



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 675

Pág. 1

PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

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

Sesión núm. 15

celebrada el miércoles 21 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 Balaguer Callejón (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada). (Número de expediente 219/001501) 2
- Del señor Belda Pérez-Pedrero (profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha). (Número de expediente 219/001502) 16

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

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro y cuarenta minutos tarde.

COMPARENCIAS, EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:

— DE DON FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN. CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA. (Número de expediente 219/ 001501).

El señor **PRESIDENTE**: Buenas tardes, señorías. Se abre la sesión en este recóndito lugar del Congreso. Celebramos hoy la comparencia de don Francisco Balaguer, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Granada, al que agradezco en nombre de todos su presencia y la ayuda que nos preste con sus reflexiones, y al que le doy de inmediato la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA** (Balaguer Callejón): Muchas gracias. Para mí es un honor estar aquí para hacer algunas consideraciones sobre la reforma constitucional y, por lo que se me ha indicado, sobre la reforma del Estado autonómico, y muy específicamente sobre las cuestiones competenciales, que digamos es la última parte de mi intervención, donde debería centrarme.

Sobre la reforma constitucional, ahí, no sé cuál será el sentir del resto de compañeros que participen o hayan participado hasta ahora, pero digamos que al menos hace ya bastantes años que en la Academia hemos pedido o hemos solicitado de alguna manera una reflexión sobre la necesidad de reforma. Yo en concreto recuerdo que en el año 1997, ya un trabajo sobre la constitucionalización del Estado autonómico, donde hacía hincapié en la necesidad de constitucionalizar el Estado autonómico por los problemas que tiene, sobre los que ahora me detendré, la configuración básicamente procedimental del Estado autonómico, o sea, la forma en que se ha configurado el Estado autonómico a partir de la Constitución. De manera que, si esa era ya una necesidad compartida por muchos sectores de la Academia en esa época, estamos hablando de hace 20 años, o más de 20 años, realmente, cuando pensamos en las cuestiones relativas a la globalización, a la integración europea, en definitiva, a las cuestiones que hoy de alguna manera condicionan la actividad de los poderes públicos desde un marco inevitablemente extraconstitucional. Con más motivo creo que, evidentemente, sería muy aconsejable avanzar en una reforma constitucional, que permitiera hacer frente en el ámbito interno a este tipo de cuestiones que se plantean con la globalización y con la integración europea. Obviamente, no es ese el sentido de esta intervención y, por tanto, me voy a centrar en las cuestiones relativas al Estado autonómico, que me parece que son las cuestiones que pueden tener más interés y sobre todo que son las cuestiones para las que tengo que intervenir.

Lo primero que tengo que decir es que la cuestión procedimental, es decir, el hecho de que el Estado autonómico se haya configurado a partir de un título, como el título octavo de la Constitución, que es un título que tiene una vertiente muy marcada desde el punto de vista procesal o procedimental, es decir que es un título que no establece, como es sabido, una estructura de estado, sino que apela a esto que después se ha llamado el principio dispositivo, es algo que condiciona prácticamente el conjunto de la Constitución, es decir, no es una cuestión menor, no es una cuestión irrelevante, es una cuestión muy importante desde el punto de vista de la configuración de conjunto de la Constitución y muy específicamente de la configuración de la organización territorial del Estado y del Estado autonómico, porque en realidad, si nosotros pensamos que no hay una definición de las comunidades autónomas en la Constitución y que la Constitución no ha establecido un modelo de Estado, a partir de ahí podemos ver todos los problemas que hemos estado debatiendo durante muchos años y que seguiremos debatiendo hasta que finalmente se establezca un cierre del modelo en la propia Constitución.

De manera que si nosotros pensamos por ejemplo en el Senado, es evidente que sin reformar el título octavo no se puede reformar el Senado, porque hay que previamente establecer cuáles son las comunidades autónomas para que haya un Senado de las comunidades autónomas, es decir, no se puede pensar en un Senado de las comunidades autónomas, que represente a las comunidades autónomas, si previamente no se establecen en la Constitución las comunidades autónomas y no haya una reforma que cierre también desde esa perspectiva el modelo de Estado.

Si pensamos por ejemplo en los temas de financiación autonómica, que tanto conflicto han provocado en muchos años, en tiempos pasados sobre todo, pero que generan permanentemente un debate público, la financiación autonómica tampoco se puede establecer de una manera, digamos consensuada y estable,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 3

en tanto no haya una definición previa de las comunidades autónomas en la Constitución. ¿Por qué? Porque ahora mismo lo que tenemos es un modelo de financiación autonómica que surge a partir de la Constitución, pero que, lógicamente, se establece sobre la base de un desarrollo gradual que se ha ido produciendo, en virtud del cual se han ido cediendo determinados tributos por parte del Estado a las comunidades autónomas, se han cedido competencias financieras, pero al final, evidentemente, todo eso parte de un sistema tributario que está establecido para el Estado en la Constitución, es decir que solamente hay algunas posibilidades abiertas en relación con las comunidades autónomas, inevitablemente, posibilidades que están abiertas en función de que existan comunidades autónomas, que era algo que en la propia Constitución no se establecía previamente.

De manera que tenemos aquí un abanico de problemas, un universo de problemas que realmente penetra en todos los ámbitos en los que nosotros podemos considerar el Estado autonómico, desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista competencial, desde el punto de vista financiero, desde el punto de vista de las relaciones con el Estado, de las relaciones con la Unión Europea, etcétera, etcétera, y que todos ellos están condicionados por el principio dispositivo, por el carácter procedimental del título octavo de la Constitución.

Y esto también desde el punto de vista de la cultura política, me gustaría detenerme un segundo en esta idea, porque me parece muy importante para que se comprenda por qué es necesario que reformemos la Constitución y la reformemos consolidando el Estado autonómico tal y como lo hemos desarrollado hasta ahora, desde el punto de vista de la cultura política ha contribuido también a generar un efecto perverso en el propio desarrollo del Estado autonómico. ¿Por qué? Porque la configuración de un modelo procedimental o procesal, nunca cerrado, permanentemente abierto a las posibilidades de reivindicación autonómica, con la configuración de la autonomía como un derecho y no como un principio constitucional, tal y como se establece en el artículo segundo de la Constitución, inevitablemente, ha generado una reivindicación permanente frente al Estado, es decir, no ha habido, como tenía que haber existido y como esperamos que exista si hay una reforma constitucional, no ha habido una delimitación, una definición de los contornos del Estado y de los contornos de las comunidades autónomas en la propia Constitución, y eso ha generado una cultura política que, inevitablemente, ha sido perjudicial en gran medida para el Estado autonómico, porque se ha comprendido la autonomía como un derecho, no como una responsabilidad, no como un principio, y al entenderse simplemente como un derecho y al digamos abrirse ese derecho contemplado en el artículo segundo a un título octavo indefinido, abierto, procesal digamos, procesal, que permitía una reivindicación permanente, eso ha generado un escenario desde el punto de vista del Estado autonómico muy problemático, problemático porque si nosotros hubiéramos cerrado, que no se pudo hacer, por los motivos que ahora explicaré también, y es comprensible, pero si hubiéramos conseguido cerrar el Estado autonómico, bien en el primer momento o bien en una fase más avanzada de desarrollo en la propia Constitución, obviamente, este efecto pernicioso no se habría producido, no se habría producido sencillamente porque se habría entendido la autonomía como hay que entenderla, no como un derecho, sino como un principio, como un principio que tiene dos facetas, por un lado, lógicamente, lo que implica de reconocimiento de autonomía como tal, pero al mismo tiempo también lo que implica de responsabilidad, y eso significa que, por ejemplo, no es asumible que comunidades autónomas que reciben sesiones de tributos por parte del Estado, vacíen de contenido posteriormente el efecto recaudatorio de esos tributos para luego solicitar de nuevo al Estado que haya a partir de ahí una nueva financiación porque no tienen financiación suficiente para hacer frente a los gastos que tienen que hacer frente.

Lógicamente, aquí estamos también ante esta percepción de la autonomía como un derecho y no como una responsabilidad. Pero el ejemplo más claro lo vimos en la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, la sentencia que dio lugar a la anulación de la legislación estatal urbanística sobre el suelo y no había en la mayor parte de las comunidades autónomas una normativa que viniera a sustituirla, que pudiera hacer frente a ese vacío que se generó de pronto en el ordenamiento jurídico. ¿Por qué? Exactamente por lo mismo, si me permiten, es decir, porque se ha configurado la autonomía como un derecho, como un derecho constitucional, se ha combinado esa configuración de la autonomía como un derecho constitucional, con una orientación marcadamente procesal del título octavo de la Constitución y esa combinación ha generado un proceso de reivindicación permanente, sin que se definan en la Constitución los contornos del Estado, porque esos contornos estaban abiertos, es decir, no se trata simplemente de que hubiéramos establecido un orden procesal para incorporar los contornos de las eventuales comunidades autónomas, sino que al mismo tiempo, como esto, evidentemente, es una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 4

relación entre dos partes, en la medida en que ampliábamos los contornos de las comunidades autónomas, reducíamos también los contornos del Estado, sin que se asumiera por parte de las comunidades autónomas en plenitud una idea de autonomía como principio vertebrador de la Constitución, que debe ser garantizado, que debe ser respetado, pero, lógicamente, exige también una responsabilidad por parte de las comunidades autónomas. De manera, que a mí me parece que ese ha sido un efecto pernicioso.

Después entraremos en la cuestión competencial, cómo ha afectado este marcado carácter procesal a la cuestión de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Pero, digamos, como configuración general del sistema, como elemento de cultura política, si se quiere, no ha sido positivo. Más aun, en la medida en que los estatutos se podían consolidar a través de las competencias que se incorporaban y quedaban protegidas por la rigidez estatutaria a las competencias, de alguna manera eso marcaba un punto de partida para nuevas reivindicaciones, siempre sobre la base de esa combinación entre la autonomía considerada como un derecho y la vertiente procesal del título octavo de la Constitución.

Por lo tanto, aquí nos hemos encontrado con un problema de cultura política que no ha favorecido, evidentemente, la estabilidad dentro del Estado autonómico, una vez que el Estado autonómico ya se ha configurado a partir de la Constitución.

Naturalmente, el principio dispositivo, este carácter procesal, era inevitable. Yo debo dejar bien claro que yo no estoy cuestionando el desarrollo del Estado autonómico tal y como se ha producido hasta ahora, creo que ha sido un logro extraordinario, creo que podemos estar bastante satisfechos de cuál ha sido la evolución del Estado autonómico, tenemos que pensar que en España se ha producido simultáneamente un proceso de transferencia de competencias a la Unión Europea y descentralización de competencias al ámbito territorial y que ese proceso, a pesar de todas las incidencias y toda la inestabilidad que puede haber generado, se ha desarrollado modélicamente, es decir, nosotros tenemos ahora mismo un Estado autonómico fuertemente descentralizado, integrado en la Unión Europea, y todo eso se ha producido en un periodo de tiempo realmente muy rápido y se han ajustado todos los parámetros también de una manera bastante eficaz, si dejamos a un lado, naturalmente, la cuestión que nos preocupa tanto, de la deriva independentista de Cataluña, que a mí me gustaría dejarla al margen de mi intervención, porque de lo que voy a hablar es de cuestiones generales y no de cuestiones particulares de una comunidad autónoma.

Por tanto, la experiencia ha sido muy positiva, realmente podemos decir que el Estado autonómico ha sido una historia de éxito, sin lugar a dudas, y también hay que decir que era difícil establecer en la propia Constitución inicialmente un modelo ya cerrado de Estado. Y esto porque en nuestro sistema de descentralización territorial, en nuestro sistema político también, hay una particularidad que no se suele dar en aquellos estados que tienen procesos de descentralización política, y es la siguiente: normalmente, cuando hay un proceso de descentralización política, hay una relación entre dos partes, por un lado, lógicamente, los territorios que quieren tener mayor autonomía, quieren tener autonomía política, por otro lado, el Estado, que tendencialmente pretende garantizar mayores ámbitos de responsabilidad o de ejercicio del poder centrales, generales, por así decirlo, de manera que esa es la tensión normal cuando hay un proceso de descentralización, una relación normal entre dos partes, quien quiere descentralizar y quien procura mantener el mayor número de competencias posible.

En el caso de España, sin embargo, hay una variable que no se da en otros países y que ha condicionado en gran manera el desarrollo constitucional y también la propia estructura del título octavo de la Constitución, y es que hay una doble tensión, una tensión por un lado entre el centro y la periferia, desde el punto de vista de la tensión territorial, del deseo de tener más competencias, y, por otro lado, una segunda tensión entre los propios territorios, entre aquellos territorios que nunca han querido que haya una diferenciación específica de determinados territorios que pueda suponer de alguna manera una ruptura del principio de igualdad de derecho en el conjunto del territorio del Estado.

Por tanto, esa doble tensión ha condicionado extraordinariamente el desarrollo del Estado autonómico, ha condicionado en primer lugar la falta de acuerdo constitucional para establecer en la propia Constitución un modelo, un marco definitivo, porque, lógicamente, no se trataba simplemente de conceder autonomía a determinados territorios, sino al mismo tiempo de mitigar en lo posible el efecto de esta otra tensión que se generaba entre los diversos territorios en relación con la autonomía que se pudiera conceder de manera diferenciada a determinados territorios.

Por tanto, esa doble tensión ha condicionado la propia estructura del título octavo de la Constitución y está en la base justamente de este problema, que no lo era inicialmente, que fue un experimento feliz,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 5

para decirlo con toda claridad, o sea, no estoy haciendo crítica al texto de la Constitución como tal, lo que simplemente digo es que ese experimento, una vez que se ha desarrollado, incluso manteniéndose esa tensión, en algún momento tiene que consolidarse para evitar los problemas que se plantean por el hecho de que esté fuera de la Constitución. De manera que esa es un poco la idea que quería transmitir inicialmente, antes de entrar ya en la cuestión de las competencias. Es decir, desde el punto de vista de la cultura política estamos teniendo o hemos tenido una situación problemática por la configuración de la autonomía como un derecho en relación con una configuración procesal del título octavo, pero al mismo tiempo esa configuración procesal del título octavo era inevitable en el momento en que se aprobó la Constitución, para hacer frente a esa doble tensión que se genera en nuestro sistema política, y que no es habitual cuando se produce un proceso de descentralización política, de descentralización territorial, y, por tanto, a partir de ahí es comprensible, la cuestión es si 20, 30 o 40 años después debemos seguir con la misma situación y si eso favorece o no favorece el funcionamiento del Estado, si favorece o no favorece la integración política, en definitiva, todas aquellas vertientes para las cuales sirve una constitución, porque una constitución no es simplemente un conjunto de mecanismos procesales más o menos afinados, sino también sobre todo un instrumento de integración política que debe funcionar adecuadamente para que esa integración se pueda producir.

Aquí entramos entonces ya en la cuestión competencial, que es la cuestión que realmente nos preocupa ahora mismo y que quiero aprovechar para decir que hemos publicado recientemente un libro en Thomson y que básicamente la parte que voy a hacer de propuesta, no de análisis, lógicamente, de los problemas, pero sí de propuesta de reforma, está en ese libro. Cuando vayan al libro verán quién es el autor y, por tanto, no hace falta que yo lo diga, o los autores, que dos de ellos están presentes en esta sala, por tanto, creo que, evidentemente, se trata desde un punto de vista de un libro que marca claramente cuál debe ser el sentido de la reforma en materia de estructura territorial, de hecho, ya en el artículo segundo se elimina el derecho a la autonomía, es decir, se elimina la referencia a la autonomía como un derecho, en congruencia con esto que acabo de decir, yo no soy el autor, por tanto, puedo decirlo con toda claridad, y se configura como un principio para que quede bien claro que las comunidades autónomas tienen, lógicamente, un derecho, pero tienen también una responsabilidad, por tanto, un principio de vertebración del Estado en su conjunto. Por tanto, ahí ya se avanza en ese sentido, y en la parte relativa al título octavo, obviamente, se elimina una gran parte del derecho transitorio de este carácter procedimental que tiene ahora mismo el título octavo, sustituyéndolo por elementos muy positivos que han surgido en el desarrollo constitucional, que nos permiten hoy día hablar de mecanismos de colaboración que ya están en la práctica del Estado autonómico, pero que no están en la Constitución.

