CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
COMISIÓN ESTADO AUTONOMICO
(Mañana)
17 de enero de 2018

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

COMPARECENCIAS EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:

-DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO (ROMAY BECCARÍA). (Número de expediente 212/001101).

El señor **PRESIDENTE**: Buenos días, señorías. Abrimos la sesión, la segunda sesión de esta Comisión, con la comparecencia del presidente del Consejo de Estado. Su condición de presidente de supremo órgano consultivo del Gobierno justificaría su presencia en una sesión como esta y también el hecho de que el propio Consejo de Estado hizo un importante informe sobre un proyecto de reforma de la Constitución española que se planteó hace ya más de diez años y, en consecuencia, el Consejo ha reflexionado sobre procedimientos, contenidos, oportunidad, etcétera. Con esa finalidad, los grupos acordamos su presencia aquí, que yo agradezco.

Señor Romay, tiene la palabra.

El señor **PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO** (Romay Beccaría): Muchas gracias al señor presidente, a quien saludo con la consideración que se merece, como a los demás miembros de la Mesa y a todos los señores diputados.

En primer lugar, quiero mostrar, en nombre del Consejo de Estado y en el mío propio, el agradecimiento por la oportunidad que se me ofrece de contribuir a este proceso de reflexión sobre posibles mejoras a introducir en nuestro modelo territorial. Antes de iniciar mi exposición, quiero dejar constancia también del honor que representa para mí intervenir en esta Cámara, volver a la sede de la soberanía nacional, donde tuve el alto honor de prestar servicios como diputado desde 1982 a 1990 primero y luego añadiendo a esa condición la de presidente de la Comisión de Justicia e Interior desde el año 2000 a 2003. Saludo por ello con especial reconocimiento y afecto a los miembros de la Mesa, a los portavoces de los

grupos parlamentarios y a todos los diputados que nos hacen el honor de escucharnos.

La Constitución española de 1978 ocupa, sin lugar a duda, un puesto de excelencia en la historia del constitucionalismo español. Cuando el Gobierno de España, presidido entonces por José Luis Rodríguez Zapatero, solicitó en marzo de 2005 del Consejo de Estado un informe sobre diversas posibles modificaciones de nuestra Constitución, podía decir con razón que la Constitución española de 1978 es la culminación y el símbolo más representativo de un éxito colectivo, consagra la recuperación de la libertad y ofrece el marco apropiado para la consolidación definitiva y el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia por medio del modelo de sociedad que perfila, de los valores, derechos y deberes fundamentales que reconoce, promueve y protege y de los poderes del Estado que instituye y de la estructura territorial que diseña.

Nuestra sociedad -dice ya entonces el Gobierno de aquel momento- ha experimentado un continuo e intenso proceso de modernización, desarrollando los distintos pilares de un Estado de bienestar. Se ha avanzado en la equidad social y territorial, se ha promovido la igualdad entre hombre y mujer y, por último, se ha abordado con ambición la protección social y la solidaridad. España se ha integrado activamente en el proceso de construcción europea, ha superado décadas de aislamiento y siglos de nociva singularidad, recuperando así un papel internacional acorde con su historia y su cultura y proyectando una nueva imagen de nación moderna comprometida en la persecución de la paz y activa en la cooperación.

El Estado de las autonomías, inacabado en su diseño constitucional, se había articulado, desarrollado, consolidado y convertido en una realidad, había arraigado en la conciencia colectiva, que asumió con naturalidad la intensa transformación de un Estado centralizado en otro profundamente

descentralizado en un proceso llevado a cabo en un breve periodo de tiempo y con un grado de consenso realmente ejemplares. Los ciudadanos avalaron ese cambio, apreciando las ventajas de la cercanía de los poderes y de la Administración. Algunos de los desfases producidos por el hecho de que la Constitución anunciara el Estado de las autonomías pero solo lo regulara en sus piezas fundamentales fueron en parte resueltos por la adaptación e integración realizada interpretativamente por el Tribunal Constitucional.

Con la Constitución del 78 España se integraba plenamente en el modelo jurídico constitucional de nuestra Europa de referencia y daba plena satisfacción a las exigencias que la mejor doctrina jurídico-política europea formulaba para una sociedad de libertades democráticas como la que nosotros ambicionábamos. En efecto, según esa doctrina, una sociedad de libertades democráticas necesita una estructura pluralista del poder y ese pluralismo debe abarcar además todos los ámbitos: el poder político, con

separación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con pluralismo de partidos políticos y con pluralismo religioso; el pluralismo económico, que exige la lucha contra el monopolio económico; esto es garantizar el pluralismo de empresas, de organizaciones empresariales, profesionales y sociales; el pluralismo en los medios de comunicación y finalmente –y esto es lo que importa más hoy aquí-, el pluralismo se plasma además en una división territorial del poder. A este respecto, cabe considerar al Estado autonómico como un avance en la implantación de un sistema de libertades democráticas. Como todo Estado complejo, el de las autonomías es un compromiso entre unidad y pluralidad, un compromiso fraguado entre todos día a día que ha favorecido el autogobierno y mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos, como resulta bien claro de los datos. El Consejo de Estado plasmó sus opiniones en el informe al que me he referido, cuya elaboración consumió casi un año de trabajo de miembros del propio consejo y de muchos y muy competentes colaboradores externos cuyas

opiniones -dignas de ser tenidas en cuenta todavía hoy- me dan la oportunidad de hacer un resumen de ellas para sus señorías. Por si a alguno le pudiera parecer mucho el plazo de un año, me permito recordar lo que ocurrió en el Reino Unido cuando hace ya más de cuarenta años se consideró necesario estudiar el problema de la descentralización, lo que ellos llamaban la *devolution*, la devolución de poderes a Escocia y Gales. Se constituyó para ello una comisión real presidida por un jurista y político de enorme prestigio, Lord Kilbrandon. Esta comisión se tomó diez años para hacer su trabajo y al inicio de la exposición de sus estudios resaltaron -no sé si con un poco de ironía británica- que diez años les parecía poco para un estudio que se iba a ocupar de una reforma que iba a ser la más importante el Reino Unido en los últimos ciento cincuenta años.

Entrando en el contenido del informe del Consejo de Estado de 2006, debo decir que el Gobierno en materia del modelo territorial lo que en realidad pidió al Consejo de Estado fue su opinión sobre la mejor

denominación de las comunidades autónomas y su posible encaje en el texto constitucional. Parecía una consulta relativamente inocente. Sobre esta cuestión el Consejo de Estado expresa con toda naturalidad que a su juicio las comunidades autónomas deben conservar el nombre con las que las designan sus estatutos, con la versión castellana y la que disponga en su caso la lengua propia de la comunidad. Respondiendo también al Gobierno el Consejo de Estado entiende que deben relacionarse por orden de antigüedad descartando otras posibilidades tanto en cuanto a ordenación, por ejemplo el criterio alfabético, como en relación a su denominación. En términos formales, en orden a su encaje en la Constitución, el informe optó como fórmula más sencilla por la de reformar el artículo 137 -llegado el momento- eliminando su redacción *ad futurum* y el artículo 143, que es donde figuraría la lista concreta. Con todo, este informe del Consejo de Estado no se queda en esta cuestión de la denominación de las comunidades autónomas sino que aprovecha que se le consulta sobre una

materia que entra en el ámbito del modelo territorial -amparado por su ley orgánica, porque esta ley orgánica le permite al consejo con ocasión de las consultas que se le formulan no ceñirse solo al tema estricto de la consulta sino afrontar cuestiones relacionadas con ese problema que a su juicio pueden ilustrar al Gobierno también a la hora de tomar sus decisiones y esto ocurre en este caso, teniendo en cuenta que se le consulta algo que tiene que ver con el modelo territorial se siente en la obligación- para hacer algunas reflexiones sobre los principios que deben sustentar el modelo territorial y los problemas que plantea la apertura del sistema, aspectos a los que me voy a referir a continuación.

En cuanto a los principios que deben sustentar el modelo territorial, el consejo entiende que cualquier reforma que pretenda mejorar lo que tenemos debe tener claro sus fundamentos, las ideas y principios que lo sustentan. Estos principios son para el Consejo de Estado -en aquel momento y creo que tiene validez permanente- los siguientes. En primer

lugar, el principio de solidaridad. Pese al lugar central que este principio tiene en nuestro sistema de distribución territorial del poder como factor de equilibrio en términos de unidad y autonomía, el Consejo de Estado entiende que las referencias que a él se hacen en la Constitución están lejos de satisfacer la necesidad de determinar claramente su ámbito y contenido. La relevancia jurídica de tal principio impone, en consecuencia, la necesidad de que -cuando menos- se determine con alguna mayor precisión quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él emanan y eventualmente cuáles son las consecuencias que originan su infracción. Estas carencias han sido en parte compensadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pero sería conveniente revisar el contenido de la Constitución para reflejar claramente tanto la solidaridad interautonómica como intraautonómica, así como los poderes concretos necesarios del Estado para asegurarla su caso. Un segundo principio sobre el que el consejo reflexiona es el de la igualdad.

Conviene profundizar también a su juicio sobre el contenido de este principio y cómo se plasma en la organización territorial.

El Consejo de Estado entendió que al menos debería reflejarse la función del Estado para asegurar un contenido necesario de los derechos y un nivel mínimo de los servicios públicos en todo el territorio nacional. En este sentido, el Consejo de Estado alertaba sobre los peligros de que los hechos diferenciales derivaran en fórmulas de cooperación singulares, pues ello podría afectar, por ejemplo, al funcionamiento del Senado como Cámara territorial. En cuanto a cuál pueda ser el contenido de esa diversidad legítima, el Consejo de Estado recordaba en su informe que la actual Constitución que ya recoge expresamente cinco de ellos: las lenguas cooficiales, el derecho civil foral o especial, el hecho insular y sus repercusiones organizativas electorales y en la realización del principio de solidaridad, la foralidad -disposición adicional primera- y un régimen económico y fiscal propio de algunos territorios -disposición adicional

tercera-. No parece que existan razones jurídicas ni de fondo para ir más allá. En tercer lugar, el Consejo de Estado proponía reforzar el principio de colaboración y cooperación. La descentralización está muy bien, está en términos generales bien hecha, no tenemos que hacer grandes observaciones sobre eso, pero tenemos que conseguir que este Estado tan descentralizado -que esta muy bien, corresponde a objetivos tan encomiables como los que antes han sido tenidos en cuenta- funcione armoniosamente y esté garantizada la cooperación y ahí sí que encuentra algunas carencias que convendría tener en cuenta y resolver. La Constitución no ofrece base para las relaciones de cooperación vertical ocupándose solo de las de carácter horizontal con categorías además poco nítidas. Además, en la medida en que se corresponden con competencias propias de las comunidades autónomas no deberían requerir autorización de las Cortes Generales. El propio Tribunal Constitucional en sentencia de 4 de julio de 1986 negó que el artículo 145 deba ser considerado como cláusula

de habilitación. En todo caso, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de llevar explícitamente a una eventual reforma de la Constitución el deber de leal cooperación y colaboración que pesa sobre todas las administraciones públicas en sus relaciones entre sí así como para facilitarlo mediante una regulación más flexible de las posibles actuaciones concertadas.

Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se hace eco de esta necesidad, dedicando el Título III a las relaciones interadministrativas reconociendo, entre otros, el principio de lealtad institucional, el deber de colaboración, la cooperación de carácter voluntario y la coordinación de carácter obligatorio, además de la solidaridad territorial, desarrollando asimismo las técnicas de cooperación entre las que destacan la conferencia de presidentes que se regula por primera vez, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación.

En cuanto a la apertura permanente del sistema de distribución de competencias, esta plantea, dice en su informe el Consejo, algunos problemas. Nuestro modelo constitucional permite que los estatutos de autonomía se reformen sin límite, pero sin regular específicamente esta reforma. Ello hace que sean los estatutos los que haya fijado sus propios variados requisitos, incluida la forma en que se articula la participación de las Cortes Generales. Esto presenta diversos problemas, ya que en nuestro modelo actual las competencias que deben asumir las comunidades autónomas no figuran en la Constitución como es el caso de la mayor parte de los Estados federales, sino en cada estatuto.

Por otra parte, la caracterización del estatuto como ley orgánica es fuente de diversas confusiones en cuanto a su relación jurídica con otras leyes orgánicas tanto en un sentido como en otro. A este respecto, el Consejo propuso dos tipos de soluciones: establecer un procedimiento y una categoría normativa específica para la aprobación de los estatutos mediante

la modificación del artículo 61 y 147 y reintroducir el recurso previo de constitucionalidad para los estatutos de autonomía sobre el texto aprobado por las Cortes Generales para evitar conflictos futuros más difíciles de resolver. Esta sugerencia del Consejo fue, de hecho, tenida en cuenta tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional para el establecimiento del recurso previo para los proyectos de ley orgánica de estatutos de autonomía y sus modificaciones.

En todo caso, el informe también constata que dicha apertura del sistema no puede carecer de límites. Uno bastante claro en principio sería o debería ser el propio artículo 149 que fija las competencias exclusivas del Estado, pero su formulación en ocasiones ambigua de sus preceptos y la interpretación extensiva que se ha hecho del mismo pueden dificultar que en la práctica cumpla esa función. El otro límite sería introducir algunas

condiciones adicionales a la posibilidad que prevé el artículo 150.2, con el fin de reducir el uso abusivo que se ha hecho del mismo hasta la fecha en que se emite el informe. Entre esas condiciones podría figurar, por ejemplo, que lo exija la aplicación eficaz de la Constitución, su relación con competencias asumidas en el estatuto o que se limite al simple ejercicio de una determinada competencia que seguiría siendo estatal. Sean unas u otras las soluciones que se arbitren a este respecto, lo importante es no perder de vista que el objetivo de esta como de cualquier reforma no debe ser contentar a unos o a otros, sino asegurar que el modelo resultante sea más claro, equitativo, eficaz, eficiente y transparente que el actual, permitiendo a este respecto en todo momento a los ciudadanos, así como a los agentes económicos y sociales, saber quién hace y quién debe hacer.

La reforma del Senado. Una cuestión muy debatida entonces, y lo sigue siendo en relación con el modelo territorial, era la relativa a la composición y atribuciones del Senado como cámara de representación

territorial. Sin duda por eso la consulta del Gobierno en relación con esta materia pide sugerencias al Consejo de Estado en este campo. El avance armónico del Estado de las autonomías exige que la definición del Senado contenida en la Constitución se corresponda eficazmente con la composición y funciones propias de una genuina cámara territorial. Solo una reforma del Senado de alcance constitucional, entiende el Consejo, puede conformarlo como una cámara con identidad propia, representativa de la diversidad, cuya actividad no constituya una reiteración corregida del proceso parlamentario ya transitado por en el Congreso de los Diputados.

Un problema previo en efecto es decidir cuál deba ser la composición así como el régimen electoral aplicable a los miembros del Senado con mayor representatividad territorial. En el ámbito comparado de países con sistema bicameral encontramos casi de todo, elección directa de los ciudadanos con circunscripción estatal en los Estados Unidos, aquí sería autonómica, representantes designados por los Gobiernos de los Estados

regiones, Alemania, o delegados elegidos por los parlamentos regionales, Austria. Un caso llamativo a este respecto es el de Canadá, donde las autoridades regionales no intervienen directamente, nombrándose los senadores por el gobernador general a propuesta del primer ministro. Cada uno de estos posibles modelos tiene sus defensores y detractores, sus ventajas e inconvenientes, pero incluso en el caso alemán, donde se representan los Gobiernos de cada *Land*, los cuales actúan, por tanto, con una posición única, estos tienen distinto peso, de tres a seis representantes en función de la población y no de sus competencias que, por principios, son similares.

El informe del Consejo de Estado descartó el modelo alemán por no constituir una cámara de representación territorial del pueblo, sino una organización sui generis, un consejo de Gobiernos al estilo de los que funcionan en la Unión Europea y estimando asimismo que para la cooperación intergubernamental ya existen otro tipo de instituciones como

las conferencias sectoriales o las conferencias de presidentes a las que luego haré referencia.

Descartada la opción de senadores designados por los Gobiernos regionales, el Consejo analizó las diversas posibilidades presentes en el derecho comparado, incluida la posibilidad de prever un número de senadores natos o representativos de instituciones estatales, manteniendo la opción de elección por los ciudadanos, considerando que una cámara de representación territorial solo existe en puridad cuando sus miembros ostentan una representación política y en nuestro tiempo el mejor fundamento de legitimidad posible de esa representación o, si se quiere, del poder de los representantes está en la elección directa o indirecta de los ciudadanos. A ello añadía la conveniencia de que el nuevo Senado no perdiera la legitimidad democrática que ya ostenta en la actualidad.

El informe analizó igualmente las razones y ventajas que se encuentran tras la implantación de los modelos que optan por un mismo

número de representantes por parte de todos los territorios, Senado de los Estados Unidos, y el Ständerat suizo, en este caso con una especificidad de los medio cantones o los que lo hacen por una relación entre el número de representantes y demografía, Austria y Bélgica. Finalmente se decantó por un sistema mixto e integra diversos criterios, partiendo de una igualdad inicial de las comunidades, pero atemperada por otros criterios, fundamentalmente por el de la población y el del número de provincias. Llegado a este punto, el informe se plantea asimismo varias posibilidades, incluyendo la de la que la asamblea autonómica eligiera la parte fija y la referente a la población, dejando la elección directa solo limitada a los senadores provinciales por un sistema mayoritario. Sin embargo, esta posibilidad fue minoritaria, optando finalmente el Consejo como mejor solución por un modelo de elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de todos los senadores.

En cuanto al número de senadores, se contemplaron tres posibilidades. Una primera, cinco senadores por comunidad autónoma, con un senador adicional por cada millón de habitantes y dos senadores por cada provincia. Una segunda posibilidad era partir del supuesto anterior, pero sin aplicar a las comunidades autónomas uniprovinciales el senador adicional por provincia. En tal caso, la reducción del tamaño de la Cámara permitiría aumentar el número fijo de senadores por comunidad autónoma, que podría ampliarse hasta siete. La verdad es que se hizo un trabajo muy minucioso. Me parece digno de mucho respeto, aunque entiendo que con tantas cuestiones a resolver es más fácil que pueda haber discrepancias en algún punto y el propósito del Consejo de Estado es dar al Gobierno alternativas. Estoy leyendo una, pero se han estudiado algunas más para que a quien corresponda -el destinatario del informe del Consejo de Estado es siempre el Gobierno- adopte el criterio que considere más pertinente. Todo se hace con muy poco dogmatismo, tratando de acercarse de la mejor

forma posible a la realidad y que las propuestas tengan la mayor racionalidad posible. Así tienen que entender sus señorías este complejo análisis de una propuesta tan difícil y compleja, como es el posible diseño de una Cámara territorial. Finalmente, la opción por la que mostró preferencia el consejo fue modificar el actual artículo 69 en el siguiente sentido. Se parte de la asignación base de un mismo número -seis por cada comunidad autónoma-, pero después se modula esta cifra, atribuyendo un senador más por cada millón de habitantes introduciendo el criterio demográfico y otro por cada provincia del respectivo territorio mientras Ceuta y Melilla continúan con dos senadores cada una. Me permito aconsejarles la lectura de este documento, pues representa el esfuerzo de un grupo muy calificado, como es el que forma el Consejo de Estado y sus colaboradores, para estudiar con seriedad todas las alternativas y hacerlo con la mayor racionalidad posible. Eso no quiere decir que necesariamente se esté acertando, pero el ejercicio de búsqueda de la solución con

independencia y racionalidad es una cualidad que contiene el informe y enriquece su lectura. El último modelo que se propone tiene la ventaja de que no elimina la provincia como referencia electoral ni el criterio de diversidad interna de cada autonomía y al mismo tiempo permite que la circunscripción final sea la propia comunidad autónoma. Otra consecuencia de este sistema es que la elección coincidiría con la que se celebrara en el asamblea legislativa de la comunidad autónoma, salvo en supuesto de disolución del Senado, previsto en el artículo 168, en que coincidiría con las elecciones del Congreso. Esta reforma afectaría asimismo a otros artículos, entre otros al 99.5 y al 115, en cuanto a la disolución de las Cortes. Como sus señorías saben mejor que yo, todas estas cuestiones tienen muchos matices y componentes colaterales que hay que tener siempre presentes.

