectivamente este temor por el nombre federal no la comparto. Esa es una actitud que puede persistir, pero que a mi juicio no tiene ninguna justificación. Nadie piensa que la unidad alemana esté en peligro porque Alemania sea un Estado federal, y lo mismo ocurre en los Estados Unidos. Nosotros tenemos una historia que efectivamente ha podido propiciar una comprensión peyorativa del federalismo, pero creo que lo que hay que pensar es que cada vez que España se ha dado un sistema democrático la cuestión de la descentralización ha aparecido, más allá del nombre. Ortega tenía pavor a la expresión federal, creía que eso era jugar con la soberanía; sin embargo su propuesta de reforma del Estado y de descentralización está en la línea más razonable de lo que es la justificación del federalismo, no tanto por dar satisfacción identitaria, sino por organizar mejor el Estado y asegurar una proximidad de los ciudadanos al poder y una oportunidad de experimentación en las arenas locales. Es cierto que muchas veces hacemos cuestión del nombre. El problema es la referencia federal, con todos los matices que he establecido antes, porque se podría decir que para qué ir a un sitio en el que ya estamos. Cuando Watts o Lenaerts hablan de Estados federales y ponen ejemplos, ponen a España, y Azaola —del que yo hablo tanto— también se refería a las formas federativas. O sea que yo no tengo esa idea, aunque sí se justifica un poco cuando se lee a Galdós, porque uno ratifica algunos prejuicios contra expresiones de lo que ha sido el federalismo en España. Creo que eso está desde mi punto de vista absolutamente superado.

Respecto al derecho civil propio nuestra Constitución reconoce el derecho civil, pero el tema es si la reforma y el desarrollo del derecho civil tiene que estar ligado necesariamente en las comunidades autónomas al derecho foral. Ese es un problema interesante. Quizá la conexión no sea en un determinado momento de desarrollo necesario, es decir, que haya que justificar siempre la utilización de competencias en materia civil en conexión con el derecho foral puede ser discutible. Es una justificación que puede haber tenido sentido, pero ahora las comunidades que no tienen derecho foral no pueden tener derecho civil... Ahí hay un problema interesante, y creo que se ha presentado en relación precisamente con Valencia. Hay otras comunidades que quizá tienen más claramente reconocido su derecho foral, y desde ese punto de vista pueden desarrollar competencias sobre derecho civil porque no necesitan estar ligadas.

Respecto al 155 les diré lo siguiente: cuando estudiábamos derecho político en la primera época, era un mixto de constitucional —vosotros sois jóvenes y no habéis conocido eso, pero tú, presidente, algo sí—, y se estudiaba algo de sociología. Yo recuerdo al sociólogo Merton que hablaba de la funcionalidad universal. Todas las instituciones al final encuentran su función, encuentran su tarea, aunque no estuviese prevista al principio, y a veces felizmente. Hay que ver todas las críticas que se han vertido con el Senado, y sin embargo hemos dado una respuesta a mi juicio necesaria y en términos generales razonable a la revuelta —llámenle como quieran, yo utilizo esta expresión histórica sin querer calificar nada—. Eso es un descubrimiento. Creíamos que el Senado no servía para nada, pero vaya que ha servido. Otra cosa es que en la Ley de estabilidad se arroguen funciones al Senado que no son las que le corresponden propiamente en el proceso legislativo, de manera que se imponga siempre la decisión y la voluntad del

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 27

Congreso. Eso es discutible: esa exigencia de aprobación en el Congreso y en el Senado en situación de paridad es discutible, porque no es la fórmula constitucional, me parece. Esto es lo que se me ocurre.