Me parece una idea brillante, si se me permite, aunque esté aquí presente el autor, el hecho de que toda esa parte de elementos meramente procesales, transitorios digamos, que hoy día son letra muerta en la Constitución, una constitución no debe tener letra muerta, debe siempre incorporar elementos vivos, que conecten con la realidad, y ahí, como podemos imaginarnos, yo participé en el dictamen, en los estudios preparatorios que se hicieron por el centro de estudios políticos y constitucionales para el dictamen del Consejo de Estado sobre la Reforma, por encargo del profesor Rubio, justamente sobre este tema, la denominación oficial de las comunidades autónomas en la Constitución, y recuerdo que había al menos 16 preceptos que yo identificara en el título octavo y en disposiciones transitorias que ya no tenían sentido, que no son aplicables ni se pueden aplicar nunca más, porque son preceptos que hacen referencia al proceso autonómico, por tanto, una vez que el proceso autonómico ya se ha consolidado, nadie va a iniciar de nuevo, las diputaciones no van a iniciar de nuevo un proceso autonómico en ningún territorio ni van a haber medidas transitorias para modular esos procesos, etcétera, letra muerta, es directamente algo que debe desaparecer de la Constitución porque no tiene sentido que nosotros ofrezcamos a las generaciones futuras, francamente, preceptos que ya no existen, no tienen realidad, no tienen sentido, y que deberían como mínimo haber sido derogados. Pero bueno, todavía están ahí, me parece una idea muy brillante por parte del autor de esta parte, de este apartado sobre el título octavo, o sea, no simplemente derogarlo, sino, allí donde se ha podido, incorporar también otros elementos que forman parte de la realidad actual del Estado autonómico y que vendrían a sustituir constitucionalmente aquellos apartados que ya no tienen ningún valor, no tienen ningún sentido, y que son letra muerta.

En lo que se refiere a las competencias. Lo que se refiere a las competencias, sinceramente, tenemos exactamente el mismo problema general que he definido antes, es decir, de alguna manera las comunidades autónomas tenían no solo un principio dispositivo para configurarse o no como comunidades autónomas, para elegir un tipo de autonomía, para diseñar su órgano de gobierno siguiendo un esquema

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 6

u otro, para establecer todo tipo de decisiones en el ámbito interno, sino que esto es lo que resultaba más sorprendente, tenían también la capacidad para decidir qué competencias iban a asumir.

Tal y como está redactado en la Constitución es un precepto el 149.3, problemático, muy problemático, ese es un precepto esencial para comprender toda la estructura del sistema, pero es un precepto muy problemático. ¿Por qué? Porque lo que hace es permitir a las comunidades autónomas que asuman competencias en los estatutos de autonomía, pero al mismo tiempo establece que aquellas competencias que no se asuman en los estatutos de autonomía pasan a ser o siguen siendo competencias estatales, con lo cual, establece una posibilidad de diferenciación competencial en todo el territorio del Estado que es muy perjudicial porque un estado no puede tener unos perfiles diferentes en cada comunidad autónoma, eso no tiene sentido, no tiene sentido, el Estado tiene que tener sus competencias, las que constitucionalmente se entiendan que le corresponden, y a partir de esas competencias estatales, lógicamente, las comunidades autónomas tienen que tener, inevitablemente, el resto de las competencias que no pertenecen al Estado.

Ahora, ¿qué utilidad tiene realmente que remitamos el sistema competencial a los estatutos de autonomía? Y muchas veces las ordenaciones constitucionales se hacen con la mejor intención, pero a veces, hay que decirlo, sin gran acierto, porque esto fue un elemento claramente equivocado. Ese fue uno de los elementos equivocados, equivocados en el sentido de que la configuración del sistema competencial no podía establecerse con esa indefinición absoluta, es decir, vamos a ver cada vez que tengamos que determinar a quién corresponde una competencia, no vamos a la Constitución, deberíamos ir a la Constitución y punto, nada más, no deberíamos ir más allá de la Constitución, tenemos que ir a cada estatuto de autonomía, para ver si un estatuto de autonomía dice esto, otro dice lo otro, un estatuto de autonomía ha establecido una regulación en que por error se ha omitido una facultad y ya pasa a ser facultad del Estado.

Claro, ¿todo esto qué es lo que provocó? Provocó una jurisprudencia constitucional a partir de la sentencia 5/1981, en la que se utilizó la supletoriedad, el derecho estatal como un mecanismo por el cual el Estado tenía que seguir ejercitando sus competencias en todo el territorio nacional, con normas que no iban a ser aplicables en algunos territorios, en algunas comunidades autónomas en función de lo que dijeran los estatutos, pero que eran válidas en todo el territorio, que era, francamente, un grave error desde el punto de vista del entendimiento de la supletoriedad y también desde el punto de vista de la lógica, insisto, de un estado que sea serio, un estado serio tiene que tener unos contornos claros, definidos en la propia Constitución, y a partir de ahí actuar en el ejercicio de sus competencias, no depender en sus competencias de lo que cada estatuto de autonomía haya querido decidir, a veces de manera simplemente por azar, porque quien tenía que redactar esa formulación del estatuto olvidó incorporar alguna facultad y a partir de ahí automáticamente el Estado tenía que suplir a esa comunidad autónoma, estableciendo una regulación particularizada para cada una de las comunidades autónomas.

En tiempos de reforma de la Administración, donde procuramos que haya un menor gasto, obviamente, por parte de las instituciones, es evidente que un estado sin perfiles claros, que tiene que acudir en cada territorio a competencias diferentes, no es un modelo asumible y también desde el punto de vista económico, es decir, tenemos que tener bien claro que las competencias tienen que estar establecidas en la Constitución.

De manera que ese sería uno de los puntos que habría que modificar en la propia Constitución, en el sentido que se hace en esta propuesta, que es una propuesta que toma como modelo el sistema constitucional alemán y el italiano y lo que hace es establecer unas competencias del Estado en la Constitución y a partir de ahí todas las competencias que no sean del Estado son competencias de las comunidades autónomas. Pero los estatutos de autonomía no van a entrar en eso, no van a incorporar competencias, no podemos dejar a los estatutos de autonomía la definición competencial, sino que el Estado establecerá en la Constitución cuáles son sus competencias y las que no sean competencias del Estado serán competencias de las comunidades autónomas de acuerdo con lo que dice la propia Constitución.

Claro, también aquí hay que ser serio y riguroso con esto, no se trata ahora de que vayamos a cambiar el sistema, no, se basa de consolidar básicamente el sistema competencial, que ya ha sido interpretado por la jurisdicción constitucional, que tiene ya un desarrollo, y articularlo de acuerdo con categorías basadas en las propias categorías constitucionales, es decir, competencias exclusivas del Estado, competencias de legislación básica del Estado, siguiendo exactamente el mismo modelo competencial que tenemos ahora, o sea, el modelo competencial, no cambia, y las competencias tampoco

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 7

cambian básicamente en lo que se refiere al Estado y las comunidades autónomas, lo único que se hace es, lógicamente, racionalizarlo y corregir las deficiencias que se establecen en la propia Constitución, porque, por ejemplo, cuando se ha criticado mucho, con razón, algunas comunidades autónomas que establecían competencias exclusivas que no lo eran, en el sentido de que no tenían la plenitud de facultades en la materia, nadie decía, y debían de haberlo dicho, debían de haberse dado cuenta de eso, que esto viene de la propia Constitución, que es la propia Constitución la que establece en el artículo 149 que corresponden al Estado en exclusiva las siguientes materias, y no son todas competencia exclusiva del Estado, porque si vemos el 149.1, veremos claramente como en ese elenco de competencias que se señalan ahí, unas son competencias exclusivas, con plenitud de facultades, otras son competencias de legislación, otras son competencias de legislación básica, otras son competencias que están delimitadas territorialmente en función del interés o en función del ámbito geográfico, en definitiva, no estamos ante competencias exclusivas del Estado, y eso hay que corregirlo, hay que corregirlo estableciendo cuáles son las auténticas competencias exclusivas del Estado, para garantizar el ámbito de exclusividad de las competencias estatales y establecer también cuáles son las competencias de otra naturaleza que se derivan de la propia interpretación de la Constitución, pero que no están correctamente formuladas en la Constitución, que en la Constitución no se han formulado correctamente porque el 149.1 tenía ya ese defecto de origen que finalmente se trasladó también a los estatutos de autonomía, no es que los estatutos de autonomía hicieran algo diferente de lo que venía en la Constitución, hicieron algo congruente con lo que estaba establecido en la Constitución, lo que ocurre es que la Constitución estaba mal definida desde el punto de vista de la caracterización de las competencias estatales, por lo tanto, aquí también tendríamos que avanzar en ese sentido.

Obviamente, entre el derecho transitorio, que ya no tiene lógica en una reforma constitucional que consolide el Estado autonómico, está el propio artículo 148, porque en realidad el artículo 148 ¿qué es lo que hace? Es el artículo que permite que haya dos categorías de comunidades autónomas, aquellas que siguieron la vía del 143 y aquellas que siguieron la vía del 151, entonces, para las que siguieron la vía del 143, el 148 lo que hace es establecer unas competencias básicas, mientras que las que siguieron la vía del 151 podían tener todas las competencias que no correspondieran al Estado por la Constitución, es decir que realmente este sistema que nosotros podemos proponer es un sistema que está ya en la Constitución, lo único que eliminamos es la referencia a que tienen que definirse los estatutos, pero la propia Constitución lo que hace es justamente eso, establecer unas competencias del Estado y decir que todas esas competencias son del Estado y las que no estén ahí definidas como competencias estatales son competencias de las comunidades autónomas, no estamos alejándonos de la lógica de distribución competencial que se establece en la Constitución, lo único que estamos es intentando corregir deficiencias técnicas que están en la formulación inicial de la Constitución y que han provocado una cierta incertidumbre, un cierto debate en algunos casos, que sería manifiestamente evitable si esas deficiencias se corrigieran y estableciéramos un marco constitucional congruente absolutamente con lo que establece la Constitución, eliminando el derecho transitorio, porque qué sentido tiene ya un artículo 148 cuando todas las comunidades autónomas han asumido todas las competencias que no le correspondían al Estado en el 149. Es también letra muerta, es realmente un artículo que ya no tiene sentido por sí mismo.

Por tanto, eliminar el 148, redefinir las categorías competenciales de acuerdo con la Constitución y con la jurisprudencia constitucional y, por tanto, articular de una manera mucho más coherente el sistema competencial establecido en la propia Constitución.

En fin, lo que quiero decir también con esto es que, como se puede ver claramente, no es una propuesta en modo alguno rupturista ni una propuesta que pretenda en absoluto desvirtuar la esencia constitucional de la distribución de competencias e incorporar a esa esencia constitucional elementos técnicos que permitan perfilar mejor la distribución de competencias y evitar los problemas que están en la propia Constitución, pero que no son inherentes a la distribución constitucional de competencias, es más, se trata de una formulación que, lógicamente, incorporaría también la jurisprudencia constitucional, es decir, no podemos hacer experimentos, hay que decirlo con toda claridad, no podemos hacer experimentos para digamos establecer categorías nuevas, innovar sobre todo lo que se ha hecho, porque si hacemos eso realmente estamos desconociendo que ya hay un desarrollo muy sólido del Estado autonómico, que se ha generado a partir de la Constitución por la jurisprudencia constitucional y, obviamente, con los matices que se puedan hacer en algún caso puntual, lo que parece evidente es que ese desarrollo tenemos que consolidarlo y tenemos que establecerlo en la propia Constitución, o sea, no se trata en absoluto de ir al margen de la Constitución o de establecer medidas que de alguna manera

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 8

desnaturalicen la esencia, el núcleo de la distribución competencial en la Constitución, se trata de eliminar todos los elementos que ya no tienen sentido porque son derecho transitorio, se trata de eliminar todos los elementos que han sido reinterpretados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, por tanto, acotar la formulación constitucional en un sentido, creemos que mucho más perfeccionado desde el punto de vista técnico de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Y si vamos a las relaciones entre ordenamientos, tenemos la misma cuestión, una vez que estén claramente perfilados los ámbitos competenciales, la supletoriedad del derecho estatal, que dio lugar a tantos conflictos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tendrá un campo acotado y definido, que son las competencias estatales, el Estado intervendrá en el ámbito de sus competencias, porque ya las comunidades autónomas tendrán que asumir que cuando tienen competencias es para ejercitarlas, que es una responsabilidad, que no es simplemente un derecho y que, por tanto, no pueden renunciar a las competencias ni pueden renunciar a su aparato institucional, que no pueden decir que para aquello que me interesa tengo estas competencias y para lo que no me interesa no las tengo, o que para aquello que me interesa tengo esta financiación y para lo que no me interesa no las tengo. O sea, hay que asumir, aquí cada una de las instituciones tiene que asumir su responsabilidad y asumir su responsabilidad significa clarificar cuál es la responsabilidad del Estado y clarificar también cuál es la responsabilidad de las comunidades autónomas. Por tanto, la subsidiariedad no tiene ya más sentido que dentro del ámbito de las competencias estatales.

En lo que se refiere a la prevalencia, realmente es una cláusula que está desvirtuada por la vinculación competencial que tiene, es decir, el hecho de que haya una prevalencia que es de doble sentido, en lo que se refiere a las competencias no exclusivas de las comunidades autónomas prevalece el derecho estatal, en lo que se refiere a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas prevalece el derecho autonómico, o sea, es una cláusula que al final, una vez que está vertebrada desde el punto de vista competencial, no tiene mucho sentido, de hecho, el propio Tribunal Constitucional la ha utilizado últimamente en relación con las bases, pero siempre, esto lo dice muy claramente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre que no haya una cuestión competencial, un conflicto competencial, si no hay un conflicto competencial, se aplican preferentemente las bases estatales, pero si hay un conflicto competencial, ya no se aplican. Por tanto, se puede mantener o no, no ha generado, la verdad, ningún problema, ha sido una cláusula ausente prácticamente de nuestro sistema constitucional durante todo el desarrollo del Estado autonómico, ahora se está recuperando por parte del Tribunal Constitucional, pero creo que lo está haciendo adecuadamente porque tiene en cuenta esa dimensión competencial de la prevalencia y, por tanto, daría igual mantenerla que no mantenerla, desde el punto de vista no plantearía ningún problema tampoco mantenerla con esa interpretación, con la interpretación de que, obviamente, siempre que no haya una cuestión, un conflicto competencial implicado en la aplicación de la cláusula de prevalencia.

Yo creo que básicamente, puedo pararme aquí o puedo seguir, no tengo ningún problema en seguir, pero quizá sea más operativo. Como saben, los académicos podemos hablar horas y horas sin ningún problema.

(Se oye voz de fondo).

Pues sí. ¿Eso es una amenaza o es...? Lo digo porque como ahora viene el debate, a ver si

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, profesor Balaguer.

Hoy somos menos, con lo cual, permitirá ir más ágil e incluso ocupar más tiempo, para tortura del señor Merino. Esto es broma particular entre los dos.