En cuanto a las posibles competencias del nuevo Senado, el Consejo de Estado en este informe parte de atribuir funciones propias de una Cámara territorial, cuya actividad parlamentaria no constituya una simple

reiteración con variantes menores de la del Congreso de los Diputados. Debe continuar como Cámara de reflexión, para lo cual probablemente los plazos actuales deben ser ampliados con las lógicas excepciones, pero por otra parte debe ampliarse el número de materias en las que la primera lectura del proyecto de ley se inicia en el Senado. En su formulación vigente, la Constitución limita a los dos supuestos esta posibilidad, artículos 145 y 158. El Consejo de Estado se mostró favorable, además de a otras posibilidades y modificaciones del procedimiento, a refundir los artículos 88, relativo a los proyectos de ley, y 89, concerniente a las proposiciones de ley, en un único artículo, el 88, extendiendo al artículo 89 los supuestos de primera lectura del Senado, que afectaría a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 153, 157.3 y 158.2 de la Constitución, así como a aquellas materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, así lo justificara. Esto también exigiría modificar el artículo 91 y el 74.2. En lo que atañe a la modificación del artículo 87, relativo a la iniciativa legislativa de

las asambleas de las comunidades autónomas, alcanzaría solo su apartado 2, para que incluya la posibilidad de referirse también a la Mesa del Senado y no solo a la del Congreso. Y por último, el informe analizó la posibilidad de convertir el Senado en un espacio de concertación y cooperación de las comunidades autónomas entre sí y con el Estado.

Parece existir una posición mayoritaria que detecta que nuestro modelo requiere de fórmulas que mejoren la cooperación institucional. En este sentido, el informe propuso potenciar el Senado al servicio del encuentro, del diálogo y de la cooperación territorial. Sin embargo, a diferencia de otras voces, el consejo no considera indispensable ni quizá aconsejable situar en el Senado el núcleo central de acción y coordinación interterritoriales, pues una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancias de diálogo y negociación, sin perjuicio de que de estos deba igualmente mejorar su funcionamiento. En todo caso, como reforma concreta en este ámbito se

propuso un nuevo apartado del artículo 110 que incluyera la posibilidad de que el Senado y sus comisiones puedan recabar la presencia de los miembros de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas y estos a su vez solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y sus comisiones. Del mismo modo, el Consejo de Estado no ve inconveniente en que el Senado asumiera la condición de sede permanente de la Conferencia de presidentes ejecutivos de las comunidades autónomas o de presidentes de las asambleas autonómicas como elementos de cooperación orgánica y funcional y de encuentro político. Sin embargo, de nuevo el informe no estima necesario su reconocimiento constitucional expreso por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen. Un punto específico es el papel que el Senado podría jugar en la necesaria mejora de la incardinación de las comunidades autónomas en el proceso de integración europeo. El Senado ha de ser la sede de los debates principales, tanto en la fase ascendente, en lo que pudiera afectar a la determinación de

la posición de España en la elaboración del derecho europeo originario y derivado, como en la descendente, acerca del desarrollo, aplicación y ejecución de tal derecho, incluida su responsabilidad específica en caso de incumplimiento e imposición de sanciones. El Senado puede igualmente servir de foro para propiciar la conformación de la voluntad de las comunidades autónomas en asuntos europeos mediante el diálogo y la cooperación entre comunidades autónomas y el Estado con el fin de lograr una posición común.

La crisis del modelo territorial. Concluida esta primera parte de mi intervención, en la que he dejado constancia a sus señorías de la alta valoración que nuestro Estado autonómico tenía ya para el Gobierno de 2005 y de las atinadas opiniones que sobre algunas modificaciones constitucionales relacionadas con el modelo territorial tenía el Consejo de Estado, que obligadamente tenía que transmitirles, podría decirse que todo lo que he manifestado está si no fuera de lugar, casi fuera de tiempo. Es

verdad, por muy permanentes que sean las opiniones que aquí he vertido sobre la excelencia de nuestra Constitución y su modelo territorial y por muy atinadas que sean, para ser tenidas en cuenta en cualquier tiempo, estas opiniones del Consejo de Estado sobre cuestiones que plantee nuestro modelo autonómico. Desgraciadamente, la situación hoy es bien distinta -para peor- de aquella de 2006 y digo desgraciadamente porque ha sido una desgracia lo que hemos vivido en los últimos tiempos en una comunidad autónoma tan querida como Cataluña, que ha obligado a tomar medidas muy excepcionales para tratar de restablecer la normalidad internacional.

¿Qué podemos hacer? Todos sabíamos que para el éxito de la transición democrática eran imprescindibles acuerdos de gran calado sobre cuestiones básicas. El modelo territorial era una de ellas junto con la cuestión religiosa y el reconocimiento de determinados derechos sociales en defensa de la clase trabajadora y de los sectores más desfavorecidos de la

población, además de un propósito de superación de diferencias trágicas que nos habían enfrentado en el pasado. Sobre todas ellas se alcanzaron acuerdos fundamentales, en todas se llegó a un sólido consenso y sobre todas ellas destacó el modelo territorial. La presencia de un destacado político nacionalista catalán en la ponencia constitucional y su inequívoco apoyo a las fórmulas constitucionales adaptadas para afrontar este problema permitió percibir grandes esperanzas al respecto. Es significativo que Cataluña fue una de las autonomías de España en que mayor apoyo tuvo la Constitución de 1978. Y vino Tarradellas y preparó el terreno para evitar viejas tentaciones y allanar el camino del consenso y del entendimiento y se fueron aprobando los estatutos del País Vasco y de Cataluña con encomiable celeridad y satisfacción -ya sabemos que completa es imposible- de todos. Se hicieron transferencias y España no se rompió y las comunidades autónomas fueron un motor de dinamismo y de progreso.

Permítanme algunos recuerdos personales. Yo soy gallego; allí estudié y viví sin interrupción hasta que ingresé en el Cuerpo del Consejo de Estado aquí en Madrid. Seguí siendo gallego; funcionario del Estado con destino en Madrid, pero también con obligaciones y funciones en mi comunidad autónoma. He estado en los distintos lados de la mesa. En 1982 el doctor Fernández Albor, que por fortuna tenemos todavía con nosotros con más de cien años, me hizo vicepresidente de la Xunta recién aprobado el estatuto. Me tuve que ocupar de las transferencias. Es verdad que tuve oportunidad de percibir un ligero tufillo centralista, y que me perdonen los madrileños que están aquí ellos y no se dan cuenta, pero hay un cierto tufillo centralista. **(Risas)**. Yo venía a negociar mis transferencias al Ministerio de Agricultura; teníamos que hablar de la transferencia de los montes públicos, que tiene el Estado en Galicia, y aquellos pocos funcionarios del Ministerio de Agricultura eran unas buenas personas, pero se creían que eran los que tenían que defender la unidad del Estado, y poco

menos que se podía romper España si dejaban de ocuparse ellos de los montes públicos y que, además, eran ellos los que sabían y a los montes públicos les iba a ir muy mal si se transferían a Galicia.

Lo mismo pasaba con la extensión agraria. Nos hacían alguna perrería. A lo mejor nos transferían automóviles que estaban estropeados o fuera de servicio **(Risas)**; o nos mandaban unas plantillas de funcionarios que los pobres estaban en sanatorios psiquiátricos. Bueno, aquello lo fuimos superando y echamos a andar, y aquellos presagios tampoco se cumplieron. No éramos tan inútiles los que andábamos por las provincias y las regiones, y fuimos capaces de trabajar, y trabajar con mucha ilusión y, en general, yo creo que el balance fue positivo. La verdad es que yo ahora pienso qué se hacía en Galicia para luchar contra los incendios forestales antes de las transferencias, y que se ha venido haciendo cada vez mejor después de las transferencias. Nos dimos cuenta de que aquel era un problema gravísimo, que necesitábamos unos instrumentos para actuar en ese problema mucho

más potentes que los que tenía el Estado que, sin mala fe, pero, claro, estaban aquí en Galicia esos incendios…, cosas de los gallegos…

Bueno, y quien habla de los incendios forestales puede hablar de los hospitales. Sin desmerecer lo que se había hecho en España hasta entonces, lo cierto es que después de unos años de responsabilidad en alguno de estos campos, yo leí que un médico de Santiago se refería a esa nueva situación que se estaba viviendo en Galicia, y pedía para los que estábamos en esas responsabilidades un epitafio que decía: '*Acabaron cos lumes dos montes, ca brucelosis das vacas*…' ¡Porque las vacas gallegas producían 3000 litros al año cuando nos hicimos cargo de esas responsabilidades! Estaban enfermillas casi todas y se hacían intentos de saneamiento del ganado, pero claro, no había dinero –casi nunca había dinero–, y entonces empezaban haciendo el saneamiento de unas parroquias, pero de las otras no podían, y al poco tiempo volvían otra vez las parroquias saneadas a estar contagiadas por las parroquias no

saneadas. Y en esa situación teníamos el ganado más enfermo de España. Bueno, pues pareció que valía la pena hacer un esfuerzo muy grande, gastar el dinero que hiciera falta para hacer un saneamiento general, e hicimos el saneamiento general de la ganadería gallega. Nos gastamos 4000 millones de pesetas, que entonces era mucho dinero, pero hoy Galicia tiene la sanidad ganadera de mejor nivel en España, porque se erradicó la brucelosis, la tuberculosis, la leishmaniasis, que era una plaga del país. ¡No puede ser rentable una ganadería enferma! Primero, había que elevar los niveles y, segundo, había que hacer una mejora genética, que también era importante. Total, que las vacas gallegas pasaron de producir 3000 litros por vaca y año a producir, diez años después de aplicar el plan de mejora genética que se hizo y hacer ese saneamiento general, más de 10 000 litros al año. Bueno, pues el médico Santiago decía que '*acabáramos cos lumes dos montes, ca brucelosis das vacas e cas listas de espera dos hospitais'*. Es cierto que no se sabía cuál era el tiempo medio que tardaban los enfermos

en ser intervenidos quirúrgicamente; no se sabía. Desde luego, más de 300 días de media, seguro, pero no se sabía. En pocos años, esa cifra se redujo a sesenta y tantos días, no recuerdo bien. Realmente, ¿eso se podía hacer desde la calle de Alcalá? Pues es muy difícil. Es muy difícil si tienes allí al paciente de Burela a Santiago llega fácilmente, pero de Burela a Madrid a decirles que en tal hospital falta no se qué o falta no sé cuántos es muy complicado.

Bueno, yo creo que fue un éxito el Estado autonómico, y estoy seguro de que esto de Galicia se puede decir de otros mucho sitios. De modo que por ahí bien. Bueno, pues a pesar de todo estamos mal ahora. Cataluña fue una región admirable en la forma que manejó sus competencias. Nosotros íbamos a Barcelona a ver qué se hacía allí en temas de sanidad, porque allí se hacía muy bien. Pues, la verdad es que en los últimos tiempos las cosas están, evidentemente, peor. Desde 2012 el Consejo de Estado tuvo que informar cuarenta y ocho o cuarenta y nueve recursos de

inconstitucionalidad contra cuarenta y seis leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ocho impugnaciones del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional¿?, cuatro conflictos de competencias… Por supuesto, desde allí se defendió siempre la unidad de España, la Constitución, que consagra el artículo 2 del Estado autonómico, que con tanta convicción creemos que es un modelo que ha funcionado, que se puede mejorar, que puede tener defectos, pero que tiene un balance muy positivo.

¿Qué puedo decir yo que tengo que hablar? No puedo hablar en nombre de todo el Consejo de Estado, pero el Consejo de Estado es un órgano colegiado, los consejeros permanentes con el presidente de la Comisión Permanente, y allí nadie puede decir nada por su cuenta; no vale nada si no tiene el apoyo de los demás y no se traduce en una opinión que, por cierto, en honor de los que ocupan allí las mayores responsabilidades, esto ocurre con mucha frecuencia, y los debates son admirables; la búsqueda del entendimiento es constante; el espíritu crítico lo es también

con cortesía y con buenas maneras, como debe de ser. Los consejeros exponen sus puntos de vista y sus discrepancias de una manera siempre muy constructiva. Y es igualmente o más admirable la receptividad que tiene el consejero que recibe esas críticas para debatirlas y para asumirlas si las considera fundadas, y se producen la mayor parte de los acuerdos y de las decisiones sobre los textos que se discuten por consenso en un espíritu de servicio al Estado, de que allí estamos para ayudar al Estado a que acierte, que es el que nos consulta, el Gobierno que esté y del color que sea. Nosotros tenemos que tratar de ayudar a ese Gobierno a que acierte, a que haga las cosas lo mejor posible. Nuestra función es esa, nuestra misión es esa, y tratamos de hacerla lo mejor posible.

Con estas limitaciones que tengo de hablar de cosas más generales y sin poder comprometer el criterio, sí puedo hablar de las generales de la ley. Tenemos que buscar el entendimiento, tenemos que tratar de aproximarnos, tratar de recuperar los grandes valores de la transición, el

consenso que allí se consiguió, y en este esfuerzo tenemos que dejar todas nuestras energías. Evidentemente, hay que preservar las instituciones y hay que defender el cumplimiento de la ley y la Constitución. Me permito traer ante ustedes algunas reflexiones de un personaje de gran prestigio mundial en estas materias, un ministro de Canadá, Stéphane Dion, que con Chrétien, otro gran político canadiense -a los les correspondió vivir la crisis de Quebec que todos recuerdan y conocen-, expuso en más de una ocasión puntos de vista sobre la forma con que a su juicio se podían manejar este tipo de problemas y yo seleccioné algunas ideas que me parece que tienen validez universal. Dion aconseja dos líneas de actuación ante este tipo de situaciones: intentar convencer a todos -en su caso, eran los quebequenses-, de que juntos, Quebec con Canadá o el resto de canadienses, estaban mejor que separados; juntos formaban parte de una gran potencia mundial en progreso permanente y separados pasarían a ser una pequeña nación con mucha menos relevancia y riqueza. Otra cosa en la

que pone mucho énfasis es que pone en evidencia que todas las separaciones son traumáticas, gravísimas, porque además las poblaciones en donde hay discrepancias en estas cuestiones están entrelazadas, pues no es que estén unos en una parte del territorio y los otros en otra –a lo mejor eso podía ser más fácil-, es que las diferencias están casa por casa y es muy difícil establecer líneas divisorias ahí. La historia de Europa en los últimos años, con la caída del imperio austrohúngaro y otros momentos en que ocurrieron fenómenos de este tipo, evidencia que estamos muy mezclados, que hay que resolverlos con las fórmulas democráticas del entendimiento, de la concordia, de la convivencia democrática y del respeto de las diferencias, pero que sin que necesariamente se tenga que romper la convivencia. Esto es lo que básicamente aconseja Dion: lo que podría ayudar a prevenir estos escollos sería, para los defensores de la unidad del país, imponerse la disciplina siguiente: repetir que nada justifica ante sus ojos la ruptura y proponer cambios para mejorar la gobernanza del Estado

por medios constitucionales o de otro tipo. Es mejor si estos cambios convencen a los que se ven tentados por la secesión de cambiar de opinión, pero sobre todo no es preciso presentar estas mejoras como esenciales hasta el punto de que sea necesario separarse de no poder obtenerlas. Tampoco quiere llegar a ese punto, más bien hay que concebirlas como medios de respetar la autonomía de las entidades unidas y al mismo tiempo aumentar la cohesión general de la federación y la identidad plural de los ciudadanos.

Después de todo esto, diré unas palabras sobre el método. El informe del Consejo de Estado señala que los textos constitucionales tienen voluntad de permanencia, pero reconocía que estos ni pueden ser definitivos ni intangibles si pretenden servir a sus objetivos de origen. Ahora bien, siendo esto cierto, también lo es que la simple modificación de la Constitución por sí sola no servirá de instrumento que mágicamente resuelva los problemas que aquejan al funcionamiento del Estado autonómico, al menos si

paralelamente no cambian, asimismo, ciertas actitudes que llevan a incumplir leyes y sentencias o a actuar de forma desafiante y desleal. Conviene reflexionar igualmente sobre la función que cumple el texto constitucional en cualquier país de nuestro entorno tanto en el orden jurídico como a la hora de fijar el marco de convivencia pacífica, alejado del caos y de los conflictos estériles. La Constitución, al tiempo que regula el funcionamiento de las instituciones, reconoce y garantiza los derechos de los ciudadanos y el ejercicio de la libertad y el pluralismo, pero no existe ejercicio posible de la libertad sin límites, y esos límites son los valores esenciales que nos caracterizan como sociedad y como país. Cualquier reforma que se plantee debe tener claros cuáles son esos valores esenciales, a los cuales no se puede renunciar: la libertad, la igualdad, el pluralismo, la democracia, la justicia y el respeto a la ley.

Tengamos en cuenta también lo que decía mi antecesor en el cargo, lamentablemente fallecido no hace mucho, el profesor Rubio Llorente. Con

mucho gusto traigo hoy la opinión de esta persona que, por cierto, fue secretario general del Congreso de los Diputados en el periodo constituyente y sin duda debió de tener ocasión de aportar muchas veces su buen criterio para ayudar en el acierto de los constituyentes. Rubio Llorente decía en un artículo publicado en un periódico de alcance nacional en 2013 que el acuerdo político es un requisito previo de la reforma. Es debatible cómo de amplio deba ser ese acuerdo y a cuántos partidos debe abarcar. Lo ideal, sin duda, sería que la reforma contara con el mismo o similar grado de consenso del que disfrutó el texto constitucional que se pretende modificar. En todo caso, el mínimo ya lo fijó el propio poder constituyente: tres quintos de cada Cámara en el procedimiento del artículo 167 y dos tercios en el caso del 168. Conviene tener todo esto en mente con el fin de evitar lanzar públicamente a la sociedad a unas expectativas de reforma de asuntos esenciales que finalmente se comprobara que no cuentan con el acuerdo necesario.

Por último, también en el texto de la consulta que hace el Gobierno de entonces, presidido por Zapatero, al Consejo de Estado, se dicen algunas cosas que a mi juicio tienen interés permanente: "Nadie debe ocultar que el acierto en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, a saber: que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas, que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional, que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduradas y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad, que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar."

Por mi parte, quiero decirles, señorías, que es a ustedes a quienes en definitiva compete tomar la decisión, si estamos en tiempo de modificaciones, de si conviene hacer mudanza o no con las tribulaciones que

nos acechan. En todo caso, quiero concluir reconociendo el papel fundamental de todos en el proceso de modernización de España haciendo que con su mayor cercanía a los ciudadanos se facilite la participación de estos. Por último, quiero expresar –ya no me voy a extender más- mi reconocimiento y admiración a los ponentes constitucionales que estos días pasados nos hicieron recuperar el orgullo de haber contado con personas de su excepcional valía para el desempeño de la trascendental misión que tuvieron. También les expreso mi gratitud a todas sus señorías por su atención.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Romay, por su intervención.

De acuerdo con el procedimiento acordado en la reunión de Mesa y portavoces, comienza el turno de preguntas al compareciente –reitero, de

preguntas- de mayor a menor. Tiene la palabra, en consecuencia, la señora Lastra en nombre del Grupo Parlamentario Socialista.

La señora **LASTRA FERNÁNDEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Señor presidente del Consejo de Estado, le doy la bienvenida a esta Comisión y le agradezco su prolija intervención. Es cierto que su comparecencia podría haberse producido a consecuencia del extenso elenco de cargos que ha tenido a lo largo de su dilatada trayectoria política, ya que ha pasado casi por todos los niveles de la Administración y, por lo tanto, su visión en esta Comisión es importante, pero en todo caso le hemos llamado para que comparezca como presidente del Consejo de Estado a propósito del informe que en el año 2006 solicitaba el Gobierno del señor Zapatero y que usted ha explicado también de manera muy prolija en esta Comisión.