Le agradezco que haya mostrado una sintonía especial con la primera parte. Hombre, todos sabemos que la articulación mejorada favorece la integración, pero mi posición va un poco más allá de eso. Mi posición es que efectivamente un reconocimiento explícito en la Constitución del pluralismo territorial nacional sería muy conveniente, por las razones que he explicado: mi doble convicción —porque, como estamos tan en familia, lo podemos hacer—. Yo he conocido a muchos nacionalistas que no son independentistas. Hay una gente a la que yo particularmente admiro, que es esta generación foralista de los años cincuenta y sesenta vasca, que es Caro Baroja, que es Arteche, que es Mitxelena, que no son independentistas, ¡no son en absoluto independentistas! ¡En absoluto! Son foralistas, como yo, que soy foralista —foralista constitucional, pero foralista—. No son en absoluto independentistas. Y después la otra idea en la que he insistido, que me parece muy importante —y que está relacionada con lo que usted preguntaba: cuándo se fastidió el invento—, es ese pacto del que habla Rubio, ese pacto entre nacionalismos, que es un pacto evidente. Es decir, lo que se llamaba el patriotismo sugestivo, esa idea de una España desarrollada, moderna, que puede tener gente como García de Enterría, como Rubio, como Tomás y Valiente, como Peces-Barba; y nacionalismos moderados que saben que la autonomía tiene que ir y va a ir en serio, está además doblada con una posibilidad de participación de estas comunidades autónomas, pero que obviamente no hacen referencia a una visión soberanista de los derechos históricos. Le explicaba yo hace unos días en El País, no sé si han visto el artículo que escribía sobre el anteproyecto de reforma del estatuto vasco. El sistema foral no remite a un sistema de autogobierno soberano, sino limitado. En el antiguo régimen el rey y en el moderno las Cortes. Los derechos históricos son los que ha dicho el Tribunal Constitucional, es decir, un Gobierno tradicional propio.

Respecto a la diversidad foral a estas alturas está bien claro que efectivamente, tanto en el caso vasco como en el caso navarro, me parece que es un hallazgo, primero, de riqueza intelectual del modelo constitucional. Es una muestra historicista que no suele abundar en las constituciones, que ordinariamente tienen una visión de liquidación del régimen anterior, porque las constituciones suelen nacer en la época de las revoluciones, y la nuestra tiene unos miramientos —digamos— con la historia que primero me llaman la atención, desde un punto de vista diríamos de la teoría constitucional, que se ve en muchas cosas, se ve por supuesto en la Corona, en el Estatuto de la Corona, pero se ve también en los derechos históricos de los territorios forales. O sea, yo creo naturalmente en un foralismo constitucional, protegido por la Constitución, pero que limita con la Constitución y que se mantiene por voluntad de la Constitución. Ese es el foralismo en el que creo.

El señor Rallo ha hablado del reconocimiento de la singularidad, de la asimetría. Lo explico en estos términos que acabo de hacer. Quiero decir que la igualdad es, según el Tribunal Constitucional, de posiciones fundamentales, pero hay una asimetría efectiva; hay comunidades autónomas que tienen policía propia, que tienen televisión, y otras que no las tienen, esto es obvio, aparte de las diferencias entre las comunidades del 151 y del 143, que no son diferencias cualitativas, pero que son diferencias efectivas, es el resultado de la actuación del principio dispositivo como criterio estructural en nuestra Constitución. Es una muestra más de que ese diseño constitucional es una obra bastante fina intelectualmente; es bastante fina. Si se estudia bien, se ve que es un modelo complejo y bastante bien diseñado.

El señor Solé Tura hablaba de los riesgos de la reforma, pero eso no quiere decir que no haya que reformar. Ya he dicho antes cuáles son las razones por las que creo que hay que reformar y no es cuestión de insistir en ellas, pero sí hay que tener en cuenta a Solé Tura, que llamaba a valorar la oportunidad de la reforma. La reforma no puede ser un retroceso. Hay que asegurarse de que la reforma se hace para consolidar y para avanzar. Desde mi punto de vista en la reforma hay dos cosas vedadas desde mi perspectiva: una reforma en sentido confederal y una reforma en sentido centralista, que no se va a presentar abiertamente como una revisión centralista, se hablará de los abusos, se hablará de la necesidad de reforzar el Estado, se hablará de estas cosas. Pero el Estado autonómico está identificado con la democracia y una degeneración del sistema autonómico tiene un alcance antidemocrático evidente. Lo mismo que creo que no tiene sentido la confederación. La confederación es la frivolidad política, ni Europa es una confederación, es mucho más que una confederación, es una unidad política más sólida que una confederación. La confederación la piden quienes quieren irse y lo que hay que preguntar es por qué se quieren ir. Ahí hay un debate que no se afronta. Digan ustedes por qué se quieren ir. El Estado es el instrumento de solidaridad entre los españoles. No digan ustedes que hacen un favor yéndose o que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 28

van a seguir queriendo a los demás. Si se van, es porque no aceptan la situación, porque se creen más o se creen diferentes o se creen postergados. Ahí hay un debate que no se aborda.