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

El señor **CÁMARA VILLAR**: Muchas gracias, señor presidente. En primer lugar, quiero agradecer al profesor Balaguer su disponibilidad para acompañarnos. Darle la enhorabuena y, en todo caso, congratularme muchísimo de que esté aquí con nosotros, por muchísimas razones, una de las cuales, evidentemente, que llevamos toda nuestra vida académica prácticamente compartiéndola, que somos buenos amigos, buenos colegas, participamos y colaboramos en numerosos ámbitos de la vida académica y el profesor Balaguer además es un especialista de muy reconocido prestigio, no solo en España, sino también en el extranjero, un gran especialista en las materias acerca de las que acaba de hablar y, por lo tanto, es un honor y un privilegio y un verdadero placer tenerlo aquí. Además, me congratulo de que, efectivamente, estemos entrando ya en una fase en la que digamos que una vez se han analizado los grandes elementos, se ha hecho el diagnóstico general, problematizado, evidentemente, cada grupo político ha tenido la ocasión de verter aquí su propia visión de la cuestión, lo cierto es que ahora entramos

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 9

en una fase donde personas que conocen técnicamente muy bien la Constitución y en concreto el Estado autonómico, nos están suministrando un diagnóstico ciertamente preciso y al detalle de cuáles son exactamente las disfunciones, los problemas, las carencias que presenta el Estado autonómico, partiendo de un reconocimiento que prácticamente todos han hecho hasta ahora, no ha habido disonancias al respecto, entiendo yo, del gran éxito que para nuestro país ha supuesto el modelo del Estado autonómico, y, por lo tanto, de lo que se trata es, no nos asustemos, de perfeccionarlo, de actualizarlo. Aquí se ha hecho un examen muy riguroso de esas piecitas sueltas que no funcionan bien y que necesitan incorporarse en un sistema que esté en la Constitución, y eso es lo que a mí ya me genera un grado de satisfacción que espero que se comparta por la mayoría de los miembros de esta Comisión.

En ese sentido voy a hacer las intervenciones, que a continuación voy a hacer una serie de preguntas. La intervención del profesor Balaguer ha sido tan precisa y tan profunda al mismo tiempo que prácticamente no voy a entrar en ningún aspecto de lo que él ha sugerido porque lo comparto plenamente, como diagnóstico y, por lo tanto, como mapa que nos permite avanzar en cada uno de esos terrenos, pero, al hilo de su exposición, como, lógicamente, tenía que tener un tiempo limitado, hay algunas cuestiones que se han tocado de manera implícita o explícita, y que a mí me gustaría hacer en esta segunda fase de respuesta que afloren. En ese sentido, voy a hacer una serie de preguntas.

En primer lugar, aquí, como el profesor Balaguer sabe perfectamente, y lo sabemos todos, genera mucho miedo la palabra federal, cuando hablamos de una reforma en sentido federal ya empezamos a tener discrepancias notables sobre ello, precisamente porque probablemente no haya un entendimiento preciso de lo que federal significa. En ese sentido yo quisiera preguntarle al profesor Balaguer si entiende que, habida cuenta del camino seguido por el desarrollo y la evolución del Estado autonómico, sería posible hacer una reforma que no fuese en clave federal, en sentido federal. Y, una vez dicho esto, me gustaría ir más allá todavía, porque muchas veces se dice: lo importante no es el nombre, sino la cosa, y esto funciona, en algunos casos es verdad, lo importante es la cosa y no el nombre, pero, claro, me pregunto yo, si vamos a hacer una reforma en sentido federal, porque estamos de facto en un modelo federal, al que le faltan muchas piezas y muchos elementos o algunos están desencajados, si vamos a ese modelo, por qué no incluir en el título preliminar, al hablar del modelo de organización territorial, puesto que se trata de constitucionalizarlo, definir claramente que se trata de un modelo federal. Desde luego, yo creo que el artículo 1 sería la ocasión, o el 2, pero en el artículo 1 se podrá incluir una referencia al modelo federal junto con los demás elementos que configuran nuestro modelo de Estado. Esa es una pregunta que le hago.

Otra pregunta, que me parece que es importante hacer en relación con el ámbito competencial al que se ha referido, cuyos elementos de análisis comparto plenamente, es el siguiente: nosotros hablamos muy frecuentemente de la necesidad de limitar las competencias compartidas, en el sentido sobre todo de las bases de desarrollo, por toda la problemática que genera y que están abundantemente estudiadas en el plano comparativo, especialmente por referencia a Alemania. Entonces, la pregunta mía es si él considera, si el profesor Balaguer considera que hay que reducir el esquema bases desarrollo y sobre qué elementos materiales cabría proyectarla y en todo caso también de qué manera debería de funcionar la definición y el establecimiento de las bases.

Otro tema que me parece importante es el apartado segundo del artículo 150. Hemos dicho que, y estoy completamente de acuerdo, eliminar el principio dispositivo, llevar al sistema la Constitución, definir las competencias que son del Estado, el apartado 2 nos brinda una guía de introducir elementos competenciales extraestatutariamente. Me pregunto, sería, una vez definido el modelo, con arreglo a las características que ha indicado el profesor Balaguer, ¿tendría sentido mantener ese apartado, al menos para introducir un cierto grado de flexibilidad en la posibilidad de actuación del nuevo modelo de ahí resultante una vez clarificadas las competencias? Esa sería otra pregunta.

Otro elemento que me parece importante es señalar lo siguiente: con este esquema de distribución competencial, profesor Balaguer, en el reciente estudio que se ha hecho por parte de algunos compañeros de Derecho Público coordinado por el profesor Santiago Muñoz Machado y Eliseo Aja, como usted bien conoce, resulta que se habla de que una vez que la reforma en este sentido, ya las competencias no van a estar en los estatutos y se convertirán los estatutos en unos estatutos institucionales, las normas instituciones básicas, con esa dimensión fundamentalmente institucional, ¿tendría sentido mantener el sistema de elaboración y aprobación de los estatutos, de tal manera que tuvieran que seguir interviniendo las Cortes Generales en su elaboración y aprobación? ¿No sería ya una norma que debería ser elaborada por la comunidad autónoma y que funcionaría como su propia constitución, dentro, por supuesto, del

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 10

marco de la Constitución general, de la Constitución federal, y que ya de esa manera no tendría sentido que intervinieran las Cortes Generales, salvo el hecho de que hubiera un control, evidentemente, por parte del Tribunal Constitucional de adecuación al marco constitucional? Esa es otra pregunta.

Y, por otro lado, me gustaría, además usted es un reconocido experto especialmente en esta materia, en el tema de la Unión Europea, la cláusula europea a la que no se ha referido, no porque no haya querido hacerlo, sino por el tiempo, pero que me parece aquí que tiene muchísima importancia y mucho valor en relación con la competencia, porque, en definitiva, nosotros lo que hemos hecho al incorporarnos a la Unión Europea es transferir competencias del Estado a la Unión Europea y hemos detectado que la cláusula del artículo 93 no funciona lo suficientemente bien o no es lo suficientemente completa y adecuada para producir esa articulación entre el ordenamiento interno y el ordenamiento supranacional de la Unión Europea. Y en ese sentido le pediría que hiciera alguna reflexión al respecto.

Por otro lado, y ya voy acabando porque me quedan solo dos preguntas, se ha definido en un momento determinado a las singularidades no de manera explícita, pero sí implícitamente, en tanto en cuanto ha hablado de elementos de integración y ha destacado la importancia que tiene en los elementos de integración, sobre todo desde la perspectiva de la cultura política en el marco de una organización territorial del Estado que pudiera conducir a una aceptación más o menos generalizada. En ese sentido le pregunto que de qué manera encajaría él esas singularidades y ese reconocimiento de elementos de integración, teniendo en cuenta que en nuestro país, y hay que reconocerlo así con toda claridad, no preocupan tanto las asimetrías de orden de reconocimiento de las singularidades, porque allí está, y están en la propia Constitución de manera implícita o explícita, sino que lo que preocupa sobre todo es que existe una asimetría política, en tanto en cuanto hay unos nacionalismos muy acusados en determinada parte del territorio y, claro, teniendo en cuenta este elemento y la necesidad de que la norma constitucional sea también un elemento de integración, que defina el marco común donde todos podamos sentirnos integrados, le pregunto de qué manera encajarían esas piezas para poder configurar un modelo descentralizado ajustado a estos requerimientos.

Y, finalmente, ya pregunto, me dejo otras cosas que me gustaría, pero creo que estoy abusando ya del uso de la palabra, en una Constitución como la nuestra tenemos que buscar siempre la estabilidad y la dinámica y eso se proyecta sobre todo sobre los procedimientos de reforma de la Constitución y actualmente esos procedimientos no han permitido que exista ese equilibrio entre la estabilidad y la dinámica. ¿Considera necesario flexibilizar los procedimientos de reforma constitucional y en qué sentido? En fin, no pido aquí, evidentemente, una especificación precisa, no técnica, sino determinar en qué dirección o con qué elementos sustanciales se podría tratar de llevar a cabo esa reforma.

Muchas gracias, señor Balaguer, muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: La discrecionalidad de la presidencia es derrochadora.

Señor Merino, tiene la palabra.

Gracias, señor Cámara.

El señor **MERINO LÓPEZ**: Muchas gracias, señor presidente. Siempre su benevolencia ha sido reconocida por todos los miembros de esta Comisión y del Parlamento.

En nombre del Grupo Popular, señor Balaguer, profesor Balaguer, bienvenido, muchas gracias por su intervención y sobre todo por su directa intervención. A mí me gusta ser directo en los temas y creo que usted ha hecho una intervención muy directa planteando los temas de forma muy concreta. no sé si es bueno o malo para mí, pero es verdad que coincido en muchísimas cosas de las que usted ha dicho hoy aquí.

Y ha dicho muchas cosas importantes, que voy a intentar ser breve porque muchas de las preguntas que tenía ya las ha formulado el compañero del Grupo Socialista, el portavoz del Grupo Socialista, y por no repetirme. Pero cuando usted habla de reforma del Senado para que sea de las autonomías, que muchos lo hablan y lo dicen, me gustaría que usted profundizara un poco en ello en el sentido de qué quiere decir con esa frase exactamente.

Luego también estoy absolutamente de acuerdo con usted. Claro, hoy a lo mejor, con una perspectiva de 40 años, yo estoy convencido que todos los que estamos aquí somos unos defensores de los padres de la Constitución y yo me imagino que tuvo que ser muy complicado salir de una dictadura, pasar a una democracia y encima organizar este sistema autonómico, y creo que, como usted ha dicho, y todos coincidimos, ha sido un éxito de modelo, que necesitamos avanzar y yo coincido plenamente con usted en que creo que uno de los grandes problemas, a la vista después de 40 años, insisto nuevamente, ha sido o fue el no cerrar el marco competencial, porque es verdad, y usted lo ha dicho, que eso ha generado

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 11

muchas tensiones, en algunos casos se ha aprovechado políticamente, y no digo yo de otra forma, pero es verdad que se ha aprovechado por parte de las comunidades autónomas para meter presión y obtener beneficios para su propia comunidad autónoma, muchas veces beneficios propios y otras veces en detrimento de otras comunidades autónomas, lo cual al final generaba tensiones, como usted había dicho también en su intervención, entre las propias comunidades autónomas y no solo entre la comunidad autónoma y el Estado. Pero, coincidiendo en que es necesario cerrar el marco de competencias y estando aquí Teófila Martínez y yo, que, he sido alcalde, claro, nosotros no podemos cerrar un marco competencial si no se cierra también el marco competencial de las entidades locales porque, claro, yo creo que es de todos conocido que las comunidades autónomas han aprovechado estos años este maremágnum competencial que ha habido, por definirlo de alguna forma, han cogido competencias para obtener financiación, competencias que luego realizaban los ayuntamientos a los cuales no llegaba financiación, y ahí teníamos un sistema impropio de gasto por parte de los ayuntamientos que ha ocasionado enormes problemas y enormes tensiones. Y mi pregunta era si usted considera también que en el ámbito de la Constitución se debería cerrar competencia del Estado, competencia autonómica y competencia de entidades locales, porque es que si no creo que si solo cerramos competencias del Estado y de comunidades autónomas, al final entraríamos en un conflicto o aumentaríamos más el conflicto entre comunidades autónomas y corporaciones locales, que siempre se nos quedan descolgados, y no solo en el tema de la financiación.

La tensión territorial, que usted ha descrito perfectamente, no voy a añadir nada porque creo que lo ha dicho con enorme claridad.

Y luego ha dicho usted, claro, algo que es cierto, que las comunidades autónomas han tenido la capacidad de decir qué competencias quiero y qué competencias no quiero, y eso ha generado una diversidad normativa. Usted sabe que en el mundo de la empresa se dice que si una empresa extranjera quiere instalarse en España, en toda España, necesita contratar 17 bufetes de abogados, y yo creo que eso no es bueno ni para el país ni para la propia estructura económica de nuestro país, pero es evidente que esa capacidad de haber podido coger competencia o no ha provocado diversidad en nuestras comunidades autónomas y también ha provocado conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas y entre las propias comunidades autónomas, que yo creo que sería bueno abordar en su momento.

Y estoy de acuerdo con usted en todos los planteamientos jurídicos que ha hecho de eliminación del derecho transitorio, del 148 y en todos estos artículos o preceptos que se nos han quedado ya totalmente desfasados dentro del título octavo de la Constitución, y yo le preguntaría: ¿Usted considera que nuestro modelo autonómico es un modelo federal? Porque, claro, yo oigo hablar mucho de modelo federal, pero nadie me concreta qué es el modelo federal y luego todo el mundo dice que tenemos más competencias en nuestras autonomías que un modelo federal, entonces, me gustaría saber si usted considera que nuestro modelo autonómico es en la práctica, aunque no en la nomenclatura, es un modelo federal.

Y nada más, por no repetirme. Darle las gracias y espero que el presidente agradezca mi brevísima y directa intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Se lo agradezco, sin duda, señor Merino.
Profesor Balaguer, para contestar a ambos portavoces.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA** (Balaguer Callejón): Muchas gracias por las dos intervenciones.

Es evidente que ser académico y político implica un mayor uso del tiempo, al menos en esta sala, por tanto, hay que entender. También, es cierto, me da la impresión de que, claro, una vez que se definen ámbitos específicos de problemas, la segunda intervención, inevitablemente, tiene que ser más breve.

Pero voy a empezar por lo último, porque es también la primera, sobre el tema federal.

