



# CORTES GENERALES

# DIARIO DE SESIONES DEL

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 424

Pág. 1

## PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

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

Sesión núm. 5 (extraordinaria)

celebrada el miércoles 31 de enero de 2018

Página

### ORDEN DEL DÍA:

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 Álvarez Junco, catedrático emérito de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid. (Número de expediente 219/000971) ..... | 2  |
| — Del señor Romero González, catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València. (Número de expediente 219/000972) .....   | 14 |
| — Del señor Sosa Wagner, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León. (Número de expediente 219/000973) .....   | 27 |
| — Del señor Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña. (Número de expediente 219/000974) .....  | 41 |
| — De la señora Iglesias Cano, catedrática de Historia de las Ideas Morales y Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. (Número de expediente 219/000975) .....                           | 54 |

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez de la mañana.

### COMPARENCIAS 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 ÁLVAREZ JUNCO, CATEDRÁTICO EMÉRITO DE HISTORIA DEL PENSAMIENTO Y DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (Número de expediente 219/000971).

El señor **PRESIDENTE**: Buenos días, señorías. Se abre la sesión.

Abordamos hoy la cuarta sesión de comparencias, con cinco comparecientes a lo largo del día, y esto significa —lo advierto— que tengo que ser estricto con los tiempos porque están convocados cada hora y cuarto. Como es normal, son cinco comparecientes de alto nivel, y empezamos con alguien con quien me siento particularmente satisfecho de iniciar esta sesión en el día de hoy, el profesor Álvarez Junco, que sin más tiene la palabra para su exposición.

El señor **ÁLVAREZ JUNCO** (Catedrático emérito de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid): Muchas gracias.

Buenos días a todos. Les aseguro que para un historiador y politólogo estar en un sitio como el Congreso de los Diputados es no solo un enorme honor, sino también una emoción, a pesar de que todos sabemos cómo es la política y asistimos por los medios de comunicación a espectáculos a veces no muy ejemplares, pero estar en el sitio en el que ha estado, sin ir más lejos, don Práxedes, siempre suscita emoción para los que hemos hablado y leído tanto sobre él. Entonces, señor presidente, para hablar sobre este tema ¿dispongo de tres horas? (**Risas**). Se me ha ocurrido que en una comparencia como la de hoy, para hablar de naciones, nacionalismos y del caso español, era mejor hacer un enfoque lo más distanciado posible. Es decir, a veces para entender mejor los problemas conviene no acercarse tanto a ellos, no vivirlos intensamente, no participar de las emociones que se están desarrollando allí. Se dice si no estás allí no puedes entenderlo, en fin, ese tipo de cosas; todo lo contrario, hay que ver cómo han tratado las ciencias sociales este tipo de fenómenos, qué ha ocurrido con los grandes libros de los últimos años o décadas, cuál es nuestra manera actual de verlos, y estudiar o mencionar brevemente algunos ejemplos que puedan ser comparables y arrojar alguna luz sobre el caso español.

Lo primero que tengo que decir es que sobre naciones y nacionalismos se ha escrito muchísimo en ciencias sociales en los últimos cuarenta o cincuenta años. Es realmente un tema estrella, hay miles y miles de libros. Yo trabajé bastante en este tema, sobre todo en los años noventa durante los diez años que pasé en Estados Unidos, leí los grandes libros de Benedict Anderson, Ernest Gellner, Eric Hobsbawm y tantos otros, y he escrito algunas cosas sobre la revolución que se ha producido. Sintetizándoles esta revolución, en contra de lo que nos enseñaban a los estudiantes hace cincuenta años; en contra de lo que piensa todavía mucha gente que lógicamente no está al día sobre cómo avanzan las ciencias sociales; y en contra sobre todo de lo que piensan los nacionalistas, las naciones no son fenómenos naturales ni eternos. En contra de lo que me enseñaban en las escuelas franquistas en las que nos decían que España es eterna; pues mire usted, si hay algo que la ciencia puede asegurar es que España no era eterna. Es decir, hace tres mil, cuatro mil o cinco mil años España no existía, y dentro de tres mil, cuatro mil o cinco mil años —para que nadie se ponga nervioso—, España no existirá. No sé cómo se va a producir ese proceso, si va a ser lento, rápido, violento, pacífico, pero desde luego no existirá. Cataluña tampoco, se lo dije una vez al presidente Pujol y me vino muy nervioso a decir luego: ¿Así que dentro de mil años no existirá? ¡Pues los judíos existen desde hace cinco mil! Se comparaba con el pueblo judío, lo cual es lógico, propio de los nacionalismos; todos se quieren comparar con el pueblo elegido y formado por Dios y destinado a un destino sobrenatural. Bien, pues no, las naciones no son naturales ni eternas; las naciones son productos de la historia, son productos de circunstancias políticas —subrayo políticas y vuelvo a subrayar políticas—, culturales, económicas, aunque poquito, poca importancia de la economía. De los grandes libros que se han escrito sobre estas cosas en los últimos años, algunos vienen de la antropología, otros de sociología, de historia, pero de economía más bien pocos, los economistas han aportado poco. No es un fenómeno fundamentalmente económico. Frente a lo que dice la gente de que todo es cuestión de dinero, pues no, mire, las naciones tienen mucho de emocionalidad, tienen mucho de cultura y tienen muchísimo de política. Se formaron centros políticos en un determinado sitio, y una