El Gobierno del presidente Zapatero pedía un informe sobre cuatro asuntos concretos. Consideramos, como bien ha dicho usted, que a esta

Comisión competen dos básicamente: la reforma del Senado y la adaptación del modelo de organización territorial, aunque en la petición de informe de lo que se hablaba era de la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas, si bien es cierto que el Consejo de Estado aprovechó –y a nuestro modo de entender, fue acertado- para hacer una reflexión profunda y propuestas serias sobre esa modernización del modelo de organización territorial. La primera cuestión en la que, además, hay una coincidencia mayoritaria, como tuvimos ocasión de comprobar la semana pasada con la comparecencia de los padres constitucionales, es la inclusión en el texto constitucional precisamente de la denominación de las comunidades autónomas, entendiendo que es necesario reflejar el texto constitucional ya consolidado a lo largo de estos cuarenta años, como bien explicaba. A nosotros nos gusta decir que por la vía de los hechos superamos al derecho, y es verdad que muchas veces en estos durante años ha sucedido precisamente esto. En el Consejo de Estado en el año

2006 -y voy a las preguntas- señalábamos dos opciones que resumidamente se distinguían por la modificación exclusiva de los artículos 137 y 143 dentro del Título VIII, como usted bien ha dicho, pero, además de reformar esos preceptos, había otra que creo que no se ha nombrado esta comparecencia, que era la inclusión de un principio estructura de autonomía en el artículo 2 dentro del Título Preliminar. Es cierto que esto es mucho más complejo porque conllevaría una reforma agravada, con la exigencia del procedimiento previsto en el artículo 186. ¿Podemos entender que en este caso el Consejo de Estado o usted, como su presidente, para, como decía don Miguel Herrero de Miñón, ir a sustituir las normas procesuales para llegar a un sistema, optaría por esa primera vía, la de la modificación de los artículos 137 y 143? Porque, al igual que don Miguel Herrero de Miñón, entendemos que esas normas están obsoletas, fuera de lugar, y si sirven para algo es para introducir, si acaso, cierta confusión. Repito, no son palabras mía, sino de don Miguel Herrero de Miñón, y que

habría que modificarlas por una regulación propia definida y actualizada del sistema territorial. Esa es una de las preguntas que quería hacerle.

En el informe del Consejo de Estado, como bien explicaba usted, se analizaban otras cuestiones adicionales. Hablábamos también en esta Comisión de los principios constitucionales de solidaridad, de igualdad, cooperación y colaboración que rigen la relación de las comunidades autónomas entre sí y con el Estado; la relación entre las comunidades autónomas y las provincias y, por último, el mecanismo que asegura la apertura del sistema y sus límites constitucionales, y ahí empezábamos hablando del artículo 149 y acabó usted hablando del 152. También hablamos mucho la semana pasada de eso. Respecto a las competencias del Estado, me gustaría saber si, como decía alguno de los padres de la Constitución, considera que deberían ser indelegables, que no se pudieran compartir y que formaran parte de ese cuerpo constitucional. Esa era una de las propuestas que nos hacían los padres de la Constitución. También me

gustaría saber si cree que las reflexiones del Consejo sobre estos aspectos que usted explicaba pueden seguir hoy siendo útiles para seguir perfeccionando nuestro modelo territorial, amén de la intervención final de su exposición y los problemas serios a los que nos enfrentamos actualmente. En el año 1978, tal y como explicaban los padres de la Constitución la semana pasada -y voy finalizando, señor presidente-, también se intentó en algún momento copiar algunos artículos de otras constituciones y se utilizaron ordenamientos jurídicos de otros países para hacer en buena medida el nuestro, para encontrar soluciones al modelo que se estaba desarrollando. ¿Cree usted que podríamos hacer ahora eso, que hay fórmulas de otros países -ellos hablaban, por ejemplo, del alemán- ya ensayadas, con varios niveles de gobierno, que sigue siendo útiles para clarificar nuestro modelo? Por último, y concluyo, ¿considera que se deben mejorar los mecanismos de participación autonómica en las decisiones de las instituciones del Estado? Respecto a la reforma del Senado, entendemos

que la elección directa de nuestros senadores necesita una transformación profunda de la representación que tuviera por base la comunidad autónoma y no la provincia, como usted explicaba…

El señor **PRESIDENTE**: Tiene que acabar, señora Lastra.

La señora **LASTRA FERNÁNDEZ**: …, pero el Consejo ha apostado por una especialización territorial en las normas en las que ha de trabajar el Senado, y nos gustaría saber si se podría hacerse de otra manera que no fuera tocando los artículos del Título III, y usted también habló de ello. Ya le aseguro que esta es la última pregunta, señor presidente. Si es un exceso, señor Romay Beccaría, le pido disculpas por ello, pero en los medios de comunicación aparecía hace un tiempo en el año 2012 usted colaboró en un proyecto de reforma constitucional. Ahora ya no le pregunto como presidente del Consejo de Estado sino como el señor Romay Beccaría. Me

gustaría saber si esto es así y, si es así, si nos puede adelantar algunas de estas propuestas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Lastra.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Gracias, presidente.

Señor Romay, muchas gracias por su intervención, por su comparecencia y, sobre todo, por la interesante explicación que nos ha ofrecido. En su día, el informe del Consejo de Estado señalaba textualmente que la Constitución más que un punto de llegada debería ser un punto de partida. Lo que no sabemos es si el punto al que hemos llegado es el que se preveía cuando se partió en todo esto. Lo más interesante de su exposición

ha sido ese añadido que introdujo el Consejo de Estado respecto de las peticiones que literalmente formuló en su día el Gobierno, y sobre este particular quiero recordar las palabras del profesor Enric Fossas cuando dice que el punto de partida del trabajo de la reforma es el principio dispositivo, opción consciente adoptada en el proceso constituyente, que se configura como un principio estructural de nuestra Constitución. Pero lo más llamativo es que se indica que se invierte realmente el orden lógico en el debate, en el sentido de que la reforma de la Constitución debería haber propiciado la reforma de los estatutos y no al revés. Dentro del marco de esta explicación más interesante de ese añadido, quiero preguntarle, por un lado, hasta qué punto aprecia convergencias o divergencias en la petición formulada en aquel entonces en el año 2005 por el Gobierno respecto a las propuestas actuales de los partidos políticos sobre el modelo territorial del país. Igualmente, quería preguntarle en cuanto a la exposición que ha hecho de esos dos añadidos, que son los problemas del sistema de apertura y los

principios inspiradores -solidaridad, cooperación, etcétera-, dentro de esas propuestas que se hacían por el Consejo de Estado, cuáles considera que hoy en día estarían aún en vigor y que lo estaban plenamente del año 2005. De igual manera me gustaría preguntarle, señor Romay, en estos momentos -precisamente hoy- en los que se va a constituir el Parlamento de Cataluña, con un horizonte similar al de la anterior legislatura, es decir, con una deriva aparentemente desintegradora de la unidad de España, si con este futuro más inmediato cree conveniente afrontar ahora el proceso de reforma constitucional o si es mejor dejarlo para otro momento. Asimismo, deseo saber si, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo de 38, donde se dice que la diferencia entre los estatutos de autonomía de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios de carácter económico o social, considera usted que principio dispositivo de acceso a la autonomía y su posterior evolución, con ejemplos como el que tenemos muy recientemente del cupo vasco, han puesto en

peligro ese mandato de intentar evitar que la diferencia entre los estatutos conlleven un privilegio económico o social. Finalmente, me gustaría saber, a la vista de la experiencia de estos cuarenta años, qué cree usted que le sobra y que le falta a la configuración actual del Senado, aparte de lo que ya ha explicado en cuanto a composición y fórmulas alternativas, incluso algunas de derecho comparado.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias por partida doble, señor Cano.

Por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Muchas gracias, en primer lugar, quiero excusar a Ana Oramas; se ha tenido que ir porque tenía otras obligaciones. En segundo lugar, deseo agradecerle su exposición.

Voy a hacerle directamente las preguntas que nuestro grupo considera pertinentes. Cuando se ha referido al Estado autonómico en su intervención, ha hablado de solidaridad y de igualdad. ¿A su juicio, cree que se está cumpliendo el artículo 156, que habla de autonomía financiera a la hora de prestar las diferentes comunidades autónomas las competencias que tienen delegadas? Y si el nuevo sistema de financiación -que parece, por lo que vemos, que se va a alargar indefinidamente cuando debería estar aprobado desde hace tres años- debería figurar en la Constitución igual que figuran otros sistemas forales en la Constitución.

Mi segunda pregunta se refiere al derecho civil. Hay comunidades autónomas como Aragón, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Euskadi y Navarra que tienen posibilidad de legislar. Los valencianos tuvimos derecho foral hasta principios del siglo XVIII, en que fue abolido por justo derecho de conquista. Y el Gobierno sistemáticamente ha recurrido las leyes que hemos hecho en materia de derecho civil valenciano, por ejemplo la ley de

régimen matrimonial. Mi pregunta es si a la vista de que estas comunidades autónomas que tuvieron derecho foral pueden legislar, los valencianos también tendríamos ese encaje puesto que también tuvimos ese derecho foral; y si podría haber una modificación en la Constitución que pudiera permitir este encaje.

Respecto del Senado, dos preguntas muy directas: ¿Cree que la representación del Senado es la adecuada? Ahora mismo un 34 % de los votos hace un 62 % de la representación y cualquier reforma de la Constitución un solo grupo podría voltear esto. Por tanto si cree que esa representación es justa. Y una pregunta muy directa: ¿Cree que en su actual configuración el Senado es útil a los intereses del Estado?

Siguiente pregunta. El Estado actual está configurado como Estado, comunidades autónomas y municipios pero hay como un apéndice que son las diputaciones. ¿Cree a su juicio que deberían mantenerse o deberíamos

configurar ya los tres niveles del Estado en aquello que marca la Constitución?

Otra pregunta. Vista la conflictividad que ha habido entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas, si cree a su juicio que debería haber una clarificación de competencias Estado-comunidades autónomas en la Constitución.

Por último, si la reforma de la Constitución es posible -ya hemos visto que es posible pues se puede hacer en una semana- y si a su juicio es deseable o recomendable.

Muchas gracias y perdone la avalancha de preguntas.

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

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Bermúdez de Castro.

El señor **BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Quiero comenzar, como ha hecho el resto de los portavoces, agradeciéndole, señor Romay, su presencia en esta Comisión. Vuelve usted a su casa pues, como recordaba al inicio de su intervención, usted ha pertenecido y ejercido en ella muchos años como diputado. Por lo tanto, bienvenido.

Gracias también por todas sus reflexiones y aportaciones, que a nuestro grupo le han parecido de gran utilidad e interés especialmente por ese esfuerzo de síntesis que ha realizado para resumir las conclusiones del informe del Consejo de Estado del 2006 que fue, como usted ha recordado, más allá de lo que le había solicitado el Gobierno. Ahí hay muchas claves que creo que pueden ser de gran interés y deben ser un elemento de referencia y reflexión para los trabajos de esta Comisión. Precisamente, además, porque entiendo que usted debe guardar una prudencia, un

equilibrio entre sus posiciones personales y la institucional que usted preside, yo no le voy a preguntar sobre qué aspectos está usted más de acuerdo o menos de acuerdo en relación a ese informe; no sería nada cortés por mi parte. De todas formas sí es bueno recordar que nuestro grupo consideró que esas claves que recogía el informe del Consejo de Estado en su día las consideramos acertadas y sin duda pueden ser de gran utilidad para intentar llegar a algunas conclusiones en esta Comisión.

Mire, señor Romay, usted es un firme defensor del Estado autonómico. Nosotros también. Nosotros pensamos que nuestro modelo territorial ha sido muy útil para los españoles. ¿Se puede mejorar y fortalecer? Claro; para que lo sea aún más; y nosotros estamos dispuestos a ello. Pero también pensamos que para ello no es necesario reformar la Constitución. Los propios ponentes constitucionales nos decían la semana pasada que aún hay margen para mejorar el modelo territorial sin reformar la Constitución, que se puede hacer por vía de pacto y del desarrollo local, y

esa es nuestra posición inicial al respecto. Además nuestro grupo comparte con usted que la descentralización política administrativa ha sido un factor de dinamismo y progreso -pocas veces se habla de ello- y ha permitido un nivel de prestación y transformación de los servicios públicos fundamentales que es un ejemplo en muchos países de nuestro entorno. Porque lo importante es eso, que nuestro modelo territorial no solo haya buscado la descentralización, que no solo haya buscado un equilibrio entre unidad y diversidad -usted hablaba de unidad y pluralidad- sino sobre todo que haya contribuido en estos años a mejorar las condiciones de vida y bienestar de los españoles. Eso es lo importante y por eso sigue siendo útil a los españoles.

Usted mismo nos ha contado cómo ha vivido su experiencia en diferentes cargos políticos y de la administración y cómo se han ido resolviendo problemas. Se refería en Galicia a los incendios, la brucelosis, temas sanitarios de ganadería, y cómo se iban además mejorando esos

servicios que las comunidades prestaban a los ciudadanos. También mi experiencia es esa como castellano-leonés; y seguro que también en otras muchas comunidades autónomas. Por eso yo creo que después de décadas en las que hemos puesto el énfasis en la profundización del autogobierno -usted recordaba que España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo- nosotros pensamos que ha llegado el momento de buscar elementos de integración, de profundizar y desarrollo los instrumentos y mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones; de preservar y garantizar los principios de unidad y solidaridad a los que hacía referencia el informe del Consejo de Estado bajo el paraguas de la lealtad institucional. Porque se ha demostrado que es perfectamente compatible defender lo propio y contribuir a la vez a defender el interés general y el bien común de los españoles.

En esa línea que ya apuntaba el informe, además de los actuales mecanismos de cooperación (conferencia de presidentes, conferencias

sectoriales, comisiones bilaterales, etcétera), ¿cree que puede haber algún otro instrumento de cooperación que se pueda poner en marcha a la luz del derecho comparado en otros modelos descentralizados? Y si no lo hay, ¿se pueden y se deben fortalecer y reforzar los actuales? ¿Cree que se debe reforzar la conferencia de presidente, por ejemplo? Por cierto, hablando de lealtad institucional, ¿usted cree que este principio está suficientemente desarrollado o, a la luz de la experiencia de los últimos años, deberíamos legislar y adoptar medidas para garantizar que ese principio se cumple? Y, si usted lo considera así, ¿el desarrollo del principio de lealtad institucional debería incorporar instrumentos correctores en el caso de gestión desleal o inadecuada?

Se ha referido usted a la situación que vive Cataluña y ha hecho suyos los consejos del político canadiense señor Trudeau: juntos mejor que separados, ha dicho. Por supuesto. Sobre todo porque juntos somos más fuertes. Porque juntos somos mejores. Además llevamos construyendo esta

gran nación 500 años y así vamos a seguir: juntos. Eso que nadie lo dude. Pero para ello no hay que premiar a los secesionistas ni hay que intentar contentar a los que día sí y día también desafían, continúan desafiando la ley. Cualquier reforma que podamos alcanzar en esta Comisión no será para ceder ante nadie sino que debe servir para que todos mejoremos y desde luego deberá hacerse pensando en todos los españoles o en una inmensa mayoría y no para contentar a una minoría. Además lo que estamos viviendo en este momento en Cataluña no es un problema de autogobierno, es un problema de deslealtad y de ilegalidad, y eso no se corrige ni con diálogo ni concesiones, sino con la fuerza del Estado de derecho, que es la fuerza de la democracia. En eso estamos de acuerdo con usted.

De otro lado, ha sido una constante -y voy terminando- del órgano que usted preside y así se desprende del informe del año 2006 la preocupación por mantener abierto totalmente el modelo y no poner algún límite para evitar que la Administración Central se desapodere y para

garantizar que conserve siempre aquellas competencias indispensables para el correcto funcionamiento de la organización del Estado. Digo esto porque el artículo 150 sigue ahí y se ha referido a ello. Algunos abogan directamente por suprimirlo -voy terminando-, otros pensamos que hay algunas alternativas y mi pregunta es: ¿usted piensa que el artículo 150 párrafo 2 permite un desarrollo legal y que, por tanto, si hay acuerdo para ello, se pueda establecer por ley orgánica qué competencias del Estado pueden ser indelegables o intransferibles?

Dos últimas preguntas. El señor Herrero de Miñón, redactor del artículo 93 sobre tratados internacionales, nos decía la semana pasada que no era imprescindible reformar la Constitución para incluir nuestra pertenencia a la Unión Europea, ¿qué opinión tiene al respecto? ¿Usted cree que a día de hoy se dan las condiciones que defendía el Gobierno de Rodríguez Zapatero para reformar la Constitución y que usted ha recordado en su intervención? Por último, cuando se dice que hay que reformar el

Senado para que sea una auténtica Cámara de representación territorial ¿usted se inclina por modificar su composición o por fortalecer sus funciones?

Nada más. Gracias, señor presidente. Gracias, señor Romay, y por adelantado también a la respuesta a mis preguntas. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Bermúdez de Castro.

Señor Romay.

El señor **PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO** (Romay Beccaría): Me lo ponen ustedes muy difícil. Entiendo perfectamente su interés y su curiosidad pero me resulta imposible expresar opiniones que no puedo decir que sean las del Consejo de Estado, y tampoco creo que tenga sentido que esté yo aquí anticipando posiciones personales. Se me ocurre que podría ser muy bueno que se pidiera un dictamen al Consejo de Estado

sobre estas y otras muchas cuestiones y seguro que se trabajaría con mucho cuidado e interés, pero es muy difícil que yo pueda anticipar aquí muchas cosas de las que ustedes me han pedido. Voy a ver lo que puedo decir.

A la señora Lastra le agradezco su intervención y sus apreciaciones. Efectivamente, en relación con el artículo 2 y la modificación, este artículo trata una cuestión de la delicadeza que sabemos todos y prefiero dejarlo también para que los órganos consultantes tomen posición y si le piden opinión al Consejo de Estado que se pueda dar de una manera formal. Creo que el Consejo de Estado hizo muy bien entonces en aprovechar esa oportunidad que le daba una consulta que en principio parecía inocente o de segundo nivel pero que en realidad estaba abriendo esta puerta para que el Consejo de Estado pudiera decir más. Si se esperaba una opinión sobre el nombre de las comunidades autónomas…, pero el consejo sí hace ahí un esfuerzo muy importante para desarrollar una doctrina que creo que es

acertada sobre esos grandes principios que deben inspirar el Estado compuesto, que son el principio de solidaridad, el principio de igualdad y el principio de cooperación. Hace falta, primero, que esta descentralización que se ha hecho funcione, que haya cooperación y coordinación y que no sea una fuente de conflictos y sobre eso hay que insistir; el principio de igualdad hay que tenerlo muy presente también, así como el principio de solidaridad. Aunque no lo haya dicho, seguramente está implícito que hay que plantearse si el Estado tiene las capacidades suficientes para ejercer bien las funciones que le corresponden en función de velar por estos tres grandes principios. Si realmente se ve que para la coordinación de todo este modelo haría falta que el Estado tuviera algunas atribuciones más, sería muy razonable contemplar esta posibilidad a la hora de reformar la Constitución. Respecto a la participación de las comunidades autónomas, creo que es muy interesante potenciarla y tenerla presenta porque forman parte de una forma de organización política del Estado autonómico con

mucha personalidad, con mucha proximidad al ciudadano y que tiene mucho que aportar al buen funcionamiento del país.

En relación con las preguntas que se me hacen sobre el Parlamento de Cataluña, es imposible que pueda yo hacer manifestaciones y declaraciones. El señor Cano señaló también el hecho de afrontar ahora el proceso, pero no puedo descender a ese punto. He recogido los criterios generales que el Consejo de Estado ha manejado para poder apreciar la oportunidad de una decisión sobre las reformas constitucionales, pero no puedo venir aquí a decir ahora si realmente esa decisión se debe tomar; es una decisión política que corresponde a sus señorías y a quienes tienen que tomar ese tipo de decisiones.

Respecto a los privilegios, hay que evitarlos, por supuesto, pero el cupo vasco es una excepción que está ahí, que lo ha recogido la Constitución y que lo aceptamos todos cuando la Constitución lo incorporó, porque se entendió por los constituyentes que era una medida que

correspondía adoptar, que era razonable, y no creo que ganemos nada con estar revisando estas posiciones cuando han tenido el respaldo que tienen y creo que lo siguen teniendo.