Realmente, definir cuándo estamos ante un estado federal desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista funcional, es un poco complicado, en el sentido de que hay estados federales, además suelen ser muchos los que hay en el mundo, que en realidad tienen un funcionamiento más como estados centralizados, con muy pocas competencias por parte de los territorios y con muy pocas facultades reales para que se pueda hablar de una auténtica descentralización política, al mismo tiempo, elementos, digamos factores políticos, factores relativos al grado de democratización de ese estado, todo eso influye, si son sistemas presidenciales, sistemas parlamentarios, todo eso influye en la configuración de un modelo federal concreto y, por tanto, es difícil encajar ambas perspectivas.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 12

Yo lo que puedo decir es lo siguiente: nuestro Estado autonómico desde el año 1997, que se declaró en la sentencia 61/1997 por parte del Tribunal Constitucional inconstitucional una ley estatal como consecuencia de que había invadido las competencias de las comunidades autónomas, es jurídicamente un estado federal, jurídicamente un estado federal, en el sentido de que los intentos que había hecho el Tribunal Constitucional previamente de definir un modelo de estado diferenciado en la sentencia 5/1981, diferenciado del estado federal, diciendo que en los estados federales la línea que separa el ejercicio de las competencias por parte de la federación y por parte de los estados es una línea que afecta a la validez de las normas correspondientes, sea de los estados o de la federación, mientras que en el Estado autonómico español lo que había era una normativa, una competencia general, por así decirlo, y limitada del Estado, de las instituciones generales del Estado, para regular cualquier materia, justamente por la cláusula de supletoriedad, todo eso cambia en la sentencia 118/1996, sobre todo en la 61/1997, donde ya se consolida la _____, y a partir de ese momento el Tribunal cambia la perspectiva y, aunque quizá no seamos muy conscientes de esto, pero desde el año 1997 nosotros tenemos un Estado federal en España, desde el punto de vista jurídico me refiero, luego ya políticamente hay otra serie de consideraciones que podemos hacer, pero desde el punto de vista jurídico es innegable, porque el mecanismo de relación entre el Estado y las comunidades autónomas sigue el patrón federal que se establece en cualquier modelo federal, donde si el Estado invade las competencias de las comunidades autónomas se declara la invalidez de las normas estatales y, por tanto, esto es claramente un Estado federal. Ahora, si le queremos llamar o no federal, eso es otra cuestión, eso es lo que decía antes el profesor Cámara, o el diputado Cámara, en el sentido de que es verdad que hay ciertas reticencias por parte de amplios sectores de la sociedad española a utilizar el término federal. Yo no tengo ninguna reticencia porque, claro, para los académicos un estado federal no es algo ni bueno ni malo, es sencillamente una forma de estado que si se ajusta a las condiciones que han sido queridas por parte de los sectores políticos, que tienen que consensuar una constitución o una reforma constitucional, es sin duda, como diría Adolfo Suárez, elevar a la categoría de normal lo que ya es normal, para decirlo con toda claridad, es decir, que no haya una diferencia entre las normas y la realidad. Si nosotros queremos que la realidad que ahora mismo existe en el Estado autonómico, que es la de un estado federal, se defina tal y como es realmente, o sea, en la norma se defina tal y como es la realidad, lo lógico sería que lo llamáramos estado federal, estamos hablando simplemente, cito a Adolfo Suárez porque me parece que estamos en el espíritu del consenso y, por tanto, es muy positivo también que se haga referencia a personas que han sido importantes en la construcción de la Constitución, o sea, si nosotros queremos que no haya diferencia o distancia entre la norma y la realidad, lo lógico sería llamarlo Estado federal, pero, también digo, si no se le quiere llamar Estado federal, esto es una cuestión de voluntad política, por tanto, si no hay voluntad política de llamarlo Estado federal, no es tan relevante, porque el sistema de atribución competencial, como ya hemos dicho, es federal, por mucho que haya esa remisión a los estatutos, pero es federal, se puede perfeccionar con estas indicaciones que hemos dado, pero en principio ya es federal, y las relaciones entre ordenamientos es federal. ¿Qué más puede ser federal? La autonomía constituyente, podría ser, y los mecanismos de colaboración, pero es que si la reforma va en la línea de lo que por ejemplo el profesor Muñoz Machado, que el profesor Montilla participó también en esas ideas para reformar la Constitución, que a mí me parece muy interesante y, evidentemente, no creo que el profesor Muñoz Machado sea un revolucionario peligroso, o por lo menos yo no lo tengo por tal, lo tengo por un jurista de primera, uno de los primeros juristas de la Academia Española, lo he dicho por escrito en varias ocasiones, por tanto, es una persona que despierta admiración por su capacidad de trabajo y la proyección que tiene como jurista. Por tanto, yo creo que es muy acertado lo que ahí se propone, recuperar de alguna manera una autonomía constituyente, que está también en el Estado regional italiano, pero limitada, lógicamente, al ámbito que tiene que estar limitado, al ámbito de la organización de la esfera interna. Las competencias están en la Constitución, ahí no debe entrar ningún estatuto de autonomía, ahora, el estatuto de autonomía regula sus instituciones de autogobierno, ya establecemos otro elemento que falta teóricamente en la formulación general, que sería una especie de autonomía constituyente.

Ahora contesto también a lo que preguntaba el señor Cámara previamente, obviamente, estamos partiendo de un criterio que debe siempre tener como elemento de control el Tribunal Constitucional, es decir, en la propuesta que se hace aquí, en el plazo de dos meses se puede, ante un estatuto de autonomía que ha sido aprobado autónomamente, sin intervención del Parlamento estatal, de las Cortes Generales, hay la posibilidad de promover un recurso de inconstitucionalidad y que el Tribunal, si ve cualquier perfil de ese estatuto que vaya contra la Constitución pueda declararlo inconstitucional, antes de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 13

que se someta a un proceso refrendatario, por tanto, para evitar también el desajuste entre un referéndum y una decisión del Tribunal Constitucional. A mí me parece que ese modelo es un modelo bastante aceptado, porque elimina tensiones que hemos tenido históricamente, que eran innecesarias, proyecta de nuevo sobre las comunidades autónomas la idea de responsabilidad y si por lo que sea una comunidad autónoma no ejercita adecuadamente esa responsabilidad de acuerdo con la Constitución, tenemos la garantía del Tribunal Constitucional. Creo que es un esquema realmente intachable.

Y luego viene la cuestión del Senado, que sería el otro elemento, la otra pieza que falta dentro de un modelo federal clásico, para entendernos, todo lo demás está, faltan solamente esas dos piezas. Aquí hay distintos modelos, distintos tipos de organización del Senado, por tanto, no tiene por qué seguir un modelo concreto, pero es evidente que en el ámbito europeo el modelo que ha resultado más eficaz es el modelo del Bundesrat alemán, es decir, el modelo de un consejo federal que representa a los órganos colegiados, es decir, a los gobiernos de las comunidades autónomas. A mí me parece que es el que además se hace en esta propuesta que nosotros hacemos de reforma. Un modelo federal basado en el Bundesrat significa que en materia autonómica, en materia digamos en lo que se refiere a las comunidades autónomas o en su caso a los estados, como los Länder alemanes, ahí tiene que tener una intervención decisiva, y esa intervención, lógicamente, significa que el elemento de integración que supone que sean los propios órganos de gobierno de las comunidades autónomas los que en un foro común avalen medidas legislativas que puedan afectar a las comunidades autónomas yo creo que no es nada desdeñable, es un elemento fundamental para configurar un modelo integrado, un sistema que funcione de manera armónica, que, por tanto, no haya tensiones entre un ámbito vacío de representación que tenemos ahora mismo, que solamente se puede vertebrar a través de las conferencias sectoriales, pero el Senado realmente no está cumpliendo esa función de articular y de integrar, y eso se manifiesta también en la propia propuesta que, insisto, no es mía, por lo tanto, puedo defenderla continuación oda legitimidad, porque no es que haya sido algo que se me haya ocurrido a mí, por tanto, la propia propuesta que se hace en relación con la legislación básica, y contesto con eso a otra pregunta del profesor Cámara en el sentido de qué se hace con la legislación básica. Pues lo que se hace es, insisto, mantener los ámbitos, no hacer experimentos, es decir, mantener los ámbitos donde ya hay una diferenciación entre legislación básica y legislación de desarrollo, para evitar que tengamos que, aunque sea parcialmente, reconstruir el sistema competencial de nuevo, porque eso no es operativo, no tiene sentido, y eliminar los aspectos más disfuncionales. ¿Cómo se eliminan? Interviniendo el Senado, lógicamente, en la aprobación de la legislación básica, incluso en la propuesta que se hace cuando hay un reglamento que incorpora normativa básica, de manera que el Senado tiene que dar su aprobación a la normativa básica, y eso le da una legitimidad adicional desde el punto de vista político a la normativa básica porque ya el debate es un debate menor, es decir, ya estamos hablando de que las propias comunidades autónomas han aceptado a través de su Gobierno que esa normativa, por mayoría en el Senado, han aceptado que esa normativa es una normativa que tiene que ser considerada básica. Por tanto, aunque, obviamente, se establecen también criterios materiales para que sea una normativa de principios, como tiene que ser, y no, por tanto, una normativa excesivamente desarrollada, pero se mantiene la idea de la legislación básica, insisto, porque me parece muy operativo que no hagamos algo tan innovador que nos obligue ahora a una senda de nuevos pronunciamientos jurisprudenciales por parte del Tribunal Constitucional, de manera que se tenga que articular la división de competencias, la distribución de competencias, en el plazo de otros 10, 15 o 20 años. Lo ideal es utilizar todo ese material que ya tenemos y simplemente establecer los correctivos necesarios para eliminar las deficiencias que existen ahora mismo en la formulación de la distribución competencial. Eso por lo que se refiere a la cuestión de las bases de desarrollo.

En lo que se refiere al 150.2, parece evidente que el 150.2 puede ser un elemento operativo, partiendo de la base de que ya están las competencias definidas para el Estado en la Constitución para resolver problemas puntuales de flexibilidad, o sea, lo que no se puede pretender es utilizar masivamente en el futuro el 150.2, eso no tiene sentido. Si la Constitución ya ha definido cuáles son las áreas de competencia del Estado, esas áreas deben quedar preservadas, pero si hay facultades concretas, elementos que puedan resolver un problema político, en definitiva, dándole flexibilidad y dando la posibilidad a que cuando haya un conflicto que realmente tenga una dimensión constitucional se pueda resolver a través del artículo 150.2, con las cautelas necesarias, yo creo que, evidentemente, es positivo mantener el 150.2, la propuesta esta de reforma, no estoy hablando ya por mí, sino que estoy hablando prácticamente como representante de la propuesta de reforma, se propone que se mantenga y que se suprima el 150.1 no ha sido operativo, no ha servido para nada, no tiene mucho sentido que se mantenga.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 14

El tema de los estatutos ya, obviamente, lo he dicho antes, estoy de acuerdo con la propuesta que hace el grupo que lideraba el profesor Muñoz Machado.

En el tema de la cláusula europea, es evidente que no tenemos una cláusula europea, es decir que aquí tenemos una seria deficiencia constitucional. Pero yo tengo que decir una cosa que me parece muy importante, se ha centrado todo el debate sobre la incorporación de una cláusula europea, que es fundamental, lo que ocurre es que, en mi modesta opinión, en el nivel de integración europea que tenemos ya, en el nivel de desarrollo de la integración europea, y en el que vamos a tener en los próximos años, si Europa se da cuenta de que la única opción que tenemos para avanzar, para defender el bienestar y los derechos de la ciudadanía europea es un modelo federal europeo, un estado federal europeo. Yo, personalmente, soy un claro defensor del federalismo europeo, por tanto, todo lo que no sea avanzar en esa dimensión, realmente puede suponer problemas muy serios para cualquiera de los estados miembros de la Unión Europea. Tenemos que tener una mayor interrelación entre ordenamientos, una cláusula europea está bien, pero no es suficiente, desde mi punto de vista, lo que habría es que vertebrar, esto no es el objeto de mi intervención hoy, por eso no me he detenido, pero, ciertamente, mi planteamiento, hay que vertebrar la Constitución española en sentido euro y esto significa, lógicamente, hacer referencia en una cláusula europea a la relación con Europa, pero también hay otros elementos que hay que considerar. Pongo algunos ejemplos que, evidentemente, podrían servir, el profesor Rallo, que acaba de llegar, otros elementos que podrían servir también para vertebrar en sentido europeo la Constitución y no limitarse simplemente a una cláusula europea, por ejemplo, la participación de las comunidades autónomas en el ámbito europeo, eso podría estar perfectamente en la Constitución, está en la Constitución alemana, ¿por qué no puede estar también en la Constitución española? Es algo perfectamente razonable, porque todo lo que sea introducir esos elementos en la Constitución significa seguridad jurídica, significa garantía para las comunidades autónomas, pero también para el Estado, es decir, es una garantía recíproca, es algo que no se deja luego a una negociación política que pueda dar lugar a resultados sorprendentes en función de cómo sean las condiciones del sistema político en cada momento coyuntural. Por tanto, incorporar eso sería fundamental.

Tenemos otra cuestión importante ahora mismo en el debate político europeo, y esto ya entronca con la cuestión de la reforma constitucional, a mí me parece que, evidentemente, la reforma constitucional tiene un problema en lo que se refiere a la excesiva rigidez del procedimiento agravado de reforma, personalmente no le veo sentido a ese procedimiento, es un procedimiento para impedir que se reforme la Constitución, y, por tanto, si se suprimiera ese procedimiento desde luego creo que sería un gran servicio a la Constitución, porque permitiría adaptar la Constitución a la nueva realidad. Ahora, también tenemos otro problema importante, y es que no hemos definido en la propia Constitución disposiciones intangibles, es decir, no hay ningún elemento, a pesar de lo que decía la declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional, en realidad la Constitución española todo es reformable, se puede reformar todo absolutamente, teniendo la mayor necesaria y con los requisitos establecidos, con los procedimientos establecidos en la propia Constitución, no hay un núcleo de resistencia, por ejemplo frente al derecho europeo, como sí tienen otros países, y eso puede provocar algún problema ahora mismo tal y como se están configurando en el Tribunal de Justicia la doctrina sobre el respeto a la identidad constitucional de los estados, porque estamos viendo como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está elaborando una jurisprudencia realmente muy interesante y muy avanzada, en la cual el elemento de la identidad constitucional de los estados lo considera como un elemento que sirve para modular la aplicación del derecho europeo en cada uno de los estados miembros de la Unión Europea. Esto es más fácil en algunos estados que en otros, es más fácil en aquellos estados donde existen disposiciones intangibles o cláusulas de eternidad, como le llaman los alemanes, o cláusulas pétreas, que se llaman en Portugal, y es más difícil en estados como el español, donde la Constitución no define un núcleo intangible de resistencia frente al derecho europeo, por tanto, sería también interesante valorar, primero, eliminar por un lado un procedimiento de reforma que es excesivamente rígido, pero, al mismo tiempo, como compensación, incorporar elementos identitarios que no sean alterables en la propia Constitución en relación con el derecho europeo o eventualmente con cualquier reforma futura de la Constitución, creo que eso daría un nuevo equilibrio a las disposiciones de reforma y que sería positivo desde el punto de vista de la reforma constitucional.

Por lo que se refiere a las singularidades y a los hechos diferenciales, supongo que estamos hablando de eso, ¿no? Ciertamente, es una cuestión complicada, por esa doble tensión a la que yo hacía referencia antes, es decir que, evidentemente, si solamente tuviéramos una tensión entre determinados territorios

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 15

que demandan singularidades o el reconocimiento de singularidades, y el Estado, la situación sería más fácil que cuando tenemos esa otra doble tensión, ese otro factor, de signo contrario, de signo opuesto, que lo que pretende es que esas singularidades, si se producen, no sean singularidades que supongan una limitación del principio de igualdad de derechos que tiene que tener el conjunto de la ciudadanía en todo el territorio nacional. Por tanto, eso incorpora inevitablemente un factor de complejidad a la hora de abordar la cuestión de los hechos diferenciales.

Yo tengo que decir que personalmente, tengo hasta un trabajo sobre los hechos diferenciales, debilidad, supongo, sobre todo de que te inviten a un sitio y te digan: el título es Los hechos diferenciales, pues al final hay que escribir de eso. Yo, personalmente, siempre he entendido que los hechos diferenciales no son hechos, son cualquier cosa menos hechos, es decir, los hechos diferenciales no son en realidad hechos, sino que son la dimensión política que se quiere dar a determinados hechos, y es una cosa bastante fácil de comprender, por ejemplo, la lengua en algunas comunidades autónomas no se considera un hecho diferencial, pero es un hecho exactamente igual la lengua en Galicia o la lengua en el País Valenciano o la lengua en Cataluña, es decir, son lenguas diferentes, pero nadie, en algunas comunidades autónomas, en otras comunidades autónomas diferentes de Cataluña han querido darle a la lengua un elemento de diferenciación que genere un hecho diferencial, por así decirlo, por tanto, hechos no son, otra cosa es que, evidentemente, hay singularidades a las cuales se quiere dotar de una potencialidad política, de una capacidad, de una mayor densidad política en relación con la identidad colectiva de un territorio, vamos a decirlo de esa manera, para que no confundamos los hechos con la identidad, que son elementos diferentes, y hay territorios donde la lengua no es un factor tan importante de identidad, y otros donde la lengua es un factor importante de identidad.

¿Cuál es mi percepción sobre este tema? Que los factores de identidad hay que respetarlos, en el ámbito de las personas, de los derechos personales, y en el ámbito de las colectividades, incluso si no los compartimos, obviamente, más todavía si no los compartimos porque a lo mejor no lo entendemos, no estamos de acuerdo, no compartimos esas identidades, no tenemos el mismo sentido de identidad, por ejemplo, en lo que se refiere a nuestro territorio o incluso en ese mismo territorio, pero el punto de equilibrio está justamente en esa formulación que se ha propuesto de que el Estatuto de Autonomía incorpore los elementos diferenciales que se consideren oportunos con el control del Tribunal Constitucional, si el Tribunal Constitucional ve que algunos de esos elementos diferenciales es contradictorio con la Constitución pues ya lo dirá, si no lo dice yo creo que lo razonable es respetar las identidades, porque las identidades mueven la emotividad de las personas, los elementos que definen también proyectos de vida, formas de entender la comunidad, formas de entender las relaciones sociales, y yo creo que en ese ámbito debemos procurar tener el mayor respeto posible por todas las identidades que se hayan configurado, aunque para nosotros haya identidades que quizá no sean las propias o no las entendamos como propias o no consideremos en nuestro ámbito personal de definición identitaria que se corresponden con nuestras propias identidades. De manera que yo ahí sería, francamente, muy respetuoso, o sea, creo que son elementos de integración, de integración política y que, por tanto, reconocer las identidades favorece que las personas o los grupos, los colectivos a los que se reconocen esas identidades se sientan más integrados dentro de la comunidad y, por tanto, me parece que eso es algo positivo. ¿Cómo se hace eso? Insisto, yo creo que hay una vía muy fácil, que es remitir a los estatutos de autonomía con el control último del Tribunal Constitucional. De manera que en principio no debería plantear grandes problemas.