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 3

institución, por ejemplo, una monarquía belicosa, acumuló recursos económicos, acumuló recursos políticos, acumuló burocracia, acumuló ejércitos, pudo ir controlando un territorio y, a continuación, convenció a los habitantes de ese territorio de que formaban parte de una entidad comunitaria llamada nación. Las naciones son, por tanto, productos de la historia, son productos coyunturales, aparecen y desaparecen, se hacen y se deshacen con el paso de los tiempos.

Segundo, las naciones son construidas muchas veces no intencionadamente, pero a veces intencionadamente por unas élites a las que llamamos nacionalistas, que son normalmente las élites político-culturales que están en el centro que domina esa nación y las principales beneficiarias de que la población se convenza de que forman parte de una comunidad llamada nación. Por tanto, al revés de lo que piensan los nacionalistas, no son primero las naciones que están ahí y luego surgen unos nacionalistas que las descubren y las explican, sino que son primero los nacionalistas que se inventan las naciones y convencen a la población de que existen; primero los nacionalistas y luego las naciones, al revés de lo que dice una lógica muy extendida. Esto no quiere decir que sea plenamente instrumental, en fin, maquiavélico, que todo se hace al servicio de intereses; no, hay bloques construidos, elementos culturales heredados, por ejemplo, las lenguas, que están ahí y sin esos bloques culturales es muy difícil construir una nación. No puede llegar un señor y decir: pues me voy a inventar una cosa que se llama Padania. Y de repente, todo el mundo empieza a creer en Padania. Pues no, es bastante difícil que la gente empiece a creer en una cosa de la que nunca han oído hablar; en Tabarnia o en alguna otra invención que puede ser más o menos ingeniosa, pero no es fácil que la gente llegue a creer en ella. Es decir, hay una mezcla de herencias culturales y de utilización de esas herencias culturales al servicio de un proyecto político, que es construir un centro de poder que controle un territorio y sus habitantes.

Dicho esto, si quieren ustedes casos europeos, en general las grandes identidades europeas se han construido alrededor de monarquías que surgen a finales de la Edad Media, algunas veces a mediados de la Edad Media, allá por el año mil, la francesa o la inglesa son las más antiguas. Algunos que incluso ocupan presidencias de Gobierno dicen que España es la nación más antigua, pues, perdón, lo lamento mucho, pero no; nadie podía hablar de España en el año mil, en absoluto, a no ser que se refirieran a Abderramán III, que no creo que sea el caso. En cambio, sí se podía hablar de monarquía francesa y de monarquía inglesa ya entonces, que no eran lo mismo que ahora, pero, en fin, ya se podía hablar de eso. Pues esas monarquías van constituyéndose en centros de poder, son grandes señores feudales que acaban imponiéndose sobre el resto de los señores feudales y controlando un territorio alrededor de una capital donde está la corte, París o Londres en estos casos, y van construyendo esas grandes identidades europeas. Ese es el origen en general.

En el caso español tiene ese origen también, es una monarquía igualmente. En el origen está una monarquía belicosa, Castilla, que por supuesto abarca la parte central y más extendida y la parte más poblada y más rica de la Península con gran diferencia allá por el año mil quinientos, a finales del siglo XV. Como todos sabemos, Castilla se funde con Aragón, es más bien una ocupación de Castilla por Aragón que al revés, porque Castilla es la que se ha quedado sin rey. Hay dos mujeres, una es la hija — que no termina de estar claro si es legítima o no— y otra es la hermana del rey difunto, que están compitiendo y que están apoyadas una por el príncipe heredero de Portugal y otra por el príncipe heredero de Aragón. El príncipe heredero de Aragón es más rápido, falsifican una bula papal, consiguen casarse, forman un ejército y dominan Castilla derrotando a los portugueses de Juana *la Beltraneja*. Entonces, dos de las cinco unidades políticas que había en ese momento en la Península, Castilla y Aragón, se unen; con ese ejército que han formado en la guerra civil subsiguiente conquistan también Granada; muerta Isabel se conquista Navarra —ya son cuatro de las cinco unidades políticas— y todavía hacen enlaces matrimoniales para intentar unir a Portugal, que en algún momento se logra transitoriamente. Por tanto, lo primero que hay en el caso español es una unidad política mucho antes que una nación, no se habla entonces de naciones modernas. Nación en el sentido moderno del término quiere decir una comunidad humana que cree compartir ciertos rasgos culturales, que vive en un territorio y se considera dueña de ese territorio, y que como ente colectivo toma las decisiones fundamentales sobre ese territorio. Pues bien, en los siglos XV, XVI y XVII nadie pensaba eso de España. Si al padre Mariana —que repite la palabra nación y dice varias veces: Quiero defender las glorias de mi nación injustamente despreciada por otras naciones— le preguntan quién es el soberano de este territorio, hubiera dicho su majestad el rey Felipe II, no lo hubiera dudado, no hubiera dicho los españoles. Por consiguiente, no tenía una idea moderna de nación pues la soberanía no radica en la nación, en absoluto. Sin embargo, se va formando una identidad y esa monarquía adquiere un protagonismo mundial gracias sobre todo al descubrimiento del continente