Del Senado se preocupa el informe con bastante extensión y hace un esfuerzo por apuntar posibles soluciones para mejorar la situación del Senado que se reconoce como insatisfactoria. Resulta evidente la consulta que hace el Gobierno y el Consejo de Estado no tiene ningún inconveniente en asumir que están perfectamente justificadas las peticiones de formulación de propuestas concretas para mejorar la situación del Senado. En ese tema creo que se hace un esfuerzo grande en el informe para analizar con mucho cuidado distintas alternativas. Me parece que ese es un documento que sin duda será útil cuando, en el momento que sea, se acuerde políticamente la conveniencia de afrontar esta cuestión y ahí cada una de las instituciones en nuestro entramado jurídico-político tendrá que jugar su papel y sus señorías son sin duda los que tienen mucho que decir

sobre esto. En el informe del Consejo de Estado creo que encontrarán ustedes material de trabajo de mucha utilidad para tratar de acertar al afrontar un problema de esa complejidad y de esa dificultad.

Me parecerá muy bien, señor Baldoví, que el derecho foral valenciano tenga el reconocimiento que se merece y que se busquen las soluciones legislativas adecuadas para que pueda tener el mismo reconocimiento que los demás. No creo que haya que hacer de menos al derecho foral valenciano y sobre eso pienso que habrá que buscar una solución acorde con el conjunto del ordenamiento jurídico y evitar ese agravio si la Comunidad Valenciana lo está viviendo así. El señor Baldoví también ha apuntado un tema del que a mí me gustaría mucho hablar, que es el tema de las diputaciones y de las provincias, pero realmente tampoco estoy aquí para decir yo lo que pienso de las diputaciones y de las provincias porque no me corresponde por la posición institucional que tengo. No sé si mi opinión la comparten mis compañeros del Consejo de Estado y, por tanto,

me parece bien que exista esa preocupación sobre ese tema pero yo no quiero decir nada sobre eso; fui presidente de la diputación, tengo naturalmente mi opinión sobre lo que a mi juicio se podría hacer para mejorar esas cuestiones que usted me plantea, pero creo que no estoy aquí para dar opiniones personales y, por tanto, me perdonarán ustedes si me quedo en este planteamiento. El tema me gusta, pero creo que es mejor que tenga el respeto institucional que debo tener.

Al señor Bermúdez de Castro le agradezco también mucho sus comentarios. Creo que coincidimos en muchas cosas. Evidentemente, esos principios que el Consejo de Estado desarrolla con extensión creo que pueden ser muy útiles para todo lo que se haga. Sigo siendo un ferviente defensor del Estado autonómico. Pienso que, como él bien decía, esta distribución del poder, esta aproximación del poder a los ciudadanos ha sido muy beneficiosa para el conjunto de España. Conozco también los servicios de la Comunidad de Castilla y León que he visto funcionar muy bien, como

los he visto en Andalucía, en Cataluña o en Valencia. Eso me parece que es una realidad incuestionable.

El principio de lealtad es un principio fundamental y tiene que encontrarse la fórmula para garantizarlo del mejor modo que sea posible. Lo que se haga a favor del sistema autonómico es para todos los españoles, porque las comunidades autónomas son España y lo que podemos hacer para mejorar los servicios gallegos lo estamos haciendo para mejorar un servicio de España, porque los gallegos son unos españoles más y ahí hay una unidad de intereses.

Respecto al artículo 150.2, el Consejo ha adoptado un criterio prudente, seguramente había quien pensaba que era preferible derogarlo y eliminar cualquier posibilidad de seguir desapoderando al Estado por cualquier vía más directa de poderes que ya parece que no se pueden perder más. Al Consejo ese problema sí que le preocupó, como le preocupa cuando dice si el Estado tiene los poderes que necesita para garantizar la

solidaridad, la cooperación y la igualdad, que son principios que el propio informe defiende con mucha convicción. Cuando llega el momento de poner límite al principio de apertura y admitir posibles ampliaciones de competencias, al llegar al artículo 150 expresa un criterio de prudencia, que si se utiliza, que no se abuse, y que tenga limitaciones que haya que controlar a través de los mecanismos legales que el propio informe sugiere en relación con el desarrollo de lo que pudieran ser esas fórmulas para continuar aplicando ese artículo.

En cuanto al Senado, creo que realmente el informe hace un esfuerzo muy meritorio, pero la oportunidad de tomar las decisiones políticas ya saben ustedes que no me corresponde a mí valorarla.

Lamentando no poder entrar en más cuestiones de este tipo por estas circunstancias que ustedes seguro que comprenden, reitero mi gratitud por la atención de todos, celebro una vez más haber tenido el honor de compartir con ustedes estos momentos y les deseo el máximo acierto en las

decisiones últimas que, en definitiva, corresponden al Congreso de los Diputados, como máximo órgano de representación de la soberanía nacional. Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Romay, por su intervención y muchas gracias especialmente por sus últimas palabras en torno al deseo de que la Comisión tenga el máximo acierto en la realización de su trabajo, porque eso sería garantía de que hemos trabajado bien y, sobre todo, porque sería en beneficio del conjunto de los ciudadanos.

Señorías, vamos a suspender la sesión hasta las doce en punto. Así despedimos al presidente del Consejo de Estado y nos aliviamos de la tensión durante unos minutos. Gracias. **(Pausa)**.

- DEL SEÑOR DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (PENDÁS GARCÍA). (Número de expediente 212/001102).

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, continuamos la sesión con la comparecencia de don Benigno Pendás, director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, organismo llamado a asesorar en materias como las que estamos tratando en la Comisión. En consecuencia, le agradezco su presencia, las actividades que realiza al frente del centro y, por anticipado, lo que a partir de este momento nos dirá. Tiene la palabra.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (**Pendás García): Muchas gracias, señor presidente.

Señoras diputadas, señores diputados, comparezco, por supuesto, con mucho gusto, en calidad de director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en esta Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico. Si he interpretado bien el sentido de la presencia del centro en esta Comisión, es lo que se pueda contribuir desde el organismo que dirijo a una adecuada evaluación, a un adecuado diagnóstico, un adecuado enfoque de lo que es ya una larga experiencia de cuarenta años de modelo autonómico, con sus -luego lo diré- creo que muchas virtudes y, naturalmente, también con algunos defectos. El centro es un organismo -creo- muy apropiado, en la medida en que es un foro de encuentro, seminarios, estudios, es un foro académico sin duda, pero es un foro también de relación con la sociedad civil: en nuestras actividades está presente frecuentemente, habitualmente un amplio conjunto de personas que, en definitiva, nos expresan puntos de vista, planteamientos, enfoques diferentes que creo que enriquecen la perspectiva no solamente académica,

no solamente libresca de lo que es nuestro Estado autonómico. Y me parece importante hacer un buen balance, porque, muy probablemente, como ocurre en medicina, un buen diagnóstico es el paso previo para un tratamiento adecuado.

El año no puede ser más simbólico, 2018. El centro forma parte de la comisión asesora para conmemorar el cuadragésimo aniversario de la Constitución, que presiden la presidenta del Congreso y el presidente del Senado; está preparando, como muchos de ustedes conocen, una serie de actividades, incluido un gran libro, *España constitucional, trayectorias y perspectivas*, con la presencia de muchos de los más importantes intelectuales españoles en diferentes ámbitos, y, en definitiva -insisto-, creo que podemos aportar una buena experiencia. La experiencia -decía Hamilton, uno de los padres de la Constitución de los Estados Unidos- es el guía menos engañoso de las opiniones humanas. Por tanto, vamos a tratar, efectivamente, de aportar esa experiencia.

Como alguno de los presentes -me consta por edad y por colegas de oficio- estudiamos en el plan de Derecho del 53, en el emérito plan, en el que muchas asignaturas se dividían en parte general y parte especial -el Penal, el Administrativo, etcétera-, yo voy a dividir mi intervención en una parte general y en una parte especial; en la parte general, en algunos principios básicos sobre lo que es nuestro modelo autonómico, y, en la parte especial, en asuntos tan concretos como la naturaleza y significado de los estatutos de autonomía, obviamente la distribución de competencias, las relaciones Estado-comunidades autónomas, el debate sobre el Senado, etcétera.

Principios que me atrevería a llamar histórico-políticos. Primero y probablemente principal, la Constitución del 78, producto principal de la transición democrática, fue, ha sido, es un éxito. Una autoridad de relieve internacional como John Elliott dice que fue una verdadera hazaña. Sin añoranza, sin nostalgia pero con realismo, creo que ese diagnóstico sigue

siendo certero. Tenemos una gran Constitución, producto de una transición modélica democrática.

Segunda cuestión de principio, los españoles llevamos siglos debatiendo sobre la vertebración territorial, no es un problema nuevo. Me atrevería a decir que la pluralidad es consustancial a la idea de España y que es una riqueza, no es una desviación de un supuesto modelo homogéneo, de un supuesto modelo llamémoslo Luis XIV o Napoleón. Es algo que forma parte de nuestro propio ser nacional, como, por otra parte, el de otras muchas de las grandes naciones europeas con las que compartimos la historia, y, por tanto, hay que enfocarlo desde una perspectiva positiva, atractiva, leyendo aquello que nos puede enriquecer. Y eso se hizo en el 78, de tal manera que autonomía y democracia fueron de la mano en el proceso constituyente. Se puede decir que son dos caras de la misma moneda y que el Estado de las autonomías, con sus defectos, con sus servidumbres, con sus imperfecciones, ha sido un éxito. Recuerdo

siempre a Ortega, a quien creo que se le puede llamar padre espiritual de la Transición aunque muriera un cuarto de siglo antes, quien hablaba de la redención de las provincias como una de las grandes necesidades para evitar la España invertebrada. En ese sentido, diría que el objetivo de este tipo de trabajo debería ser construir un Estado fuerte para garantizar la igualdad y unas autonomías fuertes para expresar la diversidad, y ese creo que es en muy buena medida el planteamiento de una gran mayoría de nuestra doctrina de Derecho Constitucional, de Ciencia Política, de Derecho Público, en general, que es el material de trabajo del centro que dirijo.

Tercer principio, también sobradamente conocido, la Constitución, en el plano territorial, desarrolló un compromiso dilatorio -ahora se usa mucho, con este sorprendente renacimiento de Carl Schmitt-, un pacto apócrifo que dejó abiertas las cuestiones que en ese momento no se podían resolver. Provocó lo que un ilustre colega que luego fue presidente del Constitucional, Pedro Cruz Villalón, llamaba, con ecos de Monstesquieu, la curiosidad del

jurista persa. ¿Qué hubiera dicho el jurista persa si le hubieran preguntado cuál era la naturaleza de nuestro Estado de las autonomías? Si entonces, cuando lo escribió, se quedaba perplejo, ahora intentaremos dar alguna respuesta a esa perplejidad.

Cuarto, hay un cambio sustancial que era inimaginable en el 78. Vivimos tiempos de globalización que entonces eran impensables. Hoy día está de moda en el Derecho Constitucional hablar de Constitución cosmopolita y en Ciencia Política, de gobernanza multinivel. Todas esta cuestiones -insisto- no eran casi ni imaginables en aquella circunstancia. Por eso corremos el riesgo, si no miramos hacia fuera con ambición, de quedar atrapados en localismos estériles. Y así se pierde el tren de la historia. Creo que es una cuestión realmente importante. Los cambios vendrán de fuera, vendrán de Europa, vendrán del mundo. Por cierto, con una relación quizá marginal con el tema de esta Comisión, pero, en caso de reforma constitucional, creo que hay un acuerdo unánime en modificar el artículo 93

e introducir una auténtica cláusula europea. Y supongo que muy probablemente el presidente del Consejo de Estado algo diría al respecto en su intervención anterior.

Y el quinto principio es -seguro que están ustedes de acuerdo conmigo- que cualquier reforma debe hacerse al servicio de los ciudadanos para gestionar mejor. Quién hace qué es uno de los grandes principios del federalismo, del que luego hablaremos. No se trata de repartir poder e influencia entre élites políticas, sino de saber quién puede gestionar mejor al servicio de los ciudadanos.

Bien, con estas perspectivas, ¿hace falta reforma? Hay quien dice sin lugar a dudas que sí, hay quien utiliza adjetivos incluso muy potentes: inaplazable, indispensable, reformar o morir; en fin, todo esto lo hemos leído muchas veces. Creo que esto requiere bastante sosiego. En todo caso -insisto-, en mi opinión, el Estado de las autonomías es una buena solución para conjugar los principios de unidad, autonomía y solidaridad para

encauzar la pluralidad territorial en una sociedad abierta y dinámica. ¿Es perfectible? Sin lugar a dudas. ¿Se debe dar la vuelta, se debe hacer un cambio constitucional? Estoy radicalmente en contra en el sentido de una revisión absoluta de la Constitución. No al proceso constituyente, cosa que por lo demás es compartido –me atrevería a decir- por una parte abrumadoramente mayoritaria de la doctrina. Cambios en la Constitución y no cambio de la Constitución, es una expresión que se ha utilizado mucho últimamente y que procede de un conocido político que fue protagonista importante aunque no ponente de la Constitución en el proceso constituyente.

Hay algunos tópicos también que convendría matizar. Que los españoles tenemos poca o nula tradición de reforma constitucional es cierto pero también les recuerdo una cosa, las constituciones del XIX no eran verdaderas constituciones, no eran constituciones normativas, la mayoría de ellas carecía de un procedimiento rígido de reforma, en el fondo eran leyes

de partido. Por tanto, un cambio político producía un cambio aparentemente constitucional. La única Constitución de verdad en ese sentido que llegamos a tener en 1931 terminó abruptamente y por tanto no existe ese precedente. Que las reformas en el XIX no se produjeran, insisto, tiene más que ver con el concepto de Constitución de la época que con la falta de capacidad de los españoles para hacerlo. Que ha habido pocas reformas -solo dos, como saben ustedes sobradamente- y que en Alemania han hecho cincuenta y en otros sitios han hecho más, no me parece un buen argumento, sinceramente. Creo que las reformas al peso no son ni mucho menos lo que se necesita. Si hay que reformar habrá que reformar y si no hay que reformar no pasa nada porque no se haga. Que los jóvenes no la han votado es probablemente el peor de todos los argumentos. Saben ustedes que se atribuye a Jefferson –toca citar a varios padres fundadores- la idea de que cada diecinueve años habría que renovar la constitución y las leyes. Alguien le contestó –y saben ustedes que Jefferson era una persona

con posibles- que entonces habría que retocar el derecho de propiedad cada diecinueve años, lo cual paralizó inmediatamente su argumento. La Constitución de los Estados Unidos es de 1787, con todas sus enmiendas –que tampoco son tantas-, la gran mayoría son de la primera etapa y hace muchos años que no se toca pero ahí sigue perfectamente viva.

Reformar para mejorar, con consenso al menos equiparable al que se produjo entonces, uno de los ponentes, Miquel Roca, creo que lo dijo en la sesión de la pasada semana en esta Comisión, y pensando en el interés general y no en soluciones coyunturales. Una cosa es en todo caso –y creo que esto es muy importante- mejorar el funcionamiento del sistema autonómico, para lo cual tenemos una doctrina muy bien equipada. Tenemos una excelente doctrina jurídica y en otros ámbitos, económica, sociológica, politológica –que puede ayudar mucho- y otra cosa es pensar en sustituir la soberanía nacional única por cualquier otro modelo, un modelo confederal con poderes originarios o –y creo que voy a decir

exactamente lo que quiero transmitir- un modelo más que federal que a base de técnicas refinadas acabe por cuestionar esa soberanía nacional única. Por supuesto, una cosa es el tema del encaje de Cataluña que actualmente todos tenemos en mente y otra cosa es recuperar planteamientos que no son de ahora –no me cabe duda de que bien intencionados- como nación de naciones o plurinacionalidad pero que en un análisis estrictamente aséptico son insuficientes para quien quiere ser independiente y son confusos para quien defiende inequívocamente la España constitucional. En ese sentido, me permitirán que sea profundamente realista. Es decir, ser ingenuo no es nunca bueno, si uno es un catedrático de universidad –mundo de colegas- es malo ser ingenuo pero si uno es responsable político no puede serlo de ningún modo porque tiene una importante responsabilidad en ello. Por tanto, pensar que vamos a resolver problemas de largo recorrido histórico con una mejora en el funcionamiento –algo que propondré luego- de la conferencia de

presidentes es, probablemente, caer en la ingenuidad. Bien está hacer lo que tengamos que hacer, pero –insisto- la posibilidad de que eso resuelva cuestiones de larga trayectoria histórica me temo que no es exactamente lo más probable.

Otra cuestión: el nombre. Se tiende a decir últimamente que no importa, que lo importante es el contenido. Discrepo, quizá sobre todo en mi condición de politólogo. El maestro García-Pelayo dice muy bien que en política las palabras nunca son inocentes. Nunca son inocentes, los términos son polisémicos, son ambiguos, son polémicos, en el fondo son armas arrojadizas contra al adversario. En la filosofía contemporánea están de moda expresiones como hacer cosas con palabras, el lenguaje preformativo, etcétera. Creo que es importante definir. Aristóteles decía que cuando se saben los nombres se saben también las cosas. Por tanto, diría que es importante cómo lo llamemos y que no es fetichismo nominalista, que es muy importante. Cuando en la II República se habla de Estado integral se

está enviando un mensaje y creo que todos lo entendemos rápidamente. Estado de las autonomías o Estado autonómico, son términos que como saben ustedes no están en la Constitución como sí está, por ejemplo, monarquía parlamentaria para definir lo que se llama confusamente forma política del Estado. Se ha dicho casi todo sobre la definición de nuestro modelo: cuasifederal, federal en todo menos en el nombre, directamente federal, un viejo catedrático de Constitucional que muchos recordamos, Gumersindo Trujillo, lo llamaba federo-regional, que era una expresión creo que muy inteligente. El Tribunal Constitucional suele eludir el problema, habla de Estado compuesto, que es un nombre neutro que en definitiva describe una realidad. Creo que Estado de las autonomías es un buen nombre para un buen modelo cuyos principios elementales son evidentes: una sola soberanía producto de una sola nación política. Insisto, sin logomaquias aunque estén cargadas de buenos y píos deseos. Introducir autodeterminación, secesión, derecho a decidir, aunque formalmente sea

posible –nuestra Constitución no tiene cláusulas de intangibilidad- es evidente que sería un cambio, una radical mutación –utilizando la palabra que se ha puesto de moda con la intervención de Herrero la semana pasada- de la Constitución.

La Constitución habla de nación referida a España y habla de nacionalidades y regiones y tampoco hay que pensar que eso no significa nada, que luego no haya tenido una traducción jurídica concreta no significa que el constituyente no quisiera distinguir entre nacionalidades y regiones, unas y otras partes constitutivas del conjunto de la nación española. Nacionalidades, para quienes estamos formados o educados en la tradición racional normativa –en Kelsen o en Max Weber- y nos ponen un poco nerviosos las esencias historicistas, las tribus, la *sippe* germánica, tiene un sentido. Nacionalidad es más que región y es, desde luego, menos que nación en la concepción del constituyente. Por cierto, habría que recuperar la dignidad del término región, el otro día un notable historiador, Santos

Juliá, escribía un artículo en un periódico diciendo que cada vez quedan menos regiones. Es verdad que en muchas reformas de los estatutos autonómicos han pasado a llamarse nacionalidad histórica, comunidad nacional histórica, etcétera. En la Unión Europea, por ejemplo, el Comité de las Regiones tiene un papel verdaderamente importante y no parece que nadie tenga especial problema en acudir a él cuando se trata de participar en ese planteamiento. El artículo 2 introduce algo que Zagrebelsky, el notable constitucionalista italiano, llama un silencio de la Constitución. Es decir, se nombran las nacionalidades y regiones y luego eso no tiene traducción posterior.