Por lo que se refiere a las entidades locales, que es otra de las cuestiones que se me habían planteado, este problema de las entidades locales es un problema que también ha sido paralelo al Estado autonómico, ha sido paralelo al Estado autonómico porque por un lado nosotros hemos partido de una diferenciación entre autonomía de las entidades locales y autonomía de las comunidades autónomas, que estableció el propio Tribunal Constitucional, que a mí no me parece muy acertada. El Tribunal Constitucional estableció una distinción en virtud de la cual la autonomía de las comunidades autónomas era una autonomía política y la autonomía de las entidades locales era una autonomía administrativa. Eso no se sostiene con ningún criterio que apliquemos, con ninguno, salvo si identificamos autonomía política con competencias o facultades legislativas, pero tengo que decir que por ejemplo en Brasil las entidades locales tienen competencia legislativa, por tanto, no es desde luego un impedimento absoluto que se pudiera conferir eventualmente, no digo que se haga en nuestro sistema constitucional, pero desde luego no es un elemento que sirva para diferenciar. Y, por otro lado, hay que decir con toda claridad que, efectivamente, en el ámbito político los entes locales se forman a través de elecciones políticas, con

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 16

participación de partidos, ejercen una autonomía que es también, en mi opinión, política, y, desde luego, si consideramos la relevancia que tienen algunas personas, que están aquí presentes algunas de ellas, que han dirigido entidades locales, son mucho más conocidas digamos en el espacio público, en el espacio político, que algunas personas que han presidido comunidades autónomas. Por tanto, esa diferenciación a mí me parece que fue muy desacertada por parte del Tribunal Constitucional. Desde mi punto de vista, hay una diferencia esencial entre las comunidades autónomas, o la autonomía de las comunidades autónomas, y la autonomía de los entes locales, y es básicamente la rigidez del Estatuto de Autonomía, es decir, mientras la autonomía de los entes locales tiene una protección constitucional como principio, como derecho también, pero sobre todo como principio, pero no tiene una garantía formal, tiene una garantía material o de contenidos, pero no una garantía formal, las comunidades autónomas tienen una garantía, aparte de material, como principio constitucional, una garantía formal porque los estatutos de autonomía solo se pueden reformar con el acuerdo de las comunidades autónomas, y eso significa que la rigidez le da una protección especial a la autonomía de las comunidades autónomas respecto de la autonomía de los entes locales. Ahora, yo sería partidario, desde luego, de un reconocimiento de mayor entidad de la autonomía de los entes locales en la Constitución, del reconocimiento, para empezar de su carácter político, que estamos ante una autonomía política, obviamente, en esta propuesta además se hace, con incorporación incluso de los tributos que le corresponde exigir, para que esté claramente definido en la Constitución no solo un ámbito competencial, aunque sea nuclear, que a partir de ahí, lógicamente, ya el Estado y las comunidades autónomas en su ámbito de competencias establecerán la regulación que consideren oportuna, pero que haya una garantía constitucional básica de las competencias de las entidades locales y también de la financiación de las entidades locales, me parece que sería muy positivo. Por tanto, yo estoy de acuerdo con ese criterio.

Y la última cuestión era sobre la diversidad competencial. Bueno, eso ya lo he dicho, que, efectivamente, la propuesta que se podría hacer en ese sentido es justamente eliminar esta doble cláusula que se establece en el 149.3 para hacer posible que no hubiera estas diferencias entre comunidades autónomas, que, evidentemente, no son diferencias positivas, sobre todo porque no nos dan una imagen del Estado, o sea, no tenemos una imagen del Estado en el conjunto del territorio, sino que tenemos una imagen distorsionada del Estado, o sea, hay más estados en algunas comunidades autónomas que en otras y eso no es positivo desde el punto de vista del funcionamiento del Estado.

Así que creo que con eso he agotado todas las preguntas, he contestado a todas las preguntas, y he agotado ya la paciencia de los señores y señoras diputados, por lo que pido disculpas, evidentemente.

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

Cuando lo que se oye tiene interés y te capta, la paciencia es infinita y la del presidente es ilimitada. Lo digo de verdad, quiero decir que exposiciones con contenido te captan la atención, y esta, que es una Comisión, en alguna medida secundaria, etcétera, sin embargo, yo creo que crece la sensación de que se oyen cosas consistentes, que por lo menos ayudan a conformarse en la cabeza, y esto a estas alturas de la película ya sería bueno que fuese realidad.

Gracias de nuevo.

Yo de vez en cuando lo hago, amenazo, encima después de haberles hecho venir, amenazo a los comparecientes con pedirles alguna cosa en el futuro, pero siempre será poco.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA** (Balaguer Callejón): Encantado, siempre que sea necesario. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Suspendemos cinco minutos para la siguiente comparecencia.

— **DE DON ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO. PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. (Número de expediente 219/ 001502).**

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos la sesión de hoy con la comparecencia de don Enrique Belda Pérez-Pedrero, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, al que, como siempre en casos similares, agradezco de corazón su presencia entre nosotros, puede contar con que le escucharemos con atención y, por todo ello tiene la palabra a partir de este momento, por el tiempo que usted estime necesario, sin abuso por parte de nadie.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 17

El señor **PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA** (Belda Pérez-Pedrero): Con la venia, señor presidente de la Mesa. Señorías, gracias en primer lugar por esta invitación a los miembros de la Mesa, a los representantes de los grupos parlamentarios y a sus señorías presentes esta tarde en la Cámara. Es para mí un honor poder participar en esta Comisión y especialmente hacerlo en una tarde en la que me ha precedido en el uso de la palabra un reconocido maestro de la disciplina del Derecho Constitucional y experto además en el estado compuesto y también cuando entre sus señorías hay catedráticos de mi asignatura que pueden conocer el asunto que nos trae aquí esta tarde con mucha más capacidad que el que aquí va a comparecer. También un saludo a antiguos compañeros míos de Política, el diputado Rafael Merino. Yo casi cuando era un adolescente estaba aquí de diputado y esto hace ya mucho también que dejé de serlo, y me va a marcar también un poco en la forma de abordar esta sesión, porque entiendo que a estas alturas, con las comparecencias que me han precedido y también habiendo estado en aquel lado de la mesa, creo que sus señorías van a agradecer mucho más que mi intervención sea de precisiones, de complementos, yo diría que hasta de alertas de algunos aspectos que me hayan podido llamar la atención, más que de una exposición básica de cuál ha sido el funcionamiento de nuestro estado de las autonomías y de lo que se puede proponer.

No obstante, para que no nos perdamos, voy a mantener el hilo de las intervenciones de la mayor parte de personas que me han precedido en el uso de la palabra, en cuanto a hacer primero una evaluación de lo que ha constituido el Estado de las autonomías y en un segundo momento las propuestas. Pero, insisto, más que haciendo un recorrido que pudiera asimilarse a una clase magistral, para lo cual tampoco me siento capacitado, el ser mucho más práctico y subrayar lo que a mi juicio pudiera ser una alerta de cara a las conclusiones de esta Comisión. ¿Por qué? Porque yo creo que de los asuntos que vamos a tratar y desde el punto de vista de una persona que trabaje el derecho constitucional yo creo que hay muchas conclusiones pacíficas, el afrontar esta intervención también de esta manera práctica viene de la mano de haber consultado los Diarios de Sesiones y lo único que no estaba en el Diario de Sesiones era la comparecencia del profesor Balaguer Callejón, y agradezco mucho que me hayan dejado escucharla, y creo que es pacífico en muchas de las cuestiones, tanto una primera aproximación a la evaluación de lo que ha sido hasta ahora el Estado de las autonomías, como también los mecanismos, las salidas que se pueden proponer desde el derecho constitucional.

Por tanto, un poco como abogado del diablo, y diciendo que suscribo la mayor parte de las conclusiones de quienes me han precedido como expertos, y más que yo, en derecho constitucional en el uso de la palabra, me voy a centrar, como digo, en subrayar algunas cuestiones que considero de especial interés y de especial preocupación.

El Estado español autonómico se dice que viene a ser una fusión en medio camino entre el Estado consagrado en la Constitución, Ley Fundamental de Bonn de 1949, y las regiones italianas, de 1947, de la Constitución de 1947. Yo la primera alerta que quisiera decir aquí es que verdaderamente la novedad que supone el Estado de las autonomías en 1978, ese planteamiento que se hace, en el cual se establece un Estado compuesto, pero con una vocación generalista limitada en cuanto a que se dispone que los territorios puedan o no acceder a un régimen de autonomía, es un Estado distinto y que qué duda cabe hoy, 218, es un Estado que tiene todos los caracteres de un estado federal. El profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, Roberto Blanco, incluso incidió en esta cuestión, dando una serie de datos numéricos a raíz de la apreciación de una serie de variables de varios observatorios y constató que el nivel de elementos federales era claramente constatable.

Esto es cierto, pero no hay que olvidar que nuestra Constitución en 1978 sabía que podía llegar a este punto, pero no propugnaba un estado federal, y esto va a ser importante a la hora de hacer alguna conclusión relativa a la reforma, es decir, lo que la Constitución de 1978 disponía era una división territorial, el camino hacia un estado compuesto, pero no esperaba, al menos no tenían todas consigo los que estaban detrás de este sistema, de que llegados 20 años después, 25 años después, 30 años después, esto fuera un beneficio para todos. Esto es importante y en su caso el cambio de esta situación requiere, evidentemente, una reforma constitucional, pero requiere algo más que partir de la realidad de los hechos de hoy, y es también conocer que la voluntad de 1978 no era exactamente esa. Esa sería una primera precisión.

En segundo lugar, he observado en las personas que han estado compareciendo estos meses una opinión, y especialmente los académicos, algo que es pacífico, salvo excepciones, que es reconocer un gran acierto al modelo, si no autonómico, a este modelo de país, un modelo de estado compuesto, un país en el que el poder no se ejercite desde la capital del Estado únicamente.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 18

Coincido plenamente con ello, pero yo quisiera subrayar ante la Comisión que para mí es enormemente positiva la experiencia de los 40 años por algo que es aún más trascendental que los resultados de autogobierno de esos territorios, y es el nivel de desarrollo y eficacia de los derechos fundamentales, de los derechos humanos, que se han desarrollado en todos los territorios de nuestro Estado español, de tal manera que hemos conseguido que haya una sanidad de nivel aceptable en la capital del Estado y a 600 kilómetros de esa capital del Estado. Esto no hubiera sido posible sin una descentralización del poder y sin el desarrollo del Estado de las autonomías. Los que somos de comunidades como Castilla-La Mancha, que antes no éramos sino ciudadanos de España, lo hemos notado de una forma absolutamente palmaria, nosotros no tendríamos universidad, no tendríamos hospitales del nivel que los tenemos, no tendríamos desarrollo de estructuras, veíamos que los fondos, las inversiones viajaban de Madrid a la costa, de Madrid a Barcelona, de Madrid a Bilbao, a alguna gran ciudad, pero a nosotros nada nos llegaba y el desarrollo del régimen de autogobierno ha sido para muchas comunidades autónomas, yo estoy aquí como profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha, una auténtica bendición, y no solo en los que estábamos de paso radial desde Madrid a importantes ciudades de la costa, sino también en esa España que nunca se veía beneficiada de esas políticas de desarrollo de infraestructura radial, me estoy refiriendo por ejemplo a Aragón, me estoy refiriendo a Asturias, lo que ha significado que haya la posibilidad, todavía mejorable, de ser incluidas en el mapa, no tanto por la lejanía a un centro de poder. Fijense esto desde el punto de vista de la concreción de los derechos, de la eficacia de los derechos, tiene una eficacia enorme.

Cuando nosotros en nuestras universidades enseñamos en Teoría del Estado los elementos del Estado y hablamos de la población del territorio y el poder político, deberíamos de sumar que esos tres elementos tienen que tener una coordinación que favorezca aquello que es lo que se nos pide a los poderes públicos, que es única y exclusivamente la eficacia de los derechos de los hombres, de las mujeres, de los ciudadanos de un país, no se trata solo de ejercitar un poder político, democrático sobre los ciudadanos de un estado, se trata de hacerlo de una manera coherente, y a veces esto es difícil de asimilar cuando nos salimos del aspecto exclusivamente jurídico y nos vamos al económico, me refiero a lo siguiente: si en 1978 el constituyente, y posteriormente los poderes constituidos especialmente al tiempo de la llegada de las comunidades autónomas, hubieran tenido como referencia el cumplimiento de una serie de reglas de justicia distributiva basadas única y exclusivamente en elementos poblacionales, lo normal es que las inversiones se hubieran concentrado en los sitios donde hubiera habido más población, pero hubo el acierto, el gran acierto histórico, de deslocalizar esa riqueza, y lo que en principio podía ser una injusticia es que por ejemplo fuera una autovía a mi territorio, a Castilla-La Mancha, o a Asturias o a Aragón, y no se hiciera una tercera vía de circunvalación alrededor de Madrid o de Barcelona, podría decir: bueno, esto desde el punto de vista de los derechos de la ciudadanía es un poco discutible, ¿por qué vamos a trasladar los recursos para favorecer a unos lugares donde son menos? Todo lo contrario, lo que ha supuesto es evitar que en nuestro país haya grandes urbes, como las que podemos ver en gran parte de América Latina, donde no es que no haya inversión, que la hay muchas veces, es que se concentra en unas determinadas ciudades, en unas determinadas metrópolis, y lo único que hace es desestructurar el Estado y llamar a la población a esos sitios donde hay más inversiones. Luego, la distribución territorial y el modelo de estado compuesto y el modelo que ha significado el Estado autonómico en España, ha sabido conciliar la distribución de la riqueza allá donde existe población con la necesidad de hacerlo con un equilibrio territorial, y esto ha favorecido, ahora parece un poco grave afirmar esto, pero a lo largo de los 40 años creo que ha favorecido un reconocimiento bastante claro de la inmensa mayor parte de la población, y así lo dicen los índices sociológicos, de la existencia de un Estado compuesto. Por tanto, positiva la experiencia sí, pero con esta precisión. Es positiva porque resulta positiva para el desarrollo de los derechos de los ciudadanos.