Me han hablado ustedes de una serie de cuestiones y algo ya he contestado. He hablado de los derechos históricos, de la asimetría, de volver las competencias al Estado. Yo creo que hay que incrementar la coordinación, que hay que cambiar el clima espiritual. Lo único que yo veo es que esa situación de la transición, ese acuerdo de los nacionalismos, no existe en este momento, desgraciadamente. Hay otras cosas de la transición que también están puestas en cuestión: la idea del consenso, el entendimiento de nuestro pasado, la idea del monarca... Esta es una más, pero es una cosa muy difícil. ¿Qué es lo que ha pasado? No lo sé, yo lo que puedo hacer es complejizar las preguntas, pero no puedo responderlas, eso lo tienen que hacer ustedes. Yo puedo hacer las preguntas más complejas, pero no sé responderlas. ¿Qué es lo que ha pasado realmente? No sé.

Tampoco hay que ser negativos o muy pesimistas. Piensen ustedes en la situación en el País Vasco. Era una situación muy grave. A veces uno piensa también que el Estado no se defiende suficientemente. Es algo que compete a los sujetos políticos, que son ustedes. El otro día me comentaba mi hermano que cuando en la televisión en Francia un personaje político hace según qué afirmaciones el periodista no se queda diciendo: ah, muy bien, pues vamos a hacer otra pregunta. Por el contrario, le pregunta: ¿usted por qué dice eso? El periodista aquí podría preguntar: ¿Por qué dice que este Estado es un Estado vengador? ¿Por qué dice que hay una voluntad de escarmiento? ¿Por qué no acepta la competencia y la imparcialidad de los tribunales en el Estado de derecho? Pero se habla así y el periodista pasa a otra cosa. No, no, oiga ¿de qué está usted hablando? ¿Está usted diciendo en serio lo que estoy oyendo yo? Claro, al periodista no le pagan por... pero es que esto es de todos. Yo creo que, respecto a Cataluña, habría que tratar de encontrar tiempo, aplazar la confrontación y en el entretiem po ofrecer una solución que podría ser la solución federal, entendiendo por federal una descentralización en serio o más fuerte y catalanismo. El catalanismo no es solo un problema de los catalanes, que se vuelvan a hacer catalanistas como ideología, es un problema nuestro. Nosotros nos tenemos que hacer catalanistas en la línea de lo que señalaba con anterioridad. Ellos, por supuesto, tienen que reflexionar sobre su propuesta de irse del Estado. Como decía Hirschman, ¿cuándo se puede ir uno? Cuando a uno no se le escucha, cuando a uno se le menosprecia, se le hace sentirse inútil o redundante, pero parece que no es el caso de Cataluña. Ellos tienen que pensar eso y nosotros tenemos que pensar en hacernos más catalanistas. El Estado tiene que volver a funcionar con los dos ejes, en Madrid y en Cataluña. No sé cómo se podría hacer eso, pero seguramente se puede hacer de muchos modos. Algunas cosas se hacen, tampoco hay que exagerar. Yo, por ejemplo, si les saco ahora mi carné de identidad verán que está en euskera. Yo me saqué el carné de identidad en Algorta hace dos o tres años y está en euskera; o sea, que el Estado, la Administración, ha hecho cosas importantes en reconocimiento del pluralismo. Pero yo creo que deberíamos hacer más con Cataluña.

En cuanto a los criterios de financiación yo no sé mucho, la verdad, o nada, pero los criterios deberían ir efectivamente a la Constitución; es un asunto que está muy desconstitucionalizado. La función legislativa del Senado ya la he explicado; es decir, la idea que yo tengo es que el Senado se especialice como Cámara de representación territorial, pero que no deje de cumplir las otras funciones, como señalaba antes, porque eso implicaría una devaluación del modelo y eso impediría el cumplimiento de la función de representación territorial, digamos, cabal por parte del Senado.