Vamos, antes de entrar en la parte especial, con algún otro concepto: federal, federalismo, federalizante. Saben ustedes lo que decía San Agustín respecto del tiempo, si no me preguntan qué es lo sé pero si me lo preguntan no lo sé, porque es ciertamente difícil de definir. Es verdad que en política no existen los tipos ideales weberianos, no existen las ideas

platónicas, no existe algo llamado federalismo que uno tenga que ir a comprar en el supermercado de las ideas y luego aplicarlo en la realidad. Existen realidades políticas que luego una legión de juristas, de politólogos, etcétera tratamos de encajar y definir. Lo que sí es cierto es que el federalismo tiene mil caras, cito al presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Koen Lenaerts, en un artículo que se titula *The many faces of federalism*, el federalismo tiene múltiples caras.

El concepto no puede ser más ambiguo. Hay estados federales que se llaman así y no lo son, en América Latina, otros, como en Suiza se llaman confederación y son absolutamente federales, Canadá es federal, pero no es asimétrico y en España en principio nuestro Estado autonómicos no es federal, pero algo asimétrico sí que es. El nombre de las entidades federadas es muy cambiante, se llama estados en Estados Unidos, pero se llama cantones en Suiza y saben ustedes que se llaman provincias en Canadá y dudo mucho de que aquí nadie quisiera recuperar el nombre de

provincias para referirse a una entidad federada en un Estado federal. Estarán ustedes de acuerdo conmigo. Y, sobre todo, hay dos bloques de distinciones en el federalismo que son enormemente importantes. El federalismo de abajo a arriba, el federalismo que los anglosajones llaman *coming together* de entidades que se juntan, en Estados Unidos es el modelo, o el federalismo de arriba a abajo que es *holding together*, el federalismo para permanecer juntos. Y luego hay otra doble división enormemente importante que luego pondré en conexión con el estado social y es el federalismo dual versus el federalismo cooperativo. Por simplificar, en el federalismo dual la pregunta es quién hace qué, qué hace la federación y qué hacen los integrantes. En el federalismo cooperativo todos hacen todo y, por tanto, la distribución competencial es mucho más compleja.

Uno puede pensar, y muy ilustres colegas que han presentado documentos importantes en las últimas fechas parecen pensar, que el

modelo federalismo dual funciona mejor: lista, Estado, competencias residuales autonómicas. Es verdad, pero ese es el federalismo del XIX, el Estado social obliga precisamente, y el federalismo cooperativo en cierto modo nace con el intervencionismo en la época de Roosevelt en los Estados Unidos después del crack del 29, a esa cooperación. Y muchas más cosas de las que son ustedes conscientes. El federalismo no es solo una técnica de distribución de competencias, sino que es también en el fondo una ideología, es una forma de distribución vertical de los poderes, es decir, es un complemento de la división de poderes y también saben ustedes que, al margen de las instituciones, el estado de partidos, vuelvo a citar a García-Pelayo, introduce un factor de homogeneidad tanto en la división horizontal como en la división vertical de poderes. Por consiguiente, hay que tener en cuenta que el sistema de partidos tiene una influencia determinante sobre las instituciones. En España suena raro y Manuel Azaña -en los debates constituyentes del 31 había un borrador en el que se

hablaba de que era un Estado de tendencia federativa- montó en cólera entre otras cosas diciendo que la Constitución tiene que tomar decisiones no marcar tendencias y al final se llegó al Estado integral.

Vuelvo a recordar un poco esos temas elementales: soberanía única. España no es el producto de una yuxtaposición de poderes originarios, sino la decisión de un poder constituyente único que aparece al menos tres veces rotundamente en la Constitución. La nación española, preámbulo, España se constituye, artículo 1.1, la soberanía nacional reside en el pueblo español artículo 1.2. Lo ha dicho una y mil veces el Tribunal Constitucional, como no podía ser de otro modo.

Y una mínima referencia al Tribunal Constitucional porque en muy buena medida ha sido, es probable que a su pesar, protagonista de la evolución del modelo territorial. Por supuesto no voy a entrar en un debate que es extemporáneos sobre el Tribunal Constitucional como poder contramayoritario, que aquí incluso se ha producido en los últimos tiempos,

pero, en definitiva, basta con remitirse a la doctrina más acreditada y al sentido común para saber que el Tribunal Constitucional tiene evidentemente un papel decisivo porque sin jurisdicción constitucional no hay Constitución de verdad y volveríamos a las constituciones retóricas del siglo XIX.

Nuestro tribunal probablemente recibe un regalo envenenado del Título VIII de la Constitución, una Constitución abierta y semiabierta. A pesar de estar muy exigido yo creo que ha asumido, creo que con razonable éxito, unas funciones que exceden seguramente de aquello para lo que estaba pensado. La única presidenta emérita del Tribunal Constitucional, María Emilia Casas, dice en algún artículo que el tribunal ha tenido que recrear la constitución territorial porque no estaba terminada. Y algún ilustre colega, el profesor Aragón, habla de Estado jurisdiccional autonómico.

¿Ha trabajado mucho? Pues sí ha trabajado mucho. He buscado los datos que me parecen significativos desde su origen al 31 de diciembre de 2017 el tribunal ha dictado 8324 sentencias. Es verdad que en su inmensa mayoría, 6300 y pico son amparos, pero hay nada menos que 404 conflictos positivos de competencia, incluso les sorprenderá, a mí me ha sorprendido, que haya incluso tres conflictos negativos de competencias, nadie quería asumirla y saben ustedes muy bien que de los 742 recursos de inconstitucionalidad resueltos, me atrevo a decir intuitivamente que al menos un tercio se refieren a temas de competencias Estado-comunidades autónomas; al menos un tercio. Es decir, que la Constitución deja las cosas abiertas, pero que el tribunal ha dicho muchas cosas. Por otra parte, también vuelvo a repetir que la Constitución deja mucho las cosas abiertas, pero estas Cortes Generales también han trabajado notablemente. De 1979 a 2017 estamos hablando de cerca de 2400 disposiciones con rango de ley, 343 orgánicas, 1474 ordinarias, muchos decretos leyes, 506, y menos

decretos legislativos. Es más que probable y notorio que la gran mayoría de ellas afectan también a la constitución territorial.

¿Con éxito? Evidentemente, cosas importantes se han dicho y se han hecho, otras no tanto. Sin embargo, hay un problema conceptual para que el Tribunal Constitucional sea quien defina el modelo de distribución de competencias. Por definición un tribunal de justicia, y el Tribunal Constitucional lo es, aunque no sea técnicamente Poder Judicial, resuelve caso por caso. No está pensado para hacer ingeniería constitucional. No es una universidad, no es una academia, no es el centro de estudios políticos y constitucionales, resuelve caso por caso. No tiene fácil establecer pautas generales. Nuestro añorado Tomás y Valiente decía que el Tribunal Constitucional no debe definir más allá de lo indispensable. Ha tenido que hacer demasiadas sentencias interpretativas. Ha tenido que decir demasiadas veces lo que le parece que la Constitución dice o cómo se puede salvar la constitucionalidad. Pero, en todo caso, insisto, nuestro

Tribunal Constitucional y cualquier otro sufre cuando tiene que ejercer una función creativa que no es la suya para la que no está pensado.

En todo caso, es verdad que ha dicho que hay límites infranqueables, lo ha dicho de varias maneras y en muchas sentencias, a nuestro modelo autonómico: unidad de la nación y del Estado, soberanía racional, igualdad de derechos de todos los españoles, competencias exclusivas del Estado, algunas no transferibles, constitución superior estatutos y Poder Judicial único. Todo eso que se ha puesto en cuestión en los últimos años por razones que todos ustedes conocen muy bien.

Y vamos con la parte especial. Muy rápidamente con algunas pinceladas y, por supuesto, quedo a su disposición para poder después ampliar. Primero, el estatuto como fuente del derecho constitucional y como norma institucional básica. Les confieso, y seguro que alguno de los presentes lo comparten, que mi generación quedó un poco fascinada con el tema de la constitución como norma normarum y yo creo que nos volvimos

todos un tanto formalistas y kelsenianos discutiendo sobre cada uno de los matices. Llevábamos tantos años esperando tener ese juguete que tenían ya en otros países europeos que convertimos la teoría de las fuentes del derecho en una especie de logomaquia. Hay quien dice que nuestro ordenamiento ya no es una pirámide normativa, sino una especie de Guggenheim constitucional y probablemente es bastante cierto. Y ante tanto formalismo acabamos hablando con cierto desprecio del sentimiento constitucional, de la integración constitucional y de esos valores que al final sustentan la realidad de la Constitución.

¿Qué son los estatutos? Norma institucional básica y parte del ordenamiento. Por cierto, todo ello procede en buena medida de la Constitución del 31 también. Hay quien dice que son prolongación material del proceso constituyente y que son paraconstitucionales. No me gusta, pero algo hay de verdad. Son todavía hoy norma fundacional de cada comunidad autónoma, excepto Navarra quizá, en la medida en que no están

recogidas en la cuestión cuáles son las comunidades autónomas, en cuyo caso la propia Constitución se convertiría en la norma fundante de la autonomía, y, obviamente, están sujetos al control del tribunal, con los vaivenes que conocen ustedes mejor que yo, y subordinados a la Constitución. Son, por supuesto, norma atributiva de competencias -de ahí surgió el concepto multiuso, no estoy seguro de que especialmente valioso, de bloque de la constitucionalidad- y son leyes orgánicas del Estado por mucho que sus procedimientos, su cierto blindaje a la reforma y la posibilidad de referenda en su caso los sitúan en una posición diferente. Me atrevería a decir en términos más materiales que formales que son algo más que leyes orgánicas. Ahora bien, no son la Constitución de entidades con poder originario, no tienen rango constitucional o de ley constitucional, como ocurre en Italia con los estatutos de las regiones de estatuto especial, que son cinco, como saben ustedes, ni son -esto está en la jurisprudencia del Constitucional- un poder constituyente prorrogado o sobrevenido. Es

verdad que los estatutos de segunda generación han cambiado mucho las cosas. Son mucho más extensos y crean nuevas fuentes, como el decreto ley, las cartas de derechos reducidas por el tribunal a principios rectores, etcétera. Voy a hacer una digresión de treinta segundos. Los más veteranos recordamos la perplejidad doctrinal cuando en el País Vasco hubo unas inundaciones y se dictaron unos decretos-leyes sin absolutamente ningún apoyo normativo. Nadie los impugnó y ahí se quedaron. Treinta años después prácticamente todas las comunidades autónomas tienen la posibilidad de dictar decretos-leyes. Hay quien dice que habría que convertir a los estatutos de autonomía en otra cosa, por ejemplo en algo diferente a las leyes orgánicas y que se aprobaran solamente por los parlamentos autonómicos. Me parece una posición sin duda bien fundada por la calidad jurídica de quienes la proponen, pero en todo caso no arregla nada y desde luego rompe la lógica del modelo autonómico. Otra cosa es que se pudiera pensar en mayorías reforzadas para su aprobación, en reforzar el carácter

negociado, etcétera. Naturalmente, salvo quienes optan por una posición directamente confedera, nadie dice que deban tener el mismo rango que la Constitución o que sean leyes constitucionales, como -insisto- ocurre en algún otro modelo. Por cierto, aunque no voy a entrar en ello porque el tiempo apremia, los estatutos que tienen como una de sus grandes tareas la organización institucional de la comunidad autónoma han demostrado ser muy poco creativos. Se ha fotocopiado al Estado con sus algunas virtudes y sus bastantes defectos, aunque es verdad que hay algunos matices en los procedimientos de investidura. Y en el ámbito de la administración ocurre lo mismo. Sinceramente, las comunidades autónomas que han creado administraciones desde cero podrían haber resuelto algunos problemas que siguen pesando sobre las administraciones públicas en su conjunto en España. Y también habría que mencionar el tema de los solapamientos. Es algo que se podría estudiar. Ahora mismo hay quince, pero hubo dieciséis consejos consultivos -Cantabria es la única comunidad que no lo ha tenido

nunca y ahora lo ha suprimido Extremadura- y tribunales de Cuentas hay una docena. En absoluto estoy en contra de que eso exista, pero se puede mejorar mucho la coordinación y utilizar la experiencia, los medios e incluso la labor realizada en algún caso durante siglos por las instituciones estatales para apoyar el buen funcionamiento del modelo autonómico.

En cuanto a la cuestión de las competencias, voy a hablar casi telegráficamente de ellas y luego lo ampliamos. Un lugar común. Hay que cerrar el sistema autonómico y las culpas se las lleva siempre el artículo 150.2, relativo a las leyes de transferencia o delegación. Algún ilustre colega dice que eso permite hacer mangas y capirotes -textualmente- con el modelo de distribución competencial, etcétera. Probablemente, es verdad, pero vamos a los datos. Apenas se ha utilizado. Desde aquellas primeras que conocíamos como Lotraca y Lotrava, Canarias y Valencia, que son de 1982, aproximadamente ocho o diez veces. Todas hasta 1999, excepto una, en transportes por carretera, en 2013, esto es, no se puede decir que haya

sido un fenómeno generalizado. Ahora, ¿por qué no aprovechamos esa expresión, que sean delegables por naturaleza para pensar en serio cuáles son las competencias del Estado que de ningún modo pueden transferirse ni siquiera delegarse en su ejercicio, porque el artículo 150.2 no transfiere la competencia, sino que delega su ejercicio, aunque luego se hayan blindado un poco sorprendentemente en las reformas de los estatutos autonómicos? Ahí está probablemente una de las claves no ya del fortalecimiento del Estado, sino de la mejora del funcionamiento de nuestro sistema.

Forma de atribución de las competencias. Dice el tribunal que predominan los títulos específicos sobre los genéricos y es verdad porque si no el Estado podría en muy buena medida fagocitar las competencias a través de títulos genéricos, pero los títulos genéricos son importantes. El apartado 13 del artículo 149.1, relativo a las bases y coordinación general de la actividad económica, es imprescindible en el contexto económico actual y en el contexto de la crisis. Y otra cosa muy importante. Otro

precepto que en su caso debería ser objeto de un estudio muy detenido es el 149.1.1, la igualdad de todos los españoles desde el punto de vista territorial, que completa la igualdad personal del artículo 14. Les vuelvo a recordar que la instrucción territorial del poder tiene mucho que ver con el Estado social. El federalismo cooperativo es producto en muy buena medida del intervencionismo estatal. El Estado social -se ha escrito y lo suscribo- forma parte de la unidad nacional y además este Estado, el Estado del bienestar, en nuestro momento actual es un Estado autonómico. Las grandes prestaciones sociales -obviamente, educación y sanidad- están en manos de las comunidades autónomas. Yo creo que el artículo 149.1.1 es un potente instrumento de igualdad que habría que analizar seriamente para recuperar en buena medida el equilibrio en el modelo territorial. Y otra cuestión de competencias que no me resisto a mencionar se refiere a aclarar el tema bases más desarrollo. Una vez más la jurisprudencia pretoriana del Tribunal Constitucional ha ido modificándolo caso por caso,

llegando en algunos casos al extremo de que uno no sabe muy bien por qué una parte de una competencia es del Estado y otra parte de la misma competencia es de la comunidad autónoma. En todo caso -insisto-, la regulación de las bases es mejorable y me atrevo a decir que sobre todo son muy importantes y deben ser siempre por ley. Las Cortes Generales deberían tener siempre la última palabra en el establecimiento de las bases, con la participación en su caso de las entidades autonómicas. También hay otras cosas importantes del principio de igualdad en los artículos 138 y 139: no privilegios económicos o sociales. Las diferencias entre estatutos no pueden implicar privilegios económicos y sociales. Esto lo dice el artículo 139.2 y el 139.1 establece los mismos derechos y obligaciones en todas las partes del territorio nacional. No son títulos competenciales, pero son límites infranqueables a la discriminación de los ciudadanos por su origen territorial. Por cierto, una vez más procede de la Constitución de la República, que decía en un lenguaje muy llano que no cabía diferencia de

trato entre naturales del país y los demás españoles para referirse a los estatutos de autonomía. Y si nos ponemos en el plano técnico, nos podemos remitir a las cláusulas que figuran en la Constitución de Estados Unidos, como la de comercio, etcétera, pero ya digo que es una cosa de carácter más técnico.

La última cuestión en el tema de competencias se refiere a los otros dos tipos de normas del artículo 150: las leyes marco y las leyes de armonización. Están en absoluto desuso. Por lo que respecta a las de armonización, la experiencia de la Loapa no fue particularmente positiva. Por tanto, no creo que el 150 haga tanto daño como que en el fondo sean superfluos si atendemos a la evolución del modelo autonómico, salvo -insisto- la posibilidad de insistir en cuáles son las competencias que por naturaleza no se pueden delegar.

Por cierto, sobre el 149.3, la cláusula residual de prevalencia, la de supletoriedad, voy a hacer una sola reflexión. Cuando se acusa

infundadamente de parcialidad al Tribunal Constitucional más bien a favor del estado que de las comunidades autónomas, hombre, se pueden sacar muchas muchas sentencias discutibles desde la perspectiva estatal. Pero, sobre todo, la sentencia 61/97 de la Ley del Suelo, que declara nulas las normas estatales que pretende llevar a la práctica esa cláusula de supletoriedad, es una sentencia que obviamente altera… Incluso, un ilustre constitucionalista, y también político en ejercicio, que dice que es la primera vez que el Tribunal Constitucional dice algo contrario a la letra de la Constitución. Cuando se habla de una manera demasiado rápida sobre la parcialidad del Tribunal Constitucional hay que atender a todo y no solo a lo que uno le conviene.

El penúltimo tema, relaciones Estado-comunidades autónomas, principio de lealtad, típicamente federal, cooperación, coordinación, colaboración, principio de solidaridad, relaciones Estado-comunidades autónomas. Ahora, la 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, es

una ley principialista hasta el agotamiento. Les confieso a ustedes, y seguro que algún colega presente en la sala lo comparte, que me he hecho un positivista estricto. Las normas jurídicas tienen que tener supuesto de hecho y consecuencia jurídica. Los principios que nos enseñó el maestro Enterría, el maestro De Castro, etcétera, nos han inundado en la Constitución. Entonces, si leen ustedes la Ley 40/1015 está plagada de principios. Por ejemplo, 'lealtad' aparece dos veces, por si fuera poco una, en dos preceptos diferentes. Bueno, eso hay que concretarlo, hay que llevarlo a la práctica, hay que traducirlo, hay que saber exactamente a qué se refiere.

De la Conferencia de Presidentes ya dije que me parece una institución importante, como las competencias sectoriales. Y, para cerrar con el tema 'lealtad' hay dos grandes cuestiones: presencia del Estado en el territorio y presencia de las comunidades autónomas en las decisiones estatales, que son –vuelvo a repetir– dos caras de la misma moneda y,

probablemente, no hayamos estado muy equilibrados en ese terreno. Presencia del Estado en el territorio, insisto, da una cierta impresión a veces de que hay un déficit de que el Estado tenga incluso los órganos pertinentes para poder ejercer una política territorialmente activa, y presencia de las comunidades autónomas en el Estado, que unas requerirían probablemente de una reforma constitucional, pero otras muchas no. La fase ascendente, por ejemplo, del derecho de la Unión Europea; la propia fase descendente; la participación en la designación de órganos estatales, que se dice mucho, ya hay una participación en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional que nombra el Senado; otra cosa es que, una vez más, el Estado de partidos imponga sus criterios. Probablemente, sería bueno facilitar la iniciativa legislativa autonómica, que está, quizá, reducida de una manera excesiva y que rara vez produce especiales frutos.

Y cuidado con lo que en Alemania se llamó en su día 'la trampa del consenso'. Es decir, si esa participación significa una capacidad de obstruir

la acción estatal, nos vamos a encontrar con un problema; nos vamos a encontrar con un Bundesrat, que los alemanes tuvieron que reformar para, precisamente, evitar ese bloqueo, esa especie de veto que recuerda a la vieja dieta polaca, que con un solo voto en contra permitía paralizar cualquier decisión que no fuera especialmente brillante.