¿Cuáles son, por tanto, las cuestiones que habría que repensar de cara a un futuro? Habría que partir, antes de formular ninguna propuesta la respecto, creo, entiendo modestamente, de reconocer que no ha sido este un camino de rosas y que nuestro Estado de las autonomías tiene problemas estructurales que se pueden resolver, pero sobre todo problemas sociales derivados de variables ajenas al ámbito de lo jurídico y, por tanto, ahí también quiero detenerme para subrayar que no está en la mano del operador jurídico ni del Parlamento ni del poder de reforma en su caso el solventar todas las situaciones que se le presentan, porque hay algunas que se escapan a la mano del que hace la norma, porque son de otra naturaleza. Y de esta naturaleza son los principales problemas con los que se ha encontrado el Estado autonómico, que son la falta de reconocimiento de parte de la población en algunos territorios sobre el Estado mismo, pero sobre todo sobre esta organización de las comunidades autónomas.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 19

Claro, ¿por qué digo que el derecho aquí ha de conocer lo que sucede, pero no siempre puede resolverlo? Porque creo que este problema es eminentemente de naturaleza sentimental y secundariamente de naturaleza económica. Si hay en una comunidad autónoma de nuestro país, en una nacionalidad se podría llamar con el lenguaje del artículo 2 de la Constitución, un porcentaje significativo, elevado de la población, que no comulga con la estructura de división territorial ni con la existencia del Estado mismo ni su pertenencia al Estado, es fundamentalmente por una cuestión de sentimientos, de no pertenencia a esa comunidad. Esto ha generado en el pasado episodios de violencia generalizada, que, afortunadamente, han sido superados, no hay que olvidar cuál ha sido el principal problema de España en estos 40 años, es decir, la experiencia territorial ha podido ser buena, pero vamos a mirar lo que sucedía en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la Comunidad Foral de Navarra, evidentemente, con cualquier estructura territorial ese fenómeno podría haber existido, pero no hay duda que la causa primera es una cuestión de ausencia de integración territorial de buena parte de la población, de ausencia de esa conciencia territorial, este problema es sentimental, con lo cual, se pueden dar muchos consejos al respecto, el mejor puede ser, sin duda alguna, que para la solución de ello y para que el derecho se ponga a trabajar baje completamente el nivel de crispación cuando existen esos territorios, ya ha existido en los años 80 y 90 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y ahora existe en Cataluña, pero esto no es un consejo jurídico.

¿Qué tiene que hacer el derecho? El derecho estar presente nuevamente con unos mínimos, esos mínimos tienen que ser el respeto al orden constituido y también el respeto a los derechos de las personas, no importa tanto la afrenta que hipotéticamente se le puede causar al Estado español y a sus símbolos una declaración de independencia, como importa lo que ello significa a la hora de que se pueden vulnerar determinados derechos de los ciudadanos de una comunidad autónoma que de la noche a la mañana se pueden levantar, viendo que su nacionalidad no sabe dónde está, la práctica de una serie de derechos educativos, etcétera, no saben dónde está, nuevamente, los derechos han de ser la guía que nos alerte para llamar a que lo jurídico tenga algo que ver en la solución de conflictos, pero nunca será lo más importante, lo más trascendente.

Y, finalmente, aquí quisiera decir una cosa, no hay solo un movimiento centrífugo, en los últimos tiempos se está observando un movimiento en el cual probablemente lo económico prima por encima de lo sentimental, es decir, es fruto de la crisis económica, donde hay determinadas opiniones, no creo que existan muchas en el ámbito del derecho constitucional, pero sí hay opiniones de carácter político, filosófico y jurídico que hacen un llamamiento a la recuperación de ciertas funciones por parte del Estado central, cuando no directamente la supresión del Estado autonómico de buena parte de esas garantías. Aquí este componente, más que sentimental creo que es un componente de naturaleza económica, más pasajero que sin mucho fundamento, por lo menos sin mucha documentación y sin mucha evaluación de lo que ellos creen que es un daño, acusan a la estructura autonómica, es una estructura desorbitada y que no se puede afrontar y se apuesta por un modelo de reintegro a la unidad. Yo creo que este es un problema, más que político, de práctica y de ponerse a trabajar por parte de aquellos que estén preocupados por el coste económico de las normas y las decisiones políticas. Me explico. Ha habido en estos 40 años de crecimiento del Estado autonómico una lógica edificación de órganos institucionales en las comunidades autónomas, una proliferación de órganos estatutarios y no estatutarios, algunos hemos llamado órganos de naturaleza secundaria, como son las defensorías del pueblo, las cámaras de cuenta, los consejos consultivos. Llegado el momento de crisis económica, y no antes, es cuando se producen voces que ponen en duda estos modelos. Yo creo que aquí el guion nuevamente es volver a los derechos de la gente para señalar cuándo estas estructuras son o no necesarias, si una estructura, cualquiera autonómica pasa ese test mínimo de preguntarle: ¿Tú qué estás haciendo por los derechos de tus ciudadanos? ¿Qué ocurre si te suprimimos? Se van a ver perjudicados, tus competencias las puede asumir otro. Si la racionalización se hace, perdonen sus señorías la repetición, la racionalización se hace con criterios de racionalidad, de ir institución por institución y ver aquellas que pueden ser objeto de supresión, pues entonces es una vía aligerar esta estructura autonómica que ha ido creciendo, creciendo, creciendo, y que llega un punto en el que no se sostiene, no se sostiene económicamente y no se sostiene tampoco por reconocimiento social. En algunas comunidades autónomas hemos tenido la oportunidad de ver cómo se suprimían instituciones y no ha pasado nada porque el nivel de afectación al ciudadano era nulo o era mínimo y, sin embargo, hay en otras que la supresión de determinadas instituciones puede causar que la estructura política administrativa de esa comunidad autónoma se distorsione. Por tanto, aquí caso por caso, este sobrecoste de las administraciones autonómicas sería cuestión de irlo evaluando,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 20

pero, desde luego, yo partiría de negar cualquier posibilidad, no solo sociológicamente de apoyo popular, sino jurídicamente de una salida, y tampoco veo en la doctrina que nadie lo apoye, una especie de vuelta a la centralidad como solución del problema.

Puesto este ambiente y adelantadas ya algunas de las posibles soluciones y parámetros para resolver el problema, los siguientes minutos los voy a dedicar a señalar qué propuestas podrían a mi modesto juicio colaborar con un estado nuevo, que tenga más legitimidad de carácter democrático, la tendrá si es fruto de un procedimiento de reforma que se lleve a cabo por los medios que señala la Constitución o si las leyes que lo favorezcan son adecuadas a las mayorías, son resultado de la consecución de mayorías, sino como me parece que sería más importante, dado que nos encontramos en el Congreso de los Diputados y no en un foro de la universidad o en un foro de la Academia, qué medidas podrían ser aceptadas, es decir, tener esa legitimidad social, ese reconocimiento social con mayor capacidad de empatía por la ciudadanía que fuera destinataria.

En primer lugar, yo creo que desde la Academia estamos en la obligación de plantear entre los modelos conocidos o que podamos defender una solución. Es recurrente en muchas de las exposiciones que he tenido ocasión de consultar en el Diario de Sesiones el apelar a la estructura federal del Estado. Bien, objetivamente nada que decir porque, como creo que ha quedado claro aquí a lo largo de estos meses, los elementos federalizantes en el desarrollo efectivo del funcionamiento de nuestros órganos constitucionales son un hecho, pero la palabra federalismo y el federalismo en sí tiene una connotación de la cual hay que alertar y ser conscientes, que para llevarse a cabo necesitaría un cierto liderazgo social de las fuerzas políticas que estuvieran dispuestas a emprenderla y sobre todo una labor de educación respecto del común de la población, que no conoce el verdadero significado de la palabra federal, para hacerles ver que es una forma de organización de las estructuras políticas administrativas descentralizadas, una forma de organización del Estado y no un envite a una soberanía nacional, a una unidad de la patria, etcétera, etcétera. Hoy en día, tal y como está el debate político y con la preeminencia que los elementos simbólicos están adquiriendo en nuestra sociedad, esto es una tarea muy difícil, muy difícil. Si a la sociedad española, una sociedad que está en crisis, que lleva un tiempo en crisis y que es previsible que esté un tiempo en crisis, se le comunica que hay que alterar el artículo 2 y decir que la unidad de la nación española ya no es una patria común indisoluble y que, esto requiere una labor de preparación muy importante.

Siendo esto un problema, el principal problema que, ya digo, que no es que no comparta las soluciones federalistas y algunas están perfectamente expresadas y se ha hecho alusión aquí esta tarde a ellas y suscribo esas palabras, pero el principal problema, aparte del que he dicho, es que nos preguntemos si ello va a resolver la cuestión que nos ocupa más horas en la actividad política, en la actividad académica, en medios de comunicación, y es la relación de parte de la ciudadanía española en distintos territorios, en distintas comunidades autónomas, que no coreen en la estructura del Estado, no ya en el modelo territorial, sino simplemente en la pertenencia al Estado.

Claro, si nosotros presentamos el modelo federal, que lo que tiene de bueno es saber que el que viene de Ciudad Real, el que es de Ciudad Real es igual al que es vizcaíno, al que es de Girona, y creemos que va a haber un reconocimiento por parte de esos ciudadanos, que ahora no están de acuerdo con nuestro modelo de organización territorial, pues yo creo que vamos a perder el tiempo notablemente, porque hay buena parte de la ciudadanía de algunos territorios, de algunas comunidades autónomas, que no quieren ser iguales, y yo creo que esta es la clave del problema.

Pero ¿por qué no quieren ser iguales? Como decía antes, no quieren ser iguales por razones sentimentales, de no pertenencia, de no reconocimiento del Estado, de no reconocimiento de la simbología común. Claro, yo me pregunto, en 1978 este problema se detectó, probablemente no en toda la magnitud con la que luego se ha manifestado. Y nuestro artículo 2 y el desarrollo a la carta de las comunidades autónomas lo que hizo fue marcar, nos guste ahora o no y no haya sido ese su desarrollo evolutivo normal, porque todas las comunidades hemos querido más, pero lo que hizo fue marcar a través de una serie de artículos unas comunidades autónomas que fueran diferentes, que siguieran siendo España, pero que se consideraran diferentes. De tal manera que cualquier modelo que no se acomode a esta realidad puede estar en principio destinado al fracaso.

¿Es compatible el modelo federal con una serie de especialidades? Yo creo que sí, pero, nuevamente, habría que estar en una labor de profundización social, de lo que se trata este modelo o de lo que se trate cualquier otro y probablemente sería mucho más sencillo mirar a los orígenes de nuestra Constitución y decir: bueno, una cosa es que todos seamos iguales, la Constitución lo deja bien claro, 38, 139.1, 38.2, todos somos iguales, pero no tenemos por qué ser iguales en la simbología, no es necesario, nuevamente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 21

vuelvo a los derechos, si lo importante como poderes públicos es que nos detengamos en facilitar aquellos derechos fundamentales que la gente quiere, no pongamos las banderas, no pongamos los territorios, no pongamos la simbología por delante. Si podemos dar alguna salida simbólica a estos territorios, siempre que quede marcada la frontera clara de la igualdad de derechos y de obligaciones, ese es el modelo al que habrá que aspirar y cualquier reforma constitucional y legal yo creo que tiene que partir de eso, no de las banderas, no de los límites territoriales, tiene que partir de: ¿Cómo voy a facilitarle yo a estos ciudadanos que no les gusta integrarse en el Estado español que estén más cómodos? Pues yo lo puedo hacer por aquello que tiene competencia, por favorecerles en los derechos, por posibilitarles sus derechos, por garantizarles sus derechos y un marco de entendimiento común. En el ámbito de los sentimientos y de la simbología estaremos perdidos.

Descendiendo de las musas al teatro, una reforma constitucional en materia territorial a mi juicio necesitaría tener, que no es muy juicio, que es lo que entiendo que es muy pacífico en la doctrina, y también en un mundo paralelo que apenas es conocido, como es el de la función jurídica consultiva nacional y autonómica y que a veces se manifiesta también en estos sentidos, cuatro fundamentales reformas apuntaría, sumándome a muchas más de las que se han expresado aquí en estos meses, y que constan en el Diario de Sesiones. Primera, retomar la propuesta no nacida de reforma de Constitución en marzo de 2004 en cuanto a la necesaria nominación de las comunidades autónomas, es una propuesta formal pero que también tenía, recordar, un componente simbólica, en la obra que se ha referido anteriormente el profesor Balaguer Callejón, algunos tuvimos la oportunidad de participar también en esa obra auspiciada por el profesor Rubio Llorente, yo lo hice en el ámbito de la Corona, ahí quedan claros los suficientes mecanismos, el trabajo está hecho, lamentablemente, también los problemas que ahí se reflejan 12 años después, 13 años después, siguen estando sobre la mesa.

Segunda cuestión, replantearse los artículos 148 y 149. Nuestro Estado autonómico necesita saber cuáles competencias son del Estado. ¿Necesita saber cuáles son las de las comunidades autónomas? Obviamente, en principio no, pero tendría que estudiarse de alguna manera de que se incorporara en la Constitución parte de la ingente labor que ha hecho el Tribunal Constitucional en esta materia. Un estado compuesto es un estado que plantea una relación del conflicto que hay que ver en clave de riqueza, no hay que ver en clave de disgregación, la relación del conflicto supone que permanentemente el Estado y la comunidad autónoma se esté observando y esté evaluando lo que hace una norma de uno o de otro sobre el territorio para ver si invade competencias, pero hay decenas y decenas de reglas establecidas ya por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y es un elemento que puede ayudar a clarificar una nueva relación competencial, por lo tanto, esto hay que tenerlo en cuenta.

Esta reforma constitucional, en cualquier caso, creo que no iría a ningún sitio si no se acompaña de algún tipo de reforma adicional del Tribunal Constitucional, en la cual se permita a este órgano el responder con mucha mayor agilidad a los conflictos.

En el fondo de todo esto hay un problema práctico al que, salvo que no haya leído todo, no se ha hecho referencia, y que es un auténtico cáncer en nuestro derecho autonómico, que es la enorme cantidad de normas jurídicas sobre lo mismo, con una deficiente técnica legislativa basada en la reiteración de artículos que en principio corresponden a una ley básica y que el legislador autonómico vuelve a repetir, no solo a nivel de sus parlamentos, sino también en las decisiones de su normativa de carácter infralegal. Y les pongo un ejemplo. Esta semana hemos visto en el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha cómo los currículums de adaptación educativa, de Primaria, de Secundaria, que venían como un proyecto de decreto, y esto es común en todas las autonomías, en todas las nacionalidades y regiones de España, contenía materias de legislación básica que ni siquiera tenían ninguna vía de penetración por parte de la propia normativa autonómica, no es un problema tanto político incluso como de los funcionarios responsables de hacer esto, que quieren marcar en cada caso una especie de corralito competencial y de intentar mejorar al norma, esto causa un caos, una falta de seguridad jurídica en el operador jurídico tremenda, claro, sin una lealtad también a la hora de funcionar, por mucho que la Constitución al final pueda adoptar un nuevo régimen depurado de competencias, no creo que tenga una mayor utilidad.

El Senado. Bueno, la mayoría de profesores de Derecho Constitucional, como desde el Senado se lleva escribiendo de su reforma desde hace 40 años, hay no menos de 200 o 300 publicaciones dedicadas a la reforma del Senado. Aquí me salgo de la norma y, como tengo expuesto en un libro que da cuenta de un congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en el Senado en el año 2009, también tengo mi propuesta de reforma, que pasa por suprimir la mayor parte de senadores provinciales, dejar uno como sistema mayoritario, porque así está funcionando ese sistema electoral de mezcla del

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 22

Senado y al final arroja resultados claramente mayoritarios y no se trata tanto de hacer un Senado más grande, donde las comunidades autónomas tengan protagonismo representativo, sino dejar el protagonismo representativo a las comunidades autónomas y circunscribir en esa teoría de hacer unos órganos más racionales los senadores provinciales.

Se pueden hacer reformas de índole electoral, reformas de índole competencial, hay mecanismos de inclusión de las comunidades autónomas, pero se haga la reforma constitucional que se haga, yo dudo mucho que la dinámica de relación directa entre la comunidad autónoma y los órganos centrales del Estado vaya a poder sustituida por ningún nuevo procedimiento que se introduzca con ocasión de una reforma constitucional del Senado.

¿Es una batalla perdida entonces la que se puede dar por parte de un poder de reforma para hacer un nuevo senado que integre a todos? Hombre, nunca creo que sean negativos los elementos de desintegración, los elementos de integración que puedan favorecer un senado más adecuado a la realidad, pero no creo que en la práctica vayan a sustituir esa relación de carácter bilateral entre unos y otros. El Senado, nuestro sistema de cámaras es un bicameralismo imperfecto que da a esta Cámara, al Congreso de los Diputados, muchísima mayor proyección y habría que evaluar cómo el Senado a lo largo de estos años tiene un papel muy ajustado, pero lo ha cumplido con cierta decencia.