En cuanto a la Administración local, ¿qué quieren que les diga yo? Yo soy un hijo del cuerpo, como se decía antes; soy un ferviente defensor de las diputaciones provinciales, por supuesto, y creo que se han hecho muchas críticas a la Administración local cuando la inmersa mayoría de los alcaldes y concejales no cobran un duro; en general, son gente que no hace más que el bien, que atiende socialmente a una población cada vez más envejecida; yo creo que ahí habría también que reforzar, que reconocer la autonomía local. Hay importante legislación y jurisprudencia europea al respecto. Es el primer sitio, decía Hannah Arendt, donde se puede participar, donde se puede practicar la vida política, es en parte Gobierno, es en parte también Administración y tiene un componente técnico notable, puesto que hay que saber de asistencia sanitaria, de lo que antes se llamaba fomento, los cementerios, los servicios de aguas, son cosas muy complicadas y que tienen que tener su reconocimiento.

La reforma hay que querer hacerla. Yo lo único que puedo decir es que la reforma no tiene por qué ser una actuación extraordinaria, fuera del orden de las cosas, reservada —como decía Madison— para las ocasiones extraordinarias. Hombre, no les voy a decir que sea como en Alemania, pero tampoco hay que tener ese temor reverencial. Hay una frase de Burke que citaba don Eduardo García de Enterría: Hay que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 657

14 de noviembre de 2018

Pág. 29

tocar al Estado como el hijo médico que se acerca a operar al padre, con una solicitud temblorosa. Yo creo que esa no es la actitud, yo soy más partidario de otra cosa. En la reforma federal tendríamos un horizonte para interpretar y para posibilitar el desarrollo, un horizonte de futuro para el Estado autonómico, y sería una muestra de que la reforma del Estado también va en serio, que se hace constitucional. Y desde el punto de vista de la integración, sí tendría novedades. El problema es que, contra lo que suele decir mi querido y admirado amigo Santiago Muñoz Machado, no existe tampoco —y hoy han visto una prueba— demasiado consenso técnico sobre la reforma. Es decir, si empiezas... Por ejemplo, la delegación legislativa es un desastre según está regulada en la Constitución. No se sabe qué tipo de controles hay, está copiado de la delegación legislativa de la Ley General Presupuestaria del año sesenta y tantos; es un desastre. Es que si empiezas, realmente la reforma tendría que ser una reforma generalizada, y estaría bien que estuviésemos de acuerdo. Estaría bien que ustedes pudiesen decir si lo aceptan o no lo aceptan, pero hay un plan de reformas universalmente aceptado. Pero no es cierto que haya un plan de reformas universalmente aceptado, hay mucha discrepancia. ¿Reducible esa discrepancia? Sí. Me podrían decir ustedes: se está usted contradiciendo, porque lo que está haciendo es meter más cizaña con relación a la reforma, cállese porque está incrementando la dificultad de la reforma. Pero yo lo veo así. Es una pena que no tengamos una referencia, un Ortega que pudiese ponernos de acuerdo, pero igual estoy equivocado y la reforma es más sencilla de lo que parece.

Muchísimas gracias por su atención y disculpen por hacer algunos planteamientos, pero ya es un poco tarde y la sindéresis peligra.

El señor **PRESIDENTE**: Todos, señor Solozábal, nos interesan. Incluso se me ha pasado por la cabeza, tras su anécdota en relación con el periodista que salta al cuello del que dice una estupidez, si eso lo podríamos incorporar en esa posible reforma del Reglamento para los debates entre diputados, porque el espectáculo sería francamente interesante. **(Risas)**. En fin, esto no entraba en sus propuestas y vamos a seguir en paz.

Le agradezco en nombre de todos su presencia y su participación en un debate con el que llevamos meses y con el que seguiremos más meses, pero yo creo que es importante, más allá de aquello en lo que se concrete, mantenerlo, profundizarlo, agudizarlo, porque contribuirá en algún momento a que lo que a lo largo de su exposición ha dicho no solamente sea necesario, oportuno, sino también posible, más pronto que tarde. Le agradezco todo lo que nos ha dicho y lo mismo otro día le llamamos, pero ya son amenazas que a estas horas no merece la pena hacerlas. Por cierto, he descubierto ramificaciones del hecho de estudiar con jesuitas que me han empezado a inquietar entre el señor Salvador y el señor Solozábal, pero...

El señor **SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA** (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid): Pero ¿quién fue príncipe?

El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: Yo no.

El señor **PRESIDENTE**: Él no, acaba de decir que no. Tú, sí. **(Risas)**. Gracias a todos. Levantamos la sesión.

Eran las siete y cincuenta minutos de la tarde.

cve: DSCD-12-CO-657