Y termino, señor presidente, un minuto más, precisamente, con el Senado, al que obviamente por muchas razones he dedicado mucho tiempo y mucho esfuerzo de estudio. Es verdad que el Senado no cumple esa condición de Cámara de representación territorial, que quiso decir el artículo 69. Yo creo que cumple con bastante dignidad las funciones que le atribuye la Constitución, entre ellas, alguna tan relevante como la que hemos visto hace muy poco, el artículo 155. Y yo creo que hay cosas que necesitan, que para poder introducirlas deberían producir una reforma constitucional, si se estima conveniente, como, por ejemplo, la posibilidad de que fuera Cámara de primera lectura en materias que me atrevo a calificar de especial

trascendencia territorial. Los constitucionalistas identifican muy bien la expresión 'especial trascendencia', porque es lo que se introdujo en el recurso de amparo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Para evitar esos abrumadores recursos de amparo, el tribunal hace una especie de admisión a trámite reforzada, que le permite pronunciarse solo sobre los recursos con especial trascendencia. Bueno, pues habría que, quizá, buscar ese planteamiento. Pero es verdad que eso requiere una reforma de la Constitución, que es, como es obvio, algo muy serio. Lo mismo que el plazo de los dos meses, que tampoco me parece decisivo.

Más sencilla es la toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas. Sería relativamente sencillo que la delegación del Parlamento autonómico participara plenamente en el Senado. Ahora, hay muchas cosas –y ustedes lo saben– que se pueden hacer en el Senado sin necesidad de tocar una coma, no ya de la Constitución, sino del Reglamento. La Comisión General de las Comunidades Autónomas esta infrautilizada, y es un potente

instrumento de integración territorial. Hay que tener voluntad política por parte de todos para darle una vida que puede permitir el debate intenso entre Estado y comunidad autónoma.

Los grupos territoriales en el Senado existen en el papel. Se constituyen los primeros días de legislatura; tengo ciertas dudas de que se vuelvan a reunir en el resto de la legislatura, pero, bueno también es una cuestión que podría plantearse. Se podría pensar –basta una convención constitucional– en no disolver automáticamente el Senado cada vez que se disuelve el Congreso. Incluso, en el caso del artículo 99, en el que Senado no tiene arte ni parte, se podría pensar en el Senado como lugar de apertura a los ciudadanos, ahora que pensamos tanto en mejorar la presencia social en el procedimiento legislativo. Se podría pensar en el Senado como Cámara de evaluación de las leyes, ahora que hablamos tanto de que no basta con llenar de páginas el Boletín Oficial del Estado, sino que hay que evaluar después lo que se hace.

Como ven ustedes, ahí hay algunas propuestas y termino con una única reflexión final. Nuestro añorado y querido Francisco Rubio Llorente escribió hace años, en otro contexto, un artículo con un título muy significativo que no me resisto a dejar de recordar y es el siguiente: De la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma. Y luego decía que para eso hace falta –y los adjetivos son muy bonitos– lucidez, patriotismo, mesura y, con su tono siempre irónico, otras virtudes igualmente escasas. Tal vez, y lo digo en días que son muy señalados para nuestro Estado constitucional, hoy día quizá el gran problema no es tanto la reforma como cumplir y hacer cumplir la Constitución, cosa que creo que se está haciendo de una manera perfectamente adecuada. Pero hay muchos temas importantes, de los cuales me atrevo a dejar, una vez más, planteado el tema del principio de igualdad del 149.1.1, el tema de la relación Estado-comunidades autónomas, una lectura potente del principio de igualdad al servicio del Estado social y democrático de derecho, y, como

dije al principio, un Estado fuerte al servicio de la igualdad y unas autonomías fuertes en garantía de la pluralidad.

Muchas gracias y perdón por el exceso de tiempo. **(Aplausos)**.

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

Vamos a iniciar el turno de preguntas. Por el Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra el señor Cámara.

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

Bienvenido, señor Pendás, y muy agradecido por el esfuerzo que ha hecho y por un planteamiento tan interesante, donde ha puesto de manifiesto numerosas cuestiones a las que gustaría poder responder, pero mucho me temo que no voy a poder hacerlo, o al menos sobre las que yo discrepo, aunque hay muchos que comparto, evidentemente, porque

dispongo de poco tiempo para hacerlo. Así que voy a ir directamente al grano.

Y yendo directamente al grano, 'federal'. ¿El Estado autonómico es o no un Estado federal? Esta es una pieza clave del debate que tenemos en nuestro país. Yo creo que aquí tenemos que ser muy conscientes de que los politólogos y los constitucionalistas, como usted bien sabe, a lo largo de toda la evolución, han llegado a la conclusión de que el Estado autonómico hoy por hoy es federal, porque se ha desarrollado en la órbita del federalismo, por la vía de la legislación, de la interpretación constitucional y de la política. Y precisamente por este motivo hay que reformarlo para adecuarlo a la realidad, para dotarlo del desarrollo de todo lo que le falta y para arreglarlo por las inconsistencias que hoy tiene el modelo autonómico, que está ampliamente reconocido por la doctrina y hay un diagnóstico al respecto, como usted bien sabe. Pero esto no es solo de ahora, esto ya se hizo hace mucho tiempo. Ya identificó el problema el profesor Cruz Villalón,

como usted ha señalado anteriormente. Después el profesor Häberle, reputadísimo constitucionalista alemán, hablaba de que el Estado autonómico era un Estado protofederal, y así en esa línea han continuado muchos. El propio Cruz Villalón dice que el Estado autonómico –lo dijo hace mucho tiempo- funciona como si se tratara –utilizando la expresión correcta- de un Estado federal, pero le faltan cosas para que sea auténticamente un Estado federal. Igualmente, podríamos hablar del profesor Trujillo, al que también se ha referido en su intervención, que habla de la lógica federal del Estado autonómico. Podría citar muchos más nombres, pero en concreto me gustaría traer a colación un reciente libro, donde Broschek lo clasifica, como muchos otros politólogos –Anderson, por ejemplo-, entre los tipos federales, y dice: Es un tipo disgregativo y gradual, es un federalismo débil-moderado y se caracteriza por una descentralización asimétrica. Es decir, los politólogos y los constitucionalistas lo clasificamos en el paradigma federal, aunque no se

llame federal. Lo importante no es tanto el nombre como la cosa. A mí me gustaría que las cosas se designaran por su nombre y, en ese sentido, me encantaría que se hiciera una reforma federal, pero también estaría dispuesto a que, si no va con ese nombre, al menos se reconociera que la naturaleza del Estado autonómico en su evolución ha acabado siendo federal, se ha desarrollado como estado descentralizable y esa descentralización ha llevado al federalismo. Por tanto, esa sería su desembocadura lógica para dotarle de todo lo que le falta al modelo federal.

Efectivamente, respecto al modelo, usted se ha referido abundantemente a la disparidad de rostros del federalismo que hay en el mundo, pero, claro, aquí no estamos invocando un modelo, estamos invocando las técnicas y los principios del federalismo. Como usted ha dicho también muy bien, el federalismo es una ideología, pero democrática, una ideología que no presupone adscripción partidaria de ninguna clase, y a los hechos me remito: en Estados Unidos, Alemania, Austria y Australia no solo

gobierna quien tiene que gobernar por mandato ciudadano en los procesos electorales, con independencia del color político, sino que además son los Estados más exitosos del mundo desde el punto de vista político, económico, etcétera. Por lo tanto, no nos engañemos. Nuestro modelo es federal y esa lógica es reconocida -aunque no con esa expresión evidentemente cuando habla de Estado compuesto- hasta por el propio Tribunal Constitucional porque esas técnicas se han ido incorporando progresivamente a nuestro ordenamiento, pero muchas de ellas no se han hecho en la Constitución sino en la ley y, por lo tanto, ahí tenemos problemas porque no es lo mismo, por la garantía que tienen, que las cosas estén establecidas en la propia Constitución, en la Constitución normativa, o en la ley.

Se habla mucho de reformas legales. De acuerdo, las reformas legales son importantes -de hecho, esta Comisión también quiere entrar en ese tema-, pero no todas pueden ser legales. Hay algunas que son

necesariamente constitucionales porque tratan de resolver –o deben hacerlo- problemas constitucionales. Por lo tanto, habría que plantearse una cosa muy importante: reforma o sucedáneos. A propósito de su intervención, junto con la que hizo aquí el compareciente el señor Herrero de Miñón, parece que se ha puesto de moda la cuestión de la mutación constitucional como un mecanismo sucedáneo para ir tirando. Aquí no necesitamos ir tirando, necesitamos resolver la estructura territorial del Estado español y deberíamos centrarnos en esa perspectiva, no en cómo ir tirando mediante algunos elementos sucedáneos, como antes he dicho. La mutación, además, fue mal traída aquí el otro día. Con toda sinceridad, creo que el concepto que se trajo aquí fue el concepto positivista de Jellinek que luego desarrolló -antes lo había hecho Laband en el siglo XIX- Shüdaulin a finales del primer tercio del siglo XX. El problema es que el positivismo no sabe distinguir la realidad de la norma constitucional, las escinde; la realidad no está escindida de la norma constitucional porque la norma

constitucional es la normación del ámbito de la realidad. En ese sentido, hubiera sido más lógico traer a colación las reglas para entender cuándo es posible una mutación y cuando no, del profesor alemán Hesse o del suizo Müller, que es el paradigma actual de las mutaciones…

El señor **PRESIDENTE**: Señor Cámara, tiene que terminar.

El señor **CÁMARA VILLAR**: … y que significa que no se pueden producir mutaciones a voluntad o intencionadamente si no están en el campo normativo de la norma constitucional.

En ese sentido, usted ha hablado -y termino- de la diagnosis, que es lo más certero; hay que hacer una diagnosis. Yo veo que usted ha hecho una diagnosis del Senado, pero no se ha pronunciado claramente si hay que hacer una reforma constitucional o no. ¿Cumple la función de Cámara territorial, o no? Yo creo que no y, por lo tanto, habría que hacer ahí una

reforma constitucional, y me gustaría que se extendiera en esto. ¿Está clarificado suficientemente en el nivel constitucional el reconocimiento de las singularidades y sus efectos? Yo creo que no, y habría que hacer ahí una reforma constitucional. ¿Están en la Constitución los elementos centrales del principio de lealtad y los mecanismos de colaboración y cooperación? Usted mismo ha dicho que no; están en las leyes, pero no en la Constitución, y es en la Constitución donde tienen que estar. ¿El sistema de distribución de competencias está suficientemente clarificado? No. ¿Es conflictivo? Sí; por lo tanto, hagamos la reforma de la Constitución.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: ¿Están en la Constitución los elementos centrales del sistema de financiación? Aquí no se han mencionado y le pregunto expresamente por eso. No están, incluso la Lofca es una ley que

está prevista con carácter potestativo en la Constitución. En cuanto a la Unión Europea, ¿es suficiente el artículo 93 de la Constitución? Yo creo que no.

Me gustaría responderle a muchas de las cosas que usted ha planteado…

El señor **PRESIDENTE**: Ya no, señor Cámara.

El señor **CÁMARA VI**LLAR: … pero es imposible en cinco minutos y siento haber tenido que hacerlo así…

El señor **PRESIDENTE**: No, en siete y cincuenta y dos. **(Risas.-Aplausos).**

El señor **CÁMARA VILLAR**: Perdón, señor presidente, y perdón, señor Pendás.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de Ciudadanos tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente.

Muchas gracias, señor Pendás. En primer lugar, le agradezco su comparecencia que, evidentemente y como era esperable por quien le conoce, ha sido densa, prolija y bien estructurada. Realmente será una comparecencia que habrá que revisar en el *Diario de Sesiones* porque ha dejado usted importantes aportaciones al debate que ocupa a esta Comisión.

Usted ha hecho un diagnóstico de nuestra Constitución de 1978 que nosotros compartimos. Es evidente, y ya lo hemos reiterado, que la

Constitución de 1978 es un proyecto de éxito que nos ha permitido vivir los cuarenta años de mayor éxito democrático, económico y social de nuestro país, y eso es algo que reconocemos todos. También hay una serie de principios que usted ha desgranado respecto a cómo deberíamos abordar la reforma constitucional que nosotros también compartimos, sobre todo uno al que no se hace referencia en muchas ocasiones, que generalmente se olvida, y es que la reforma del modelo territorial que deberíamos abordar tendría que hacerse al servicio de los ciudadanos; usted lo ha dicho muy claramente y nosotros compartimos absolutamente ese principio. Más allá de cuestiones teóricas, de cuestiones nominalistas, de cuestiones que en el ámbito de la academia son de sumo interés y está bien que así sea, lo cierto es que tenemos un recorrido constitucional de cuarenta años en el cual podemos evaluar -y esta es una función esencial de esta Comisión- si este modelo territorial ha estado al servicio de esos principios que la propia Constitución consagra de igualdad de todos los españoles, al servicio de ese

Estado social consagrado también constitucionalmente y si, por lo tanto, tenemos que reformarlo o podemos continuar con él. Eso me parece fundamental, y lo digo porque podemos abordar otra serie de debates, pero a mí y a mi partido ese es el que nos interesa. Nos interesa ese pero también otro porque está encima de la mesa y no lo podemos olvidar, que es el debate del proyecto común de España, que se apoya en ese texto, en la Constitución de 1978. Lo digo porque eso también está en cuestión.

También ha hecho referencia a la mutación constitucional, de la que también ha hablado el anterior portavoz, el profesor Cámara. Quiero recordar que fue el señor Herrero Rodríguez de Miñón en su comparecencia quien puso encima de la mesa esa cuestión y fue quien abogó claramente por ir a una mutación constitucional que sirviese de alguna manera para dar satisfacción a algunas aspiraciones que seguramente ven en el texto normativo de la Constitución un freno para ellas. Creo que ese fue el sentido con el que el profesor Herrero lo explicó, y yo en aquel momento

creo que fui el único portavoz que me opuse claramente a aquel concepto de mutación constitucional que trataba de exponerse como una solución. Realmente tenemos que ser conscientes de que en esa aspiración, que debe ser compartida por todos, de reforzar el proyecto común español, no podemos pensar en técnicas refinadas a las que usted ha hecho referencia. No son tan refinadas porque realmente son bastante antiguas y han estado en el debate constitucional durante mucho tiempo, pero sí tienen un cierto refinamiento en esa aspiración que creo que todos deberíamos compartir de refuerzo del proyecto común, en la que creo que no podemos aspirar por esa vía para tratar de contentar a aquellos partidos nacionalistas que han hecho precisamente que el descontento su razón de ser. Si lo hiciéramos, olvidaríamos completamente cuál es nuestro objetivo.

Sobre esta cuestión me gustaría que usted se extendiese -no lo ha hecho mucho- porque es cierto que la mutación constitucional, con la visión que ha citado también el profesor Cámara (?), puede ser entendida, pero

creo que la mutación constitucional a la que estamos haciendo referencia aquí es una mutación contranormativa, es decir, que vacía de contenido normativo al texto constitucional, y eso es lo que en todo caso es inadmisible. No estamos hablando de una mutación constitucional que de alguna manera integre vacíos existentes en la Constitución o que haga que aquellos hechos de la realidad que han desbordado la propia norma puedan encontrar acomodo o reflejo constitucional. Estamos hablando claramente de que para dar satisfacción a determinadas aspiraciones con el texto normativo de la Constitución se modifique el contenido de las normas constitucionales por las vías que no están previstas en las normas y, de esa manera, conservando el texto y los procedimientos de reforma constitucional, modificarla dándole una significación completamente distinta de la que su contenido normativo tiene. Creo que eso incluso se ha intentado este país, y realmente la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2010 sobre el Estatuto de Cataluña pone freno a eso, porque lo que se

había intentado con aquellos estatutos llamados de segunda generación era, por la vía de la reforma estatutaria, desbordar los límites constitucionales. Pensamos que esa sentencia del Tribunal Constitucional tan denostada y que algunos de los padres de la Constitución aquí puso en el origen de los actuales problemas que vivimos en nuestro país no puede entenderse así, sino que pone freno precisamente a esos intentos de mutación constitucional por vías oblicuas.

Me gustaría que usted se extendiese un poco más en esto porque vuelvo a decir que esos dos adjetivos: una Constitución al servicio de los ciudadanos y una Constitución capaz de garantizar la igualdad, los servicios públicos, ese Estado social, ese modelo territorial, que es absolutamente fundamental -porque no se pueden reconocer derechos que luego se puedan garantizar en la práctica en el conjunto del territorio para todos los españoles-, nos parece que es un objetivo que todos deberíamos compartir. También quisiera que aludiera a la reforma del Senado, de la que,

indudablemente por su trayectoria profesional, es usted un amplio conocedor. Realmente la cuestión es si es posible reformar este modelo de Senado que tenemos ahora, si es útil este modelo del Senado. Usted ha dicho que ha tenido un papel protagonista y que sido un elemento esencial en la aplicación del artículo 155…

El señor **PRESIDENTE**: Señor Prendes, debe ir acabando.

El señor **PRENDES PRENDES**: Termino. Pero los grandes debates que han afectado el modelo territorial han estado completamente ausentes del Senado. Por tanto, el Senado, como Cámara de representación territorial, que siempre se ha dicho que es la aspiración que todos tenemos, no creo que realmente haya cumplido su función y no sé si puede cumplirla.

Nada más; vuelvo a decirle que su comparecencia es de enorme densidad y seguramente tendremos que hacernos con ella en el *Diario de*

Sesiones y con más tiempo para poder apreciar cuáles son todas sus aportaciones, que no tengo ninguna duda de que han sido de muchísimo interés.

Muchas gracias.

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

Señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies, senyor president*, desde una tribu (???).

Empiezo por una cosa que usted ha dicho. Ha hablado usted de que es necesario un Estado fuerte y unas comunidades autónomas fuertes, y ha hecho diversas referencias al artículo 149 de la Constitución en cuanto a la igualdad de todos los territorios. Yo me atrevo también a traer a colación el artículo 156, el de la autonomía financiera, porque recordemos que

igualdad, que todos los españoles tengan los mismos derechos -y usted lo ha dicho-, puesto que las comunidades autónomas son las que prestan los principales servicios sociales, tiene mucho que ver con los recursos que tienen estas comunidades autónomas. Y viendo el retraso que este Gobierno está teniendo con la reforma del sistema de financiación y con las diferencias en algunos territorios admitidas por el propio ministro y por el propio secretario de Estado en cuanto a que algunas autonomías tienen serios problemas de financiación, me atrevo a hacer la primera pregunta: ¿cree usted que el sistema de financiación de las comunidades de régimen común debería estar presente en el texto constitucional? La segunda pregunta viene a colación porque usted nos ha informado de que el Tribunal Constitucional ha tenido hasta 404 conflictos de competencias y que ha habido hasta un tercio de los 700 recursos que tienen que ver con conflictos de competencias. En ese sentido, ¿considera que debería haber una

necesaria aclaración o subjetivización de las competencias estatales y autonómicas en el texto constitucional?

Usted mismo ha admitido que el Senado no cumple como Cámara de representación territorial. ¿Cuáles cree usted que deberían ser las modificaciones o las reformas que debería tener el Senado para cumplir con ese espíritu que se señala de Cámara de representación territorial? Ahora le hago una pregunta a usted como responsable del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cualquier reforma de la Constitución, y así lo marca la Constitución, debería ser refrendada por los ciudadanos. ¿Entiende que la última reforma de la Constitución que se hizo sin referéndum estaba bien hecha o cree usted que se debería haber hecho un referéndum para que los españoles pudieran, igual que en 1978, refrendarla?

Muchas gracias.

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

Señor Martínez Vázquez, por el Grupo Popular.

El señor **MARTÍNEZ VÁZQUEZ**: Muchas gracias, señor presidente. Muchas gracias, señor Pendás, por su comparecencia, que creo que ha resultado enormemente ilustrativa y también útil para el cometido de esta Comisión. Quiero, por tanto, trasladarle con mis primeras palabras el agradecimiento de mi grupo parlamentario por su trabajo al frente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales desde 2012 y por eso, por haber propiciado los grandes debates sobre la España constitucional, haber contribuido a ellos, haberlos hecho posibles, incluyendo entre esas aportaciones, desde luego, su comparecencia de hoy, que creo que ha arrojado luz entre aspectos de enorme importancia para que esta Comisión pueda conseguir su cometido, y su cometido quiero recordar que es la evaluación -es decir, el diagnóstico, y en eso estamos precisamente- del Estado autonómico y el planteamiento sobre su posible modernización.