¿Dónde es donde se observan más fallos de una forma pacífica? En el ámbito territorial. Pero, claro, ahí habría que ver cómo las comunidades autónomas política, jurídica y socialmente les ha convenido mucho más entrar en contacto directo con los órganos de la Administración central que utilizar la cámara de representación territorial, que también podía estar destinada a otros menesteres más provincialistas y, por tanto, yo no lo veo como una pieza fundamental en esa reforma.

Y, finalmente, la alusión a los poderes locales. Esta es una Comisión en la que están ustedes evaluando el funcionamiento del Estado autonómico, pero la realidad es que los respectivos cambios legislativos han ido confiriendo un poder enorme en los órganos ejecutivos municipales, creo que ha habido una parlamentarización también de las corporaciones locales, ha habido una serie de legislaciones de grandes ciudades que no deberían de permanecer al margen de un replanteamiento del Estado autonómico, y queda también por resolver una cuestión que parece ser tan tabú como la del coste económico de determinados derechos o como el de la supresión de instituciones, como es la calificación o recalificación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Yo creo que eso, evidentemente, es una decisión política, obedecerá a consideraciones geoestratégicas, pero el modelo de Ceuta y Melilla es un modelo de corporaciones locales que no tienen capacidad legislativa, con su estatuto de autonomía, es un tercer género a medio camino entre la ciudadanía y la comunidad autónoma, y cuando se empieza a extender por España la legislación de grandes ciudades hay buena parte de datos de los estatutos de autonomía del año 1995 de estas ciudades autonómicas que se tienen en consideración. El régimen local está en crisis hace mucho tiempo, especialmente el fenómeno de la provincia, y las grandes ciudades obtienen un protagonismo en la prestación de servicios y en la estructuración efectiva del poder político de sus comunidades muy importante, que debería ser de alguna manera tenida en cuenta.

Y nada más. Yo no quiero cansarles, más cuando era una intervención basada en precisiones. Si lo tuviera que resumir en dos palabras, creo que dentro del ámbito del Derecho Constitucional es pacífico el elaborar bien el Estado compuesto, también es pacífico el poner en común una serie de críticas, también es pacífico el proponer una serie de reformas y la depuración del sistema, y que se haga de una forma más o menos ágil, porque llevamos hablando de este asunto mucho tiempo. Bien es cierto que también es pacífico que observamos todos que en tanto no haya una situación de mayorías parlamentarias que permita llevar a término este tipo de reformas, los trabajos quedan expuestos a la posibilidad de que se pierdan y de que se desilusionen los actores.

Muchas gracias.

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

Tenemos tres grupos ahora, pero seguiré siendo discrecional y elástico y flexible en la asignación de tiempo.

Tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Con la concisión que me caracteriza, señor presidente, intentaré ser breve y claro.

Señor Belda, me he tomado la libertad, viendo, a medida que avanzaba su exposición, de verificar que, efectivamente, usted fue miembro del Partido Popular.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 23

El señor **PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA** (Belda Pérez-Pedrero): Lo soy, sí.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Lo es. Pues, en fin, no tengo inconveniente en decir que estoy de acuerdo con muchas de las cosas que ha dicho, con otras no tanto. Y además yo creo que no pasa nada, a veces también los radicales somos capaces de estar de acuerdo con señores del Partido Popular. Lo digo, además de cómo hemos cambiado, porque he mirado su foto de la ficha parlamentaria, hemos cambiado todos mucho, era usted, efectivamente, muy joven, 31 años cuando estaba aquí. Entonces, me ha gustado que no tuviera miedo a pronunciar palabras como nacionalidad, federal, reforma de la Constitución, es decir, reforma de la Constitución, que no tuviera miedo a hablar del desarrollo y de la eficacia del Estado autonómico, que no hubiera sido posible alcanzar muchos derechos fundamentales de los ciudadanos sin ese desarrollo del Estado autonómico, sobre todo, y se lo digo con toda franqueza, porque a veces desde el partido al que usted pertenece no se habla precisamente exactamente en estos términos y oímos más cantos a la recentralización y que no venimos aquí para reformar la Constitución, sino, en definitiva, para mantenerla.

Y ha hablado usted de los cuatro cambios que usted entiende que serían susceptibles de una reforma de la Constitución. En ese sentido a mí me gustaría, primero, que profundizara un poco más realmente, porque yo creo que hay un consenso general en prácticamente todos los comparecientes que han estado aquí en que con el Senado habría que darle una vuelta, es decir, habría que hacer una reforma, primero, yo entiendo que el sistema de representación del Senado y otro por digamos las funciones que tiene ahora mismo atribuidas. Y en ese sentido me gustaría que profundizara un poco más en qué cree usted que debería ser el papel del Senado.

Y luego, hay un tema en el que probablemente podríamos discutir, y es que usted cuando ha hablado del sistema autonómico ha dicho que una de las piezas buenas fue que no hubiera un criterio estrictamente poblacional a la hora de repartir los recursos, yo puedo estar de acuerdo con esto siempre que, evidentemente, tampoco se acabe perjudicando territorios que por no seguir el criterio poblacional puedan tener una menor inversión o gasto por habitante en servicios fundamentales, muy significativo respecto de un territorio. Y en ese sentido le preguntaría, ¿en el tema de la financiación autonómica cree usted que en esa posible reforma de la Constitución el tema de la financiación autonómica y también la financiación local pudiera aparecer?

Y luego una última pregunta muy corta. ¿Cree usted que el derecho civil de aquellos territorios que tuvieron un derecho civil debería estar reconocido también de una manera más clara por nuestra Constitución?

Moltes gràcies.

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

Tiene en segundo lugar la palabra el señor Rallo, en nombre del Grupo Socialista.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, presidente. Buenas tardes, bienvenido, profesor Belda. Sabe que es un placer a título personal y también en representación de mi grupo parlamentario contar hoy con su presencia en esta Comisión.

Y celebrar también que la militancia política no sea óbice ni inconveniente para que se puedan, obviamente, formular posiciones de principio y análisis que no están vinculados a esa militancia, sino a la condición profesional, con la que también le digo que nosotros coincidimos en muchas de las cuestiones que usted ha planteado a lo largo de la que creo que ha sido una intervención extremadamente útil y lúcida en muchas cuestiones. Usted ha hablado bastante claro respecto de varios de los temas. Y yo voy a hacer una serie de consideraciones, alguna pregunta tal vez de pasada, algunas valoraciones sobre lo que acaba usted de presentarnos, y partiendo de algo que me parece que también ha sobrepasado su intervención, que me parece que es preciso y necesario en este momento, y es que estamos en este año celebrando ya casi el 40 aniversario de la aprobación de la Constitución en unos tiempos políticamente, bueno, unos tiempos convulsos en muchas cuestiones, de naturaleza política, institucional, económica, social, tiempos, llamarlos de crisis no sé si es excesivo, pero en el sentido propio del término sí que son tiempos en los que se nos confrontan con realidades en las que no resulta pacífica la aproximación. Y en particular una de las cuestiones sobresaliente de esa crisis es la que atañe a la forma territorial del Estado, que tiene algunos exponentes notables y notorios que están en la mente de todos, pero que no son los únicos y que de la crisis o la necesidad reforma de la forma territorial del Estado se pueden proyectar otras

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 24

muchas cuestiones. Y las respuestas, hasta la fecha uno diría que lo que va comprobando en los trabajos de esta Comisión y en el debate público parecen reconducirse a cuatro escenarios, algunos, no pocos, prefieren esconder al cabeza debajo del ala, por decirlo en términos así muy coloquiales y claros, y optar porque no se cambie nada, dando por bueno que el sistema ha funcionado y puede seguir funcionando en sus propios términos. Los hay que analizan, por otro lado, esta realidad y tienen una pulsión diferente, una tentación diferente, que va más hacia mirar hacia atrás, hacia el pasado, e intentar hacer propuestas que reviertan algo el sistema para reconducirlo a modelos más _____. Luego hay una tendencia, que ya para el jurista en particular, pero que tiene unas implicaciones políticas notables, también ha estado presente en los trabajos de esta Comisión, que es la de dar por buena la mutación constitucional consolidada y recurrente y permanente, es decir, que cambie todo, pero que no cambie nada, es decir, que la realidad vaya por un lado, lo que se pretende es al final que la realidad vaya por un lado, aunque el edificio parezca que se sostiene sobre las mismas vigas maestras, es decir, que la norma, la Constitución permanezca incólume, pero la realidad la vaya erosionando, en definitiva. Y eso para el jurista, para el constitucionalista, para el constitucionalista de nuestro tiempo, formado en el derecho y en la normatividad de la Constitución, es algo muy difícil de digerir, y, desde luego, nosotros en modo alguno compartimos porque, finalmente, hay otra opción, una cuarta opción diría yo, en la que en los tiempos que corren parece que hay que ponerle mucha ambición, mucho coraje, aunque solo sea para introducir esos cambios básicos, moderados, razonables que harían lo que debería ser una pretensión de todos, que es defender la Constitución acomodándola a la realidad evolucionada e intentando prepararnos de alguna forma para un futuro en el que se corrijan esas tensiones políticas y sociales.

Usted ha empezado por plantear en su intervención, bueno, ha hecho una serie de afirmaciones que me parece que son meritorias y útiles, una principal, desde luego, que, bueno, ha empezado por un sitio, luego otra. Una de las cuestiones que usted ha planteado también es recurrente en cualquier persona que comparezca aquí, que es compartida por prácticamente todo el mundo, reconocer que el Estado autonómico ha sido durante épocas una forma de éxito que ha proporcionado, usted ha focalizado ese éxito hacia esa dimensión práctica y eficiente del Estado autonómico, que ha supuesto por un lado promover una cohesión territorial, una solidaridad entre territorios desconocida de forma insospechada a lo largo de nuestra historia, pero usted ha querido incidir especialmente en la relevancia que supone esa vinculación de la cohesión territorial y de la solidaridad entre territorios, en definitiva, con la garantía efectiva de los derechos fundamentales que eso supone. Sin embargo, para algunos esa dimensión de garantía de los derechos, algunos han querido ver efectos perversos o efectos deficientes, no usaré palabras así que puedan resultar excesivas, efectos, es decir, para generalizar la garantía de los derechos en el conjunto de los territorios en un entorno de diversidad dentro de la unidad, para muchos se transforma en, de alguna forma lo califican como desigualdad o discriminación, es decir, hay territorios que en algún momento se consideran, curiosamente, discriminados por la vigencia del principio de solidaridad, por entender que esa solidaridad ha provocado unos efectos también perversos. Vemos reivindicaciones en territorios que consideran, en esa tensión, comunidades económicamente más débiles y otras, o menos pobladas, más pobladas, es decir, las dos Españas de alguna forma históricas, para algunos eso acaba suponiendo discriminación, algunos territorios consideran que la financiación de la que disfrutaban no es justa justamente por la potencia que tiene el principio de solidaridad para garantizar esos derechos fundamentales en el conjunto del territorio nacional. En esta aproximación práctica del Estado autonómico como fórmula de éxito, ya digo, hay consenso.

Usted ha dicho que el Estado autonómico tiene todos los caracteres del estado federal y ha profundizado mucho en ello, ha puesto de relieve los elementos federalizantes que tiene nuestro Estado y ha puesto el dedo en la llaga en algo que es seguramente el meollo de todo este debate y es el de que siendo cierto y pacífico para la doctrina y para cualquier observador, científico o no, de esta realidad que eso es así, no lo es menos que, como usted decía, eso no es algo que estuviera en la mente del constituyente, que tenía otras referencias, otros modelos, o bien históricos en el estado integral de nuestra Constitución republicana o en el derecho comparado, estaban mirando en otros modelos y no tenían entonces precisamente en mente, ni parece que fuera querido ese resultado. Y con ello la realidad actual se confronta con el problema del significado de las palabras, es decir, todo el mundo entiende como pacífico, o es algo, en doctrina desde luego, y desde el punto de vista científico, es algo aceptado que España es de facto un Estado federal, pero recurrir al término federal es mentar la bicha, es provocar el conflicto, es provocar el disenso, es plantear una dificultad insalvable para seguir avanzando en las alternativas.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 25

El Grupo Socialista lo hemos venido diciendo, no hacemos causa del nombre de las cosas, nos parece que lo relevante es encontrar alternativas consensuadas que profundicen y mejoren el funcionamiento del sistema para dar respuestas, que las necesita, a los disensos que existen, pero usted apelaba a la necesidad de esa pedagogía social para que la sociedad en su conjunto no vea en el nombre de la cosa, en esta tendencia, o en esta realidad más que tendencia, federal o federalizante, no vea un riesgo o un peligro y lo identifique con la disgregación, con la separación, con unas tendencias no deseadas. Pero, claro, aquí el problema parece que no es tanto social muchas veces, sino es político, es decir, esto lo hemos visto en esta Comisión, lo vemos en la Cámara a diario, que se hace bandera, se utilizan las palabras para precisamente provocar ese disenso y, lejos de provocar una pedagogía necesaria en el conjunto de la sociedad para que viera perfectamente que ahí no hay un conflicto en reconocer la realidad de las cosas y es que el Estado autonómico en su evolución responde a estos elementos, se busca en ello un disenso.

También usted ha planteado qué aportaría, una pregunta importante, qué aportaría el profundizar, afirmar ese reconocimiento del Estado autonómico como un estado federal a los conflictos que existen, especialmente a los conflictos más latentes, más potentes, que son los que representan esa tendencia de naturaleza centrifuga, como la calificaba, cómo se pueden aportar soluciones o alternativas al problema catalán, en su tiempo vasco, no sabemos si en el futuro de otros, a través de esta fórmula.

Lo cierto es que hay dos palabras que cuando se mientan en este tipo de debates son las que reabren ese conflicto, una es la federal, el término federal, y el otro es el de la reforma constitucional, ahí, cuando nos topamos con esa opción de nuevo se plantea el disenso. Y usted creo que no ha tenido duda alguna para avalar, o así lo he interpretado yo, aceptar que una reforma constitucional sería un medio para profundizar en determinadas reformas que necesita el Estado autonómico, con sus disfunciones actuales, en materia de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas de articulación del sistema de distribución competencial, hay un problema de técnica legislativa que también en su condición de miembro del Consejo Jurídico Consultivo ha puesto en valor. Esa reforma constitucional podría ser un elemento, un arma cargada de potencia a la hora de reconectar esos territorios que afirman, como usted ha dicho, hoy sentirse desconectados de España, proclamando ese sentimiento de no pertenencia. En esa apuesta podrían encontrarse algunas alternativas, no sé si usted lo ve así, coincide conmigo en que esa podría ser también una vía razonable, amén de las respuestas y soluciones prácticas que podrían aportarse en la articulación del Estado autonómico a través de mecanismos e instituciones que tienen que aportar respuestas y soluciones a esta crisis, como es el Senado.

Esta es tal vez casi una rápida glosa de algunos de los puntos que usted ha puesto de relieve en su intervención y que me han parecido especialmente relevantes y sobre los que, si considera también que le son útiles para aportar o adicionar alguna otra consideración, el Grupo Socialista se lo agradecería y desde luego le agradecemos mucho su presencia hoy aquí.

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

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

El señor **MERINO LÓPEZ**: Gracias, señor presidente.

En primer lugar, en nombre del Grupo Popular dar la bienvenida al profesor Belda y decirle que estamos encantados, siempre hemos estado encantados de tenerle en este lado de la mesa, pero ahora, evidentemente, como especialista en la materia es un placer y un honor el poder escuchar sus aportaciones. Y decirle al presidente que habrá que empezar a felicitarlo porque, claro, si yo he coincidido en muchas cosas con el profesor Balaguer y Compromís y el PSOE coinciden mucho con el profesor Belda en los planteamientos, creo que usted está dirigiendo esta Comisión en busca de un acuerdo importante, aunque es de lamentar que solamente estemos aquí los grupos que estamos, y eso provoca que cuando se habla de algunos temas de reforma sea difícil hacerse ese planteamiento en este momento, a la vista de la realidad de los hechos, que muchas veces es tozuda.

Me ha gustado mucho un argumento que ha dado el profesor Belda, que yo, la verdad, no lo había pensado muchas veces, pero que me ha dado una enorme luz, y es que ha venido usted a decir que nuestro modelo autonómico ha venido a afianzar las personas a los territorios, por esos beneficios que le ha otorgado el que inversiones que antes solamente iban para las grandes ciudades o las grandes poblaciones, núcleos de población, ahora se han distribuido por todas las poblaciones y eso ha conseguido arraigar a las personas a los territorios, cosa que yo considero que es enormemente importante para el modelo autonómico y para el Estado autonómico. Y ha dicho usted lo que había dicho también antes el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 26

profesor Balaguer, que lo había planteado desde el punto de vista jurídico en base a una sentencia del Tribunal Constitucional, usted lo hace en base a las competencias, de que, efectivamente, el Estado autonómico, por el desarrollo que ha tenido es más un Estado federal que autonómico, pero yo creo que hay algunos que están más empeñados en la nomenclatura que en las competencias, o sea, yo creo que tanto valor tiene un estado autonómico con más competencias que un estado federal, que un estado federal que tenga menos competencias que nuestro Estado autonómico. Por eso a mí, sinceramente, me gusta más la palabra autonómico, porque considero que refleja mucho mejor nuestra realidad, sin que para mí sea la palabra federal algo tabú, como creo que en su caso tampoco lo es.

Ha dicho usted una cosa en la que también ha coincidido el profesor Balaguer, y es que es necesario concretar y determinar las competencias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Yo creo que ese es uno de los grandes retos que tendremos en esta Comisión, el ser capaces de aportar alguna luz sobre la definición de competencias, porque, como creo haberle entendido, coincidiendo con el profesor Balaguer, usted también ha dicho que esto ha sido una generación de conflictos, porque no el cerrar las competencias provoca tensiones entre las comunidades autónomas y el Estado y también entre las propias comunidades autónomas.

Ha hablado usted también de la reforma del Senado, que, si usted quiere profundizar algo más en ello, pues se lo agradecemos.

Y ha hablado de las entidades locales, de la cuestión de financiación local, de competencias locales, que nosotros consideramos que debe ser un elemento importante dentro del ámbito del modelo autonómico, porque los que hemos vivido el municipalismo y el autonomismo sabemos que se han generado muchas tensiones y a veces conflictos muy serios entre ambas administraciones.

Sin más, agradecerle, porque ya han formulado las preguntas que más o menos teníamos previstas y por no reiterarlas, agradecerle su presencia y una alegría enorme volverlo a ver.

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

Profesor Belda, para contestar o comentar las intervenciones de los portavoces, tiene la palabra.

El señor **PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA** (Belda Pérez-Pedrero): Con la venia del señor presidente, de forma telegráfica y por orden de intervención.

Su señoría, señor Baldoví, le agradezco sus palabras. Puede haber elecciones cualquier día y yo sigo en primera brecha de la política, entonces, no es bueno el que estemos muy de acuerdo, pero yo llevo diciendo 30 años lo mismo en el PP y no me he puesto nunca en el problema conservador de libertades, no de privilegios, la derecha son los derechos de la gente y eso es así, lo que pasa es que, bueno, hay ahora otras derechas nuevas que no lo ven así, pero creo que no están en el Partido Popular.

Hablo de nacionalidad porque lo dijo el constituyente, nacionalidades y regiones, entonces, nacionalidad no es, efectivamente, nacionalidades, pero estamos en lo de siempre, en ese debate terminológico. Si en 1978 se habló ya de nacionalidades y regiones, con el deseo expreso de decirle a determinados ciudadanos de Euskadi, de Cataluña o de Galicia o de cualquier sitio, que podían ser algo distinto dentro del marco, ser simbólicamente distintos, pero igual en derechos, no sé por qué no podemos ahora utilizar la palabra nacionalidades, que viene en el mismo artículo que dice que España es una unidad indisoluble.

Me han pedido tanto usted como el portavoz del Partido Popular, el señor Merino, que profundice un poco más en la reforma del Senado, y también con eso contesto a la intervención respecto de lo que podría ayudar a una reforma constitucional al Senado, del diputado señor Rallo Lombarte. El Senado se puede arreglar para que dentro de las competencias que hasta ahora ha tenido, constitucionalmente muy delimitadas, y en un ambiente de institución importante, pero secundaria, pueda cumplirlas mejor. Insisto, no creo que ninguna reforma vaya a devolver al Senado lo que la realidad le ha restado, y la realidad le ha restado el protagonismo encauzador de la interlocución entre la Administración Central del Estado y los poderes centrales del Estado y las comunidades autónomas. Entonces, a lo mejor podríamos estar aquí buscando mecanismos que doctores tiene la iglesia, pero no creo que la solución, que el Senado vaya a ser un elemento de integración notable de algunos territorios, puede ser un elemento, pero secundario. Y yo creo que la reforma fundamental que necesita el Senado es la de mejorar el reconocimiento entre el cuerpo electoral y resulta que, paradójicamente, cuando estamos en un sistema de listas abiertas y desbloqueadas y todo el mundo pudiera participar, tenemos ya 13, 14 convocatorias electorales en las que los ciudadanos votan como quieren y los ciudadanos votan con las elecciones primarias, que es con las

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 27

del Congreso de los Diputados y, salvo excepciones muy destacadas, resulta que salen mayorías similares a las del Congreso de los Diputados. En mi provincia, en Ciudad Real, solo en dos ocasiones, porque los partidos primero y segundo han estado muy cercanos, ha habido empate en número de senadores, pero habitualmente lo normal es el que gane las elecciones, que se quede el primero en las elecciones del Congreso de los Diputados, se quede con tres de los cuatro senadores, entonces, lo que se propone es que esos senadores provinciales, fruto de una circunstancia histórica de las constituyentes de reasentamiento de los senadores que tenían esperanza de salir en sus respectivos territorios, eso no tiene hoy día mucho sostenimiento con un Senado que, siendo cámara de representación territorial, tenía que tener una primacía en la representación de comunidades autónomas. Y no sé si será necesario cambiar la representación de las comunidades autónomas, hay muchas opiniones al respecto, lo que sí sé es que la sobrerrepresentación provincial no es buena, ¿Por qué? ¿Quiero dejar las provincias al margen? No. Lo que quiero decir es que provocan un sentimiento de recelo en la ciudadanía porque todos los datos sociológicos nos dicen que no conocen a sus senadores, saben el partido que ha ganado y el mismo efecto que un partido que tiene muchos votos en la provincia de Jaén, de Ciudad Real, de Barcelona, tenga la posibilidad de estar representados como circunscripción provincial, que además eso está en la Constitución, habría que reformar ese artículo también, es el reducirlos al mínimo, porque el funcionamiento es el mismo, es decir, la composición de la mayorías del Senado durante estos años hubieran sido lo mismo, de votar un único senador en cada provincia por ese cupo provincial, que en lo que está resultando, porque da lugar a unas enormes mayorías en la segunda legislatura, en la tercera, del Partido Socialista, y luego a partir de la séptima, del Partido Popular, y no hay reconocimiento de los senadores, mientras que si solo se eligiera un senador de forma mayoritaria, en una cámara que, recordemos, no es la que nos representa a la ciudadanía directamente, sino que tiene una representación importante, pero que no es esa que en primera instancia recomienda esta Cámara, ahí lo que lograríamos sería que cada provincia eligiera su senador, se viera representada por una persona. Pero esto no es un problema que vaya a incidir en lo que aquí se trata de integración del estado de las autonomías.

Creo que, evidentemente, si los derechos civiles han tenido su vigencia en momentos de máximo vigor de ideas unitarias, por ejemplo con el anterior régimen autoritario, y se han reconocido esas peculiaridades de alguna forma, pues su incorporación más rotunda al texto constitucional, pero, eso sí, dentro de un estricto sometimiento a la ordenación civil, social, etcétera, de la Constitución española.

En nuestra asignación tenemos muchas experiencias relativas a derechos no forales, sino derechos indígenas en determinados países hermanos de América Latina, y lo primero que decimos es que estas vías de penetración en las constituciones democráticas no abran una puerta a la perpetuación de modos no democráticos, de modos superados, de estructuras sociales, es decir, un derecho civil reconocido, presente, peculiaridades forales en la Constitución sí, pero con el sometimiento que por otro lado se ha dado en los últimos 40 años a este tipo de derecho.

Sobre la financiación autonómica y local, tanto a preguntas tuyas como del diputado Rafael Merino, no voy a contestar porque yo no soy experto en la materia. He visto que aquí han colaborado muchos de los , y las ideas que tengo son meramente divulgativas, destinadas a no confundir a mis alumnos de doctorado, entonces, yo prefiero aquí abstenerme, porque no iba a ser una ayuda, yo no soy experto en financiación autonómica y local, bueno, tampoco soy un gran experto en lo otro, pero algo sé, en financiación autonómica y local lo que sé no creo que merezca que haga perder el tiempo a sus señorías con ello.

Y, finalmente, señor Baldoví, en cuanto a la población. La clave de la redistribución creo que está en buscar un mínimo para todo el territorio, ese mínimo es un mínimo que no puede venir determinado por cuestiones meramente económicas, ha de ser un mínimo básico que tenga una entidad suficiente como para no trasgredir el conjunto de la aplicación de los derechos, que ninguno es más importante que otro y todos tienen que ir a la de una, es decir, transformado en un ejemplo, ¿es posible que la Comunidad Foral de Navarra habilite mayores ayudas a la dependencia que otra comunidad? Siempre que la comunidad autónoma de Extremadura, de Andalucía, de Canarias, de Castilla-La Mancha, de Murcia, tengan un mínimo básico de una entidad de una envergadura, vista a la luz del principio de dignidad del artículo 10, que no cause que ese mínimo sea precisamente algo contrario a los derechos.

¿Esto es justo? No, no es justo. ¿Puede el cho hacer algo más de lo que hace? Probablemente, pero no mucho más. Quiero decir, que un ambiente de solidez económica en determinados territorios, que a veces no siempre coinciden con las comunidades autónomas, vemos las grandes diferencias que hay, por ejemplo, en la propia Andalucía, la riqueza entre unas zonas y otras, o en Cataluña o en Valencia, esto

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 28

siempre va a ir en beneficio de las prestaciones de los servicios y en las prestaciones de muchos derechos sociales, siempre va a ir, pero lo que tiene que hacer el Estado es una operación de redistribución. Y, respondiendo con ello también a la pregunta del diputado y también profesor Rallo Lombarte, eso donde se tiene que decidir es aquí porque ustedes son los representantes de todos y esos mínimos, esa labor redistributiva solo se puede hacer ahí. Si esa labor se deja en manos de esa relación bilateral entre comunidades autónomas y el Estado, al final sí que se va a causar una injusticia directamente. Por tanto, ha de ser en el Parlamento, en el Congreso y en el Senado, la preminencia decisoria del Congreso de los Diputados, donde esos mínimos se establezcan y donde esa redistribución se tenga que consagrar.

Insisto, ¿un Senado reformado puede ser un medio, una cámara, un lugar, un campo para ese debate? Perfecto, pero desde luego lo que no se puede dejar en manos es de relaciones bilaterales entre el poder central, alguno de sus agentes, y los poderes de las comunidades autónomas, se puede hacer, pero ahí va a haber una sospecha de injusticia latente.

Y sigo ya con las respuestas al señor Rallo al hilo de este asunto.

La decepción de la población está en la constatación de ejemplos en los que los servicios son claramente desiguales, claro, a veces eso no depende de los poderes públicos únicamente, depende de muchas circunstancias ambientales, económicas, sociales, y esas son las que hay que tener también en cuenta en cámaras como esta a la hora de efectuar al redistribución, esos entornos donde hay unos mayores índices de desigualdad, de pobreza, han de jugar como piezas claves a la hora de hacer esa distribución. Todo esto, al hilo también de su intervención general, a veces lo puede hacer el derecho, a veces no lo puede hacer. Lo que una próxima reforma, que claro que yo creo que la quiere hacer todo el mundo, lo que pasa es que lo que dicen algunas fuerzas políticas y buena parte de los constitucionalistas es que con el ambiente y distribución de mayorías que hay ahora no se puede hacer, entonces, lo que no se quiere es generar frustración en la población en dos sentidos, primero en este de que no se puede hacer y, segundo, en proponer cambios que no van a poder concitar una mayoría y que, por tanto, le pueden generar el que nuevamente sus representantes, su clase política no los representa. Y, por abundar en este argumento, el día a día de la gente en cuanto a recibir prestaciones, en cuanto a la efectividad de sus derechos, solo en contados casos va a venir directamente de una reforma legal o constitucional, tienen que darse muchas otras circunstancias, entonces, es bueno que caminemos hacia reformas constitucionales y legales, pero, claro, si a la población se le va creando la sensación de que una vez que esas reformas salgan todo está arreglado, evidentemente, se le va a generar una frustración, porque no siempre depende de la infraestructura normativa que los derechos se puedan garantizar más o que se puedan incrementar las prestaciones.

Finalmente, no creo que sea una ayuda para el problema de Cataluña ninguna de las soluciones que se puedan acordar respecto de una nueva configuración o reforma del Estado autonómico, puede serlo en un futuro cuando baje el nivel de enfrentamiento o seudoenfrentamiento que hay, al menos a nivel político, social no lo sé porque no vivo allí, insisto, ese problema tampoco puede venir de la mano de ningún planteamiento ni federal ni autonomista ni conservacionista del autonomismo ni unitario, porque se niega la mayor en la reflexión. Entonces, vamos a pensar, es decir, ustedes como representantes creo que lo lógico es que piensen en el común de la población e intenten hacer lo mejor para ella y, en la medida de lo posible, como he dicho en mi intervención, con la utilización de elementos simbólicos, con la mano ancha en elementos simbólicos, puedan contentar a ese grupo poblacional, pequeño en todo el Estado, pero grande en determinadas comunidades autónomas, que desde luego no va a estar de acuerdo con la reforma, pero puede estar menos enfrentado al aparato del Estado y a su Constitución de lo que está ahora. Digamos que puede ser un paso adelante, pero no la solución.

Y, finalmente, suscribir todas las consideraciones que ha hecho el diputado Rafael Merino. No he respondido a la financiación local y he explicado por qué, sí al Senado. Y respecto de la autonomía local, vamos a ver, la autonomía local está en la Constitución como una garantía institucional, igual que los derechos fundamentales tienen un contenido esencial, decía el profesor Solozábal que esta autonomía local tiene una especie de imagen maestra, algo que no puede ser Bien, pues esas líneas claves las tiene que aceptar tanto el Estado como la comunidad autónoma. La comunidad autónoma ha tenido una etapa, hace ya bastantes años, de interferencia en el ámbito local, porque iba creciendo, iba creciendo a costa del Estado, pero también de las corporaciones locales, y, sin embargo, yo creo que a partir del año 1999 los primeros pactos que hubo al respecto de incremento de competencias, cuando se incluyó el recurso en defensa de la autonomía local, se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha habido un desarrollo de la autonomía local en parte, que a los municipalistas tampoco les deja muy convencidos, y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 675

21 de noviembre de 2018

Pág. 29

se ha acompañado también de una serie de dotaciones económicas fundamentales. Yo creo que en esa reforma lo que habría que garantizar es que esa imagen maestra, esa autonomía de carácter local de segundo grado en el ámbito de la ley sometida, sometida o dependiente de la ley Estado y también de la ley autonómica, tuviera una seguridad, y ya sabe usted como alcalde que ha sido y como experto en estas cuestiones que en la medida que tenga reconocida una parcela de poder de una forma clara y segura, también tendrá reconocida la consiguiente financiación, que ahí también habría mucho que hablar del ámbito de reparto de competencias y de esto.

Y creo que esto ha sido... Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Belda, profesor Belda. Como no creo que estemos ni en esta época ni en estas horas en condiciones de parafrasear a algún histórico, no siempre la condición social determina la conciencia ni la opinión política condiciona el saber.

Gracias por su presencia y lo mismo le pedimos alguna cosa más. Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

Eran las siete y cuarenta minutos de la tarde.

cve: DSCD-12-CO-675