Además, si el señor presidente me lo permite -estoy seguro de que sí-, haré un pequeño comentario a título personal para decir que, como compañero suyo en el Cuerpo de letrados y como discípulo directo, la comparecencia me ha resultado especialmente grata y me ha confirmado mi enorme deuda de mi conocimiento jurídico de sus aportaciones.

En su intervención usted nos traslada una visión profunda sobre la evolución del estado autonómico en estos cuarenta años de vigencia de la Constitución, no exenta de crítica, que creo que es razonable y necesaria, pero creo que en términos generales positiva e incluso muy positiva en su balance. Usted es el quinto compareciente en esta Comisión de tres ponentes constitucionales y del presidente del Consejo de Estado y creo que todos ustedes coinciden fundamentalmente en ese diagnóstico positivo -o muy positivo- del Estado autonómico. Podemos decir por tanto que esa España constitucional diseñada en 1978 ha cumplido de forma más que satisfactoria el objetivo de construir un país moderno, democrático y

apuntalado sobre los grandes principios del Estado de derecho. El diseño del Estado y en particular la estructura territorial en la Constitución, creo que ha hecho posible un alto -altísimo, diría en muchos casos- nivel de descentralización política; una evidente madurez democrática haciendo realidad ese valor superior del pluralismo político que entroniza el artículo 1.1; una ejemplar sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico desterrando cualquier tentación o cualquier vestigio de inmunidad del poder, como hemos podido comprobar muy recientemente; un sistema robusto de protección de derechos fundamentales y libertades públicas; un Estado social fuerte; una efectiva integración de España en la comunidad internacional y en particular en la Unión Europea, y unos servicios públicos de enorme calidad prestados precisamente por esas administraciones públicas más cercanas, más próximas a los ciudadanos.

En definitiva, un buen balance. Nuestro sistema constitucional ha permitido que estemos a la altura de las democracias más maduras de Europa, de aquellas democracias cuyos textos constitucionales consideramos emblemáticos, paradigmáticos del constitucionalismo de segunda posguerra, de la Constitución italiana, de la Ley fundamental de Bonn y que creo que a día de hoy podemos mirarlos con toda dignidad a la misma altura y no tenemos nada que envidiar. Por eso mi primera pregunta tiene que ver con la constancia que desde el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales tiene usted de la percepción que desde el extranjero, desde otros países, desde la comunidad científica de otras naciones europeas tienen de cuál ha sido la evolución de nuestro modelo constitucional, de cuál es el balance del Estado constitucional y muy en particular de nuestro Estado autonómico. Es cierto que aquí estamos permanentemente -y es lógico que lo hagamos- fijándonos en modelos de otros países. Hablamos del federalismo y hablamos de Alemania, de Estados Unidos, de Canadá e

incluso de modelos más lejanos en lo cultural e incluso en lo geográfico. Bueno, pues a mí me gustaría que usted nos trasladase cómo nos ven desde fuera. Es decir usted tiene contacto con otros centros de similares competencias a las del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y tiene contacto con otros autores, con la comunidad científica. Cómo nos valora y cómo creen que nosotros nos posicionamos en ese elenco de sistemas de distribución territorial del poder en el cual ciertamente y dejando atrás eso que usted denomina 'fetichismo nominalista', pues hay muchas categorías y desde luego ninguna de ellas responde a ningún gran arquetipo sino que son en definitiva concreciones en las que convergen muchos elementos, algunos de carácter histórico, sociológico, político, jurídico, etcétera. Cómo nos ven desde fuera.

Y en esa misma línea, profundizando en esta misma pregunta, claro, si el balance que nosotros hacemos -desde luego el que hace mi grupo parlamentario-, el que nos trasladan quienes han comparecido en esta

Comisión sobre la Constitución de 1978, es más que razonablemente positivo, pues desde luego nosotros no estamos entre quienes abanderan el discurso de la superación del régimen del 78; y tampoco entre quienes, tal vez sin mala intención, quieren hacer de la reforma constitucional un fin en sí mismo. Precisamente por eso, como se dice que nuestra Constitución en comparación con otras ha tenido pocas reformas, pues le hago la misma pregunta. Conocemos otros procedimientos que han tenido lugar en otros países de reforma constitucional. Pero no creo que todos ellos, especialmente si tenemos en cuenta sin el suficiente consenso o si se han hecho sin la suficiente claridad acerca de hacia dónde apuntaban esas reformas constitucional, sean un modelo a seguir. Dicho de otro modo, le pregunto: En las reformas constitucional que se han producido en nuestro entorno, ¿qué podemos aprender? En positivo y en negativo, es decir que elementos podemos ver en otras reformas constitucional en los que fijarnos como modelos de éxitos y qué prevenciones nos pueden arrojar esos otros

modelos en los que la falta de consenso o de claridad hagan que no sean precisamente el ejemplo a seguir. Creo que aquí conviene siempre recordar, cuando hablamos de la reforma constitucional, aquellas palabras de Tocqueville: Estamos tocando al Estado y al Estado hay que tocarle con la mano temblorosa como a las llagas de un padre. Creo que eso tiene mucho que ver con lo que hoy nos estamos planteando. No seamos imprudentes a la hora de acometer nada menos que una posible reforma constitucional.

Y tercero. En cuanto al contenido de esa que ha llamado 'parte especial' de su intervención, a mí me ha resultado especialmente interesante el estudio de los mecanismos de posibles mejoras. Esa modernización -que es el segundo nombre de nuestra Comisión- en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas a través de Conferencia de Presidentes, conferencias sectoriales, presencia del Estado en las comunidades autónomas. Es cierto que la Ley 40/2015 define -esa ley que coincido en que es mucho más principialista que otra cosa- la

Conferencia de Presidentes. Pero, ¿cómo podríamos fortalecer órganos como la Conferencia de Presidentes o como las conferencias sectoriales para que hiciesen realidad ese mandato de lealtad en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas sin necesidad de acometer una reforma constitucional? Y a propósito del Senado -y con esto termino- hay cuestiones a las que usted ha aludido y que tienen que ver con el procedimiento legislativo; pero creo entender de su intervención que usted ve más las posibilidades de reforma del Senado en lo funcional que en lo orgánico o en la composición. También me gustaría profundizar -en la medida en que el tiempo lo permita- en esa línea que usted nos ha avanzado ya. Con poco tiempo, si pudiese profundizar un poco más tan solo en algunos titulares.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Martínez Vázquez.

Señor Pendás, tiene la oportunidad de contestar a las preguntas.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (**Pendás García**)**: Muchas gracias, señor presidente; procuraré ser razonablemente breve porque me consta que la jornada es amplia y abundante en comparecencias y seguro que los demás comparecientes van a decir cosas enormemente interesantes.

Muchas gracias a todos, a los cuatro portavoces intervinientes por su tono y por el buen sentido que se desprende de este debate que sin ser académico sin embargo tiene unas formas evidentemente académicas, porque lo que tenemos que hacer entre todos es pensar juntos qué es lo conveniente para la España constitucional de la que me consta que los grupos aquí presentes, todos ellos, tienen una valoración positiva al margen sin duda de las mejoras posibles. Los temas se han repetido más o menos y voy a procurar por supuesto ir contestándoles a todos.

El diputado señor Cámara, el profesor y colega Gregorio Cámara, sabe que el debate sobre el federalismo es apasionante y quizá podríamos organizar en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales un gran debate académico sobre esta cuestión. Yo sí creo en las palabras, vuelvo a repetirlo. O sea no me parece que sea inocuo que la Constitución diga federal o no lo diga; de hecho es una cuestión que suscita entusiasmos por una parte y rechazos fuertes por otra. Cuando las palabras tienen ese significado polémico es porque algo quieren decir y por tanto me basta en el mundo académico, pero no me basta en el mundo político, la pura y simple idea de que utilicemos técnicas federales y el nombre da igual. Si vamos a ser federales, habría que llamarlo así; probablemente yo no estaría de acuerdo. Pero en todo caso, si vamos a ir por ese camino, creo que no se puede eludir la cuestión de la denominación. Antes he citado a Azaña en ese sentido y creo que es bastante significativo.

Y, luego, hay un cierto peligro en lo del refinamiento técnico. El señor Prendes ha dicho que es verdad que quizá no es tanto refinamiento sino que son cosas bastante conocidas. Y si uno conoce, como es la obligación del centro, el derecho constitucional comparado y la doctrina en varios países, pues no son grandes novedades, sinceramente. Resumimos bien; pero no estoy seguro de que estemos aportando en los debates académicos sobre la Constitución grandes novedades. Dicho de otra manera: casi todo está inventado. ¿Es una ideología? Es una ideología. Conoce, sin duda, un texto de Lasalle, el *Manifiesto obrero y otros escritos políticos* -publicado por el centro- en el cual uno de los grandes ideólogos de la socialdemocracia alemana del XIX dice textualmente que el federalismo es una mala técnica para construir un pueblo unido. Ya es una puesta en suerte de lo que significa ideológicamente el concepto.

Los ejemplos. Evidentemente hablamos de países de primerísimo nivel, de Estados Unidos o de Alemania. Pero los dos son ejemplos de

federalismo *coming together*: entidades de nivel infraestatal que se unen para constituir un Estado. En el caso español es obvio que sería un procedimiento al revés.

El tema de las reformas constitucional y de las reformas legales me parece el más importante y creo que ahí puedo hacer algo que también los juristas conocemos y que se llama el desdoblamiento funcional. Es decir, si me lo pregunta usted como catedrático, como letrado, le diría que mejor que esté en la Constitución, pero si me lo pregunta usted como responsable político, y mucho más en una Cámara en la que ustedes se sientan en función de la representación popular que ostentan, me lo pensaría varias veces, en el contexto en el que nos movemos. Son situaciones formalmente distintas: una cosa es dar una conferencia en el ámbito académico y otra cosa es tomar una decisión política en la cual hay que contar con un factor que en política es esencial, el espacio y el tiempo. En la coyuntura actual -el señor Baldoví lo decía sobre el tema del referéndum-, parece más que

probable que la mera modificación de una coma en un artículo perdido de la Constitución produjera un referéndum, solicitado legal y legítimamente por el número de diputados que tienen derecho a hacerlo de un grupo parlamentario que todos identificamos, y que probablemente, porque la lectura política es distinta de la técnica jurídica, tuviera un significado pro o anti Constitución que no tiene nada que ver con lo que uno desearía. Este debate lo he mantenido muchas veces con buenos colegas y amigos que han presentado documentos extremadamente bien hechos desde el punto de vista técnico, pero sobre la base de que su responsabilidad alcanza al nivel doctrinal no a la decisión estrictamente política. Dicho en esos términos, ¿merece la pena para algunas reformas concretas que, a mi juicio, no deberían alterar las líneas nucleares del sistema, poner a la sociedad española ante un debate que puede convertirse en una cosa diferente? Me pregunta usted mi opinión y mi respuesta es no, salvo que llegáramos a ese consenso, del que hemos hablado reiteradamente, que no

me cabe duda que se puede ir forjando y para el cual el trabajo en esta Comisión tiene claramente una enorme importancia. Pero creo que la prudencia y el sosiego son elementos enormemente importantes en unas circunstancias como las actuales.

Sobre la mutación constitucional, veo que se ha puesto de moda. En nuestros tiempos era un capítulo menor y todos citábamos a Hsü Dau-Lin, que aprendimos, sin lugar a dudas, en el mismo libro, *Derecho constitucional comparado*, del maestro García Pelayo, porque si no probablemente no hubiéramos tenido noticia de este singular autor. Vamos a ver, yo creo que hemos cambiado el sentido. Mutación constitucional, en un sentido estrictamente descriptivo, significa que la Constitución pasa a decir algo diferente de lo que las palabras textuales dicen. Eso ocurre con relativa frecuencia en todas las constituciones. Ahí hay un gran debate teórico, apasionante, que es la interpretación de la Constitución, si debe ser originalista o evolutiva. En el caso de Estados Unidos, que es donde se

plantea a fondo, es una cuestión evidente: ¿quiénes son originalistas? Los más conservadores, porque la Constitución, en sus términos de 1787, es profundamente individualista, anti Estado del bienestar, anti intervencionismo y a favor de la imagen de una sociedad liberal, muy liberal, de finales del siglo XVIII. ¿Quiénes son partidarios de la jurisprudencia constitucional evolutiva? Quienes van extrayendo, a base de una refinada -en este caso sí- técnica jurídica, principios que no necesariamente están en la Constitución, empezando por nuestro admirado juez Marshall que se inventa el control de constitucionalidad que no existía en la letra de la Constitución de los Estados Unidos. ¿Se puede utilizar una norma de rango inferior a la Constitución para interpretar la Constitución? El tribunal nos dijo que no en la sentencia de la Loapa, lo hemos aprendido, no hemos vuelto a suspender ese examen -es decir, no ha vuelto a haber más leyes de armonización-, pero en todo caso la interpretación no es solo la que haga el legislador; es decir, el legislador no puede decir lo que la

Constitución quiere decir -eso ya lo dirán los intérpretes y, en especial, el supremo intérprete-, pero otra cosa es que la jurisprudencia y la doctrina no puedan ir encontrando nuevos sentidos y me atrevería no a cuantificar pero sí a decir que hay más de una docena de aspectos que están en la letra de la Constitución y que hoy día entendemos todos con la mayor naturalidad, con la mayor naturalidad, y que se leen de otra manera. Pongo un ejemplo que quizá no tiene nada que ver con el trabajo de la Comisión: grupos políticos con representación parlamentaria que tienen que acudir a las consultas con el rey, artículo 99. Grupos políticos con representación parlamentaria, Congreso y Senado; pues no, con toda naturalidad hemos leído que son solo los grupos políticos representados en el Congreso. Pero, como esa, una docena de cosas más que han ido evolucionando con la práctica. ¿Que por ahí se pueden resolver grandes cuestiones? Vamos a ver, nuestro Estado autonómico no es el mismo hoy ni mucho menos que en los años ochenta, ni mucho menos, y ya no lo era cuando se aprueba la

segunda ola de estatutos, los estatutos del año dos mil y pico; no lo era en absoluto. Cuando se hace la Constitución, no teníamos nada claro que hubiera asambleas legislativas, parlamentos en el sentido integral de la palabra, en todas las comunidades autónomas. La evolución de la política, la vida social, los cambios sustanciales en esta cuestión lo han ido modificando. Y, como eso, otras muchas cosas. Naturalmente, él se interpretará a sí mismo, pero creo que el ponente constitucional, señor Herrero, trataba de plantear la mutación como una vía alternativa a lo que le parece una reforma difícil. Sin entrar en valoraciones, creo que la mutación se produce necesariamente pero que no es una solución para las cosas y, en todo caso, no es una solución llamémosla positiva para poder ordenar razonablemente la materia.

Respecto al reconocimiento de la singularidad, nuestra Constitución reconoce, evidentemente, la singularidad, empezando por la distinción nacionalidades y regiones. Vamos a tratar de aplicar el sentido común: una

nacionalidad, para tener un sentido propio, tiene que ser menos que una nación y más que una región, porque, si no, no está muy claro por qué se pone ahí ese término. Eso significa que no tiene soberanía, porque la soberanía corresponde al conjunto de la nación española, pero que tiene unas características propias que la distinguen de las regiones en el sentido amplio del término y que justifican, por razones históricas, sociológicas o las que fueren, un trato diferencial. ¿Existe ese trato diferencial? Existe. ¿Es suficiente? Entraríamos ahí en un debate probablemente interminable. Hay un tema obvio, que es el de la financiación y esta no es igual en todas las comunidades autónomas; que deba serlo o no no es ahora mismo el caso. Hay reconocimiento constitucional y, por tanto, es legal y legítimo, no me cabe la menor duda. Ustedes saben muy bien que no todas las comunidades tienen las mismas competencias, que hay unas diferencias que al menos a la mitad aproximadamente de las comunidades autónomas, por unas razones u otras, las distinguen y singularizan y, por tanto, vuelvo a repetir,

el tópico de que la nivelación de competencias, de que se ha producido una homogeneización, me parece que se puede contrarrestar con datos importantes. Además, en todo caso, eso no justifica el salto cualitativo que significa negar la soberanía nacional. Ahí nos movemos en un tema que, como saben ustedes, en ciencia política se llama los conflictos que no son divisibles. Si yo quiero comprar algo y te ofrezco diez y tú me pides veinte, lo podemos dividir y pactamos que sean quince, pero la soberanía, sin necesidad de acudir a antiguallas, sin necesidad de recordar a Godino y las verdaderas marcas de la soberanía, no es divisible porque significa algo que se llama -un autor francés, sociólogo más que jurista, Pierre Bourdieu, lo decía- decir la última palabra. Eso, en términos jurídico-constitucionales, es tener poder originario; es decir, yo decido, tengo la última palabra y puedo decidir quedarme o puedo decidir irme pero, en todo caso, soy yo el que toma esa decisión que, en el caso español, se sustraería al conjunto de los ciudadanos. Creo que estamos perfectamente de acuerdo en ese análisis.

Que sea suficiente o no sería discutible, pero sí hay un reconocimiento de la singularidad que supone la condición de nacionalidad respecto de la condición de región. ¿Se puede debatir si se hizo bien en su momento -eso que ahora se llama historia contrafactual-, que todas las comunidades autónomas se constituyeran en los años ochenta con un bloque institucional homogéneo y que a todas se les transfirieran después las grandes prestaciones del Estado social, educación, sanidad, etcétera, que dan una apariencia de homogeneidad que, vuelvo a repetir, creo que es bastante discutible con datos en la mano? Esa es una cuestión en la que habría que debatir con detalle.

Menciona el artículo 93 de la Constitución. Sin duda, todos estaríamos de acuerdo, si se llega a la convicción de que hace falta una reforma constitucional, en que uno de los artículos que habría que mejorar es el artículo 93, que ha sido muy útil. Sinceramente, el artículo 93 nos ha permitido ingresar en la Unión Europea, integrar el ordenamiento

comunitario en el ordenamiento español, en un fenómeno que el maestro Enterría denominaba revolucionario. Tenemos un ordenamiento jurídico que hemos asumido con un rigor y con una fortaleza desde el punto de vista técnico enormemente positiva, pero que se puede mejorar mucho en ese terreno actualmente, como por supuesto, todos, y cuando digo todos ahí no hay excepción, y estaríamos de acuerdo en modificar el artículo 57.1 sobre la sucesión en la Corona. Pero vuelvo a insistir, ahí hay un punto de valoración política que es obligado en quien tenga responsabilidades políticas y no solo responsabilidades académicas donde sin duda hay cosas que se pueden desear fervientemente y que son acertadas.

Otra cuestión sobre todo ello es –y me consta que el señor Cámara es consciente de ello- que el federalismo y la asimetría se llevan mal. No digo que sea un matrimonio imposible; es posible. Todo en esta vida es cuestión de creatividad y de conseguir puntos de encuentro, también la definición de las palabras, pero en sí mismo no se llevan bien. Es decir, el federalismo

por definición es una técnica que tiende a ser homogeneizadora. Puestos a buscar ejemplos senatoriales, sospecho que la diferencia del número de habitantes entre Nueva York y California por un lado, y Maine y Arkansas por otro debe de ser muy notable y, sin embargo, en el Senado la representación es idéntica. No es fácil. El federalismo asimétrico es una expresión que no llega a ser un oxímoron, pero a veces da una cierta sensación de que es muy difícil de conjugar. Sería una buena reflexión para quien sabe mucho sobre estas cosas y pensar que a lo mejor no es la palabra adecuada.

Al señor Prendes le agradezco también sus palabras tan amables. Naturalmente que compartimos el diagnóstico -no diré que todos, porque no es verdad, ya que en esta propia Cámara, aunque no en esta Comisión, hay quien no lo comparte- de que la Constitución ha sido un éxito -vuelvo a repetir- espectacular. Los que hemos conocido por edad y por trayectoria vital la España de 1978 en la que se aprueba la Constitución somos

perfectamente conscientes de lo que se ha avanzado. Es decir, lo que nos parecía un milagro que era acercarnos a esos países de Europa que envidiábamos en nuestras primeras salidas juveniles, porque tenían libertad de expresión y había partidos y había elecciones y había libertades públicas, etcétera, lo hemos conseguido. Como politólogo, me gusta decir que tenemos una democracia igual de mala que la de nuestros socios y vecinos de la Unión Europea. No es peor y si escuchamos -luego me preguntaba el señor Martínez Vázquez por el derecho comparado y por la opinión de nuestros colegas extranjeros- lo que dicen sobre temas parecidos a regeneración democrática, por ejemplo, en Francia, en Alemania, en el Reino Unido, ni qué decir tiene en Italia, no se quedan nada cortos con respecto a lo que aquí se puede escuchar.

Al servicio de los ciudadanos; sin duda. Esa es la clave de todo. Es decir, distribuir por territorial no debe significar la complacencia de unas determinadas elites que se generan por naturaleza. No es antidemocrático,

es la naturaleza de la vida y de la pluralidad democrática en distintos ámbitos territoriales, pero el interés general exige verlo desde la perspectiva común de los ciudadanos. Lo hicieron en Alemania en su reforma constitucional. Si el Bund hace mejor algunas cosas que los Länder o viceversa, atribuyámoslo a la federación o a los Estados miembros en función de quién pueda ser más eficiente.

El artículo 149.1.1.ª. Con el tiempo cada vez he ido pensando más que es una de las cuestiones que merece la pena junto, insisto, con el artículo 150.2 y la posible definición de competencias estatales no susceptibles de transferencia o de delegación. El artículo 149.1.1ª es un instrumento muy potente. El Estado social es ya una conquista irrenunciable. Es decir, ni el más radical de los neoliberales pondría en cuestión, más allá de una publicación puramente teórica, las conquistas del Estado del bienestar y lo que eso ha significado en la Europa de posguerra y las secuelas, muy negativas para la estabilidad social, que trae la crisis y la

dificultad de mantener en sus propios términos el Estado del bienestar. Añadiendo también una cosa que ha dicho, probablemente no hay nada peor que ofrecer derechos, y mucho menos ponerlos en la Constitución, que luego no se puedan traducir en la práctica. Hay derechos que son caros y hay derechos que son carísimos. La expresión no es mía ni de ningún neoliberal, sino de Norberto Bobbio, que sospecho que es del agrado de una parte importante de los miembros de la Comisión. Por supuesto, la educación o la sanidad son muy caras, y la vivienda. ¿Ascender de división algunas cosas, como la vivienda, y convertirlos de principios en derechos mejora algo la realidad práctica? Si pudiéramos disponer de unos medios infinitos probablemente sí, pero no es el caso.

Otra cuestión en la que evidentemente estamos de acuerdo y lo estaremos casi todos, es en que, si se trata de modificar la Constitución es porque consideramos que el conjunto de los españoles necesita una reforma constitucional. Tratar de dar satisfacción a quien no quiere ser contentado

es, dicho suavemente, una pérdida de tiempo. Por eso les decía al principio que no pensemos que por mejorar los mecanismos de relación entre el Estado y las comunidades autónomas o introducir principios en la Constitución o mejorar algunos aspectos, quien proclama claramente la independencia o el secesionismo se va a contentar. Son magnitudes diferentes. Pensemos en el interés general de todos los españoles.

El artículo 149.1.1.ª, por ejemplo, en la interpretación reciente del Tribunal Constitucional ha permitido cosas muy interesantes, conectadas directamente con el Estado social: los mínimos de la Ley de Dependencia, el hecho de que los derechos civiles especiales, no puedan significar diferencias en cuanto a pensiones de viudedad, relativas en concreto en este caso a parejas no matrimoniales. Son cuestiones importantes. Por eso vuelvo a insistir mucho. El Estado autonómico y el Estado social, que a lo mejor eran cosas distintas en origen, están empezando a caminar en la misma dirección. Ese mínimo básico en el que todos los españoles tenemos

que encontrarnos y reconocernos y que es la fuente de la estabilidad social y de la legitimidad de la Constitución me parece clave.

En cuanto al Senado, varios de ustedes me han preguntado por ello. El primero el señor Prendes, por lo que hablo aquí de una parte de esta cuestión y dejo otra para luego. Sobre su composición, en los debates actuales se suele dar por hecho de que no sirve tal como está. Hay algo que me preocupa seriamente, que es -antes lo decía- la integración como factor importante en lo que algún clásico llama el sentimiento constitucional. Es verdad que votamos las personas y no los territorios. Por ejemplo, en los Estados federales a veces votan los territorios, pero seamos conscientes de que, por simplificar, la España profunda, la España vacía que se dice con el título de un libro que se ha puesto muy de moda, tiene como factor de integración el tener al menos un mínimo garantizado de representación política. Me parece perfectamente defendible que no haya homogeneidad exacta entre por ejemplo, número de votos y número de escaños. Siempre

se dice que un escaño en provincias como Soria o Teruel -son los ejemplos eternos- cuestan 20 000 votos y en Madrid cuestan no sé cuantos cientos de miles, pero es que tiene también un factor de integración y el fenómeno provincial que está en la base del Senado es una realidad, una parte muy notable de España, que no en toda, pero en una parte muy notable de España es un fenómeno de vertebración del territorio.

Por tanto, no estoy seguro de que sea la composición el gran problema del Senado. Creo que lo son las funciones y, casi principalmente, el debate sobre la voluntad política. Antes ponía dos ejemplos, que son bien sencillos. La Comisión General de las Comunidades Autónomas está infrautilizada. Es un instrumento parlamentario muy potente para el debate entre poder estatal, es decir, el propio Senado, incluidos los representantes del Gobierno en su caso, y los Gobiernos autonómicos, que pueden estar allí representados y debatir al más alto de los niveles. Y se hizo con la intención de hacer una especie de mini Senado que cumpliera el 69.1. En cuanto a los

grupos territoriales, vuelvo a repetir que, al final, el Estado de partidos impone su lógica implacable, y no es sencillo -algún caso hay-; todos ustedes tienen en la cabeza que los senadores de grupos políticos distintos de la misma comunidad autónoma voten conjuntamente. Son casos contados con la mano, aunque importantes, relevantes políticamente, como el tema sobre agua, pongamos por caso. No obstante, son muy pocos casos. Vuelvo a repetir -y eso sí que es mutación-, el Estado de partidos, en el fondo no está en la Constitución, no está en ninguna Constitución. Sin embargo, es una realidad que se superpone a la realidad institucional. Mejoras posibles he apuntado unas cuantas. Es verdad que algunas requieren reforma constitucional y, siguiendo con la lógica de mi argumento anterior, yo no pondría en marcha un proceso tan complejo para atribuir al Senado unas funciones como Cámara de primera lectura o para permitir que reciba a los representantes autonómicos en las iniciativas legislativas autonómicas o para ampliar el plazo de los dos meses. Insisto, creo que son

mejoras, y, como profesor, asumo que son mejoras. Si tuviera la responsabilidad política de decidirlo, creo que la balanza se inclinaría por decir que no es suficiente.

Por otra parte, incluso, quienes desde el punto de vista doctrinal plantean reformas para el Senado, en el fondo su primera opción es suprimirlo. Hay casos muy concretos, no digo más. Luego hay segundas opciones en ese contexto; la vida política en buena medida consiste en eso. Y luego hay también, desde el punto de vista estrictamente político, quien no quiere saber nada del Senado, porque no deja de ser un instrumento homogeneizador, en la medida en que ahí están juntas todas las comunidades autónomas y, en fin, no tienen esa relación bilateral que las gustaría tener, lo que al menos era suficiente hace algún tiempo.

Continúo respondiendo al señor al señor Baldoví, a quien agradezco el tono de su intervención. No creo que pueda aportar nada especial a esta Comisión sobre financiación autonómica, sinceramente; uno tiene sus

limitaciones en las materias que pueda conocer. Me parece razonable que el texto constitucional que en su caso recogiera algunos principios básicos de financiación, que probablemente tendrían que ser muy generales, para hablar de la suficiencia, etcétera, primero, porque ya está, y, segundo, porque tampoco aportaría mucho. Pero, en todo caso -insisto-, no es una materia en la que yo les pueda aportar mucho, aunque sí es verdad que creo, porque me lo dicen los expertos, en primer lugar, que el sistema no funciona bien y, segundo, que recoger en la Constitución, en su caso, unas reglas de juego podría ser importante.

El número de conflictos de competencias sobre recursos de inconstitucionalidad, que en el fondo son un conflicto de competencias, es abrumador. Podríamos hablar -es una intuición, no un dato- de unas mil sentencias del Tribunal Constitucional sobre temas territoriales. ¿Cómo no van a ser contradictorias en algún momento? ¿Cómo no van a introducir matices? ¿Cómo no van a introducir cambios? Por eso, creo que es verdad

que el Tribunal Constitucional, cualquier Tribunal Constitucional está mal equipado para hacer un planteamiento general sobre lo que es un modelo de organización territorial que debería estar -en cierto modo está, se puede mejorar- en la Constitución y en los estatutos.

Me preguntaba sobre el Senado, sobre lo que ya he dicho algo.

El 135 me temo que fue una necesidad imperiosa que consiguió poner de acuerdo a una inmensa mayoría de los integrantes entonces de esta Cámara. Es probable -insisto en que el tema financiero no es el mío- que alguna utilidad haya tenido para la mejora, al parecer ostensible desde el punto de vista macroeconómico, de la situación, y, desde el punto de vista constitucional y legal, obviamente, se utilizó un procedimiento -tal vez, no el mejor-, el de la lectura única, pero, en todo caso, perfectamente válido, constitucionalmente legitimado luego por el Tribunal Constitucional, y no hubo referéndum porque no lo pidió quien podía pedirlo. Como es un artículo que forma parte de la reforma ordinaria, no de la extraordinaria o

agravada, de la Constitución, los que tenían legitimidad para hacerlo no lo solicitaron y, por tanto, no hubo referéndum. Sí estoy de acuerdo en que, evidentemente, es la reforma de la Constitución, de las dos que hemos tenido, la especialmente importante.

Al señor Martínez Vázquez, gracias por esa referencia personal. El buen recuerdo de los alumnos es algo que uno siempre agradece mucho, y, sobre todo, con el paso de los años.

Me pregunta por el balance exterior de nuestro sistema. Yo diría algo que empieza a resultar un tópico pero que es bastante cierto, es decir, por alguna razón -habría que bucear en nuestras entrañas profundas-, España es un país que se reconoce mal a sí mismo, que a veces no es consciente de las muchas cosas buenas que se han hecho, que se hacen, que tenemos. Por ejemplo, el otro día había unas cifras sobre trasplantes. Estoy seguro -se me ocurre- que hoy el presidente del Instituto Nacional de Estadística

les podrá dar algunos datos muy relevantes, como los relativos a esperanza de vida. Y, en fin, muchas otros muchos aspectos en ese terreno.

Los colegas en el extranjero son unánimes en el elogio del proceso de transición, son unánimes. Los que conocemos muchos departamentos de Derecho Constitucional y de Ciencia Política, el tránsito de la Dictadura a la democracia, de la ley a la ley pasando por la ley sigue siendo un modelo, y no habría que ocultar que los acontecimientos recientes han enturbiado de alguna manera esa imagen. Desde luego, no la han hundido ni la han convertido en algo que nos devuelva a los felizmente superados tiempos de la Dictadura. Evidentemente, no es así, pero qué duda cabe de que un país percibido con una garantía de estabilidad y de rigor democrático absoluto algunos sectores, no necesariamente cargados de buena voluntad o de buena fe, lo han empezado a cuestionar.

La opinión general -insisto- es extremadamente positiva en la doctrina más sólida. Efectivamente, muchos dicen que es un Estado federal

en todo menos en el nombre. Podría citar, pero es un poco extemporáneo, muchos nombres de grandes autores extranjeros. En Iberoamérica el reconocimiento a la Constitución es inmenso. El centro tiene una relación muy especial, por su norma constitutiva, con el mundo iberoamericano y, acerca del ejemplo que supone la Constitución española, hay constituciones recientes de países iberoamericanos que uno cuando las lee no sabe muy bien si está leyendo una parte de la Constitución española o no, y ello es un motivo de orgullo.

Enormemente importante es el tema de las reformas en otros países y lo que ello ha significado. Son datos sobre los que estuve trabajando hace unas semanas precisamente para un posible trabajo. Las reformas constitucionales funcionan mucho mejor cuando hay consenso, y hay dos ejemplos que creo que son enormemente significativos y dos países de los que nos importan en primer plano. Saben ustedes que en Alemania en 2006 se hace la reforma federal; no recentralizadora, en absoluto, pero una

reforma importante del sistema federal par eludir lo que allí llamaron la trampa del consenso. Los datos son los siguientes: de los 630 escaños del Bundestag votan a favor 428, superando con holgura los dos tercios que se requiere para la aprobación, todavía hay 162 votos en contra y alguna abstención. La reforma está empezando a ser muy bien valorada por los estudiosos alemanes que ya tienen una década de base para valorarla. Francia. Hay un ejemplo en contra, la reforma Sarkozy de 2008, una de las muchas reformas pero quizá la más potente de la Constitución de 1958. Por cierto, la Constitución de 1978 fue aprobada por el 79,25 % del cuerpo electoral, saben ustedes que es bastante menos que en el caso de la Constitución española de 1978. Los datos de la votación conjunta Asamblea Nacional-Senado que aprueba la reforma –muchos lo recordarán- son los siguientes: 539 votos a favor cuando la barrera del 60 % eran 538. Es decir, se aprueba con un voto de margen. Fue muy comentado que un socialista muy conocido, Jack Lang, votó a favor y es posible que decidiera

con ese voto la reforma. En contra hubo 357 votos. El portavoz de uno de los grupos que estaba en contra de la reforma, el más importante, calificó literalmente –lo he visto en la prensa francesa de la época- de patético que se aprobara una reforma constitucional con esos márgenes tan mínimos. En cambio, por poner otro ejemplo, una reforma relativamente reciente promovida por el presidente Hollande con motivo de los primeros atentados de París, sobre la declaración del estado de emergencia, fue aprobada no digo por unanimidad pero con un muy amplio margen y parece estar funcionando mejor.

En cuanto a lo último que me preguntaba –y ya sí que con eso termino, señor presidente-, sobre mecanismos de cooperación Estado-comunidades autónomas y de integración en general creo –repito- que son muy mejorables, que el Senado es la sede natural para ello. En la Conferencia de Presidentes hay algo que siempre me llama la atención. En 2009 –si no recuerdo mal- se aprueba por la conferencia un pequeño

reglamento perfectamente superfluo de funcionamiento interno, digo superfluo porque dice tres o cuanto generalidades. Para publicarlo en el BOE, el redactor del BOE –en el sentido amplio del término- lo coloca bajo el paraguas del Ministerio de Administraciones Públicas de la época, es decir como una norma administrativa. La Conferencia de Presidentes, que reúne al presidente del Gobierno de España con los diecisiete –ojalá- de las comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, puede ser una entidad enormemente potente cuya sede no física sino jurídica tendría que ser el Senado y probablemente con formato parlamentario, con presidencia del presidente del Senado. Creo que hay muchas cosas que se pueden hacer en ese terreno y que tampoco requerirían reforma constitucional. Se pueden establecer mecanismos incluso de votación con mayorías cualificadas, el modelo europeo podría ser un modelo a considerar y sobre todo hay que sacarlo del ámbito de las relaciones interadministrativas, como está ahora en la Ley 40/2015. En cuanto a las conferencias sectoriales, dicen los que

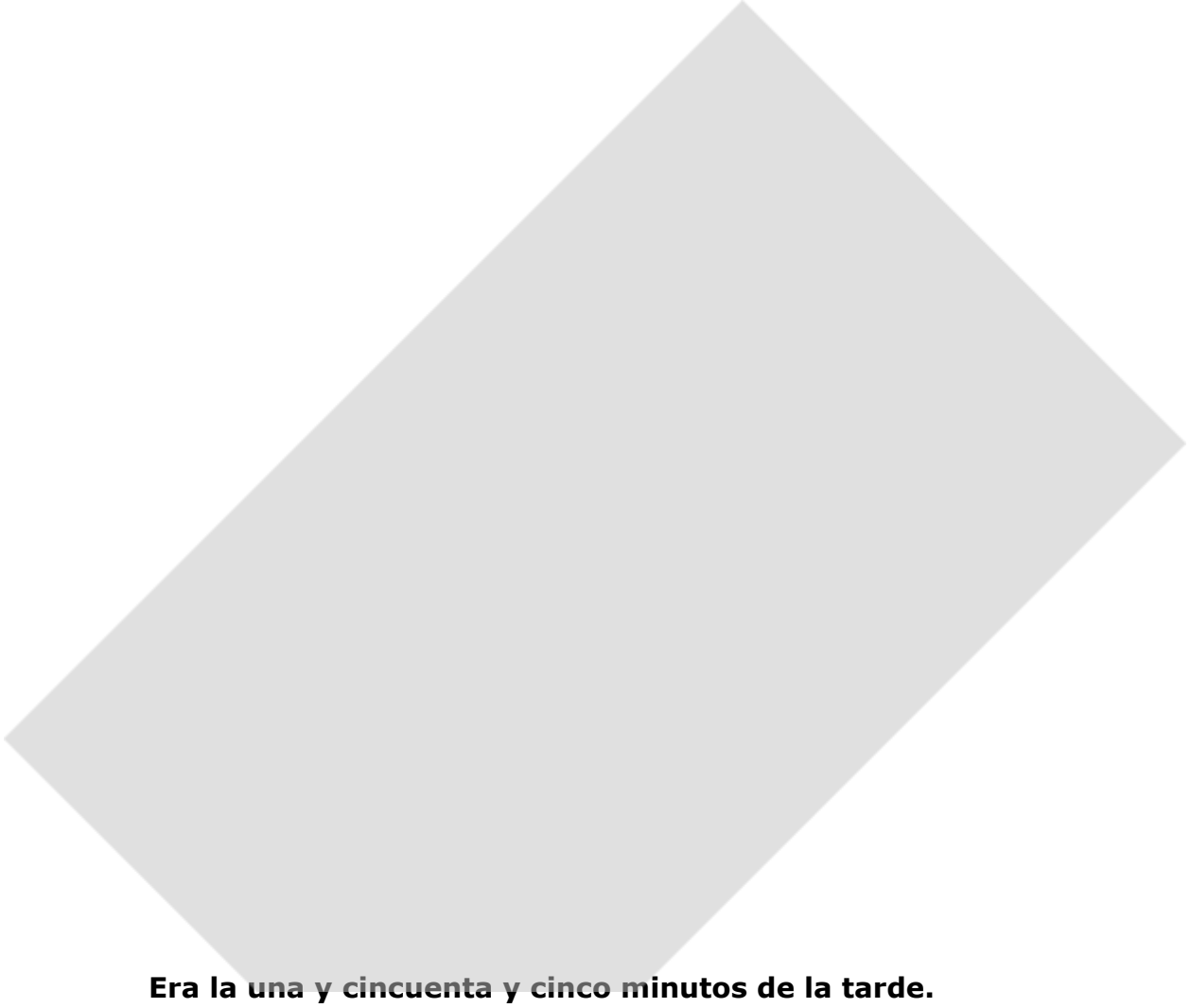
saben que de las treinta y tantas hay a lo mejor diez o doce que funcionan bien. Pues hagamos una evaluación de ellas, analicémoslo, dejémoslas en un número razonable, démosles funciones y atribuciones adecuadas y podrán mejorar. Igual haría con las comisiones bilaterales –que también están con un funcionamiento errático-. Todo eso mejoraría sin duda el día a día del Estado de las autonomías. Requiere más voluntad política que grandes reformas jurídicas y puede ayudar, efectivamente, a que los fines de esta Comisión se puedan cumplir adecuadamente.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

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

Ha sido una mañana intensa, tenemos dos horas y pico para recuperarnos. Suspendemos, en consecuencia, la sesión hasta las cuatro y media, que empezaremos puntualmente.

Gracias.



Era la una y cincuenta y cinco minutos de la tarde.