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 4

americano y a las rentas que le generan ese imperio, y gracias a la fusión con los Habsburgo que ocupan en ese momento el Sacro Imperio Romano Germánico, de modo que esa monarquía adquiere protagonismo mundial y se ve involucrada en múltiples guerras, prácticamente en todas las guerras a lo largo de trescientos años, entre los años 1500 y 1815, el final de las guerras napoleónicas. Es una potencia mundial importante, en algunos momentos potencia hegemónica y eso genera un sentimiento de solidaridad entre sus súbditos; alrededor del monarca al que servimos apenas hay guerras entre castellanos, aragoneses, vascos, etcétera y, en cambio, hay guerras constantes con los franceses, con los ingleses, con los protestantes, con los turcos. Eso genera un sentimiento de solidaridad entre los súbditos de esa monarquía y también alrededor de un segundo elemento importantísimo que es la religión, el catolicismo. Vivimos los tiempos de la Contrarreforma, el papado ha sido atacado por una sección rebelde de la Iglesia situada básicamente en el norte de Europa, acaudillada por Lutero y luego por otra serie de líderes religiosos. La monarquía española se alinea del lado del papado y es el puntal más importante de la Contrarreforma. Eso genera identidad hasta el punto de que la monarquía no se llama monarquía española ni hispánica, sino monarquía católica. No es que la monarquía sea católica, es que es monóticamente católica y absolutamente todos los súbditos son católicos por definición. La legislación castiga a los no católicos o a los que se apartan de la ortodoxia católica por medio de instrumentos tan eficaces como la Inquisición. Incluso hay una operación de limpieza étnica con los procedentes de otras minorías religiosas como judíos y musulmanes a través de los estatutos de limpieza de sangre. Por tanto, se va formando una identidad cultural alrededor de la lealtad a la monarquía y la lealtad al catolicismo. De todos modos, eso sigue sin poderse llamar nación moderna hasta la guerra napoleónica.

Con la reunión de las Cortes de Cádiz, como ustedes saben, se produce un vacío de poder. La familia real está ausente del país al completo, Napoleón se cuida de que no quede ni un niño de cinco años de la familia real dentro del país y, por tanto, no hay nadie de quien recibir órdenes. Se convocan unas Cortes y los liberales, bien organizados, a pesar de no ser mayoritarios en la opinión del país toman el poder. Lo primero que hacen esas Cortes es declarar la soberanía nacional: España no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona; España pertenece a los españoles y los españoles representados por nosotros, por las Cortes de la nación, somos los que tomamos las decisiones fundamentales sobre el país. Ya está el nacionalismo moderno. Enunciado el nacionalismo moderno, no basta con enunciarlo, a continuación hay que construirlo, hay que convencer a todos o a la mayoría de los habitantes del país de que son españoles y tienen unos derechos individuales y colectivos. Esa es la tarea más difícil y la que, lógicamente, se realiza con mayores problemas porque el siglo XIX y tres cuartos del siglo XX son momentos muy agitados políticamente, de muchísimas divisiones políticas entre liberales y absolutistas, entre liberales moderados —que de moderados no tenían nada, eran extremadamente conservadores— y liberales progresistas, entre monárquicos y republicanos, republicanos unitarios y republicanos federales, vuelta a la monarquía, monárquicos de los Borbones y monárquicos de los Saboya, vuelta a la monarquía con los Borbones; en fin, constantes agitaciones políticas hacen que en el país sea muy difícil construir un sentimiento de comunidad nacional. Por ejemplo, una cosa básica para un nacionalista es diseñar una bandera que nos una. Lo primero que hace un grupo nacionalista que decide ponerse en marcha es diseñar una bandera. Pues bien, en el siglo XIX en España no se hereda una bandera, se heredan tres: la blanca con la Cruz de San Andrés de los carlistas, la roja y gualda de los monárquicos liberales y la tricolor de los republicanos. No se hereda un himno, se heredan dos como mínimo: el *Himno de Riego* y la *Marcha Real*. No se hereda una fiesta nacional porque el Dos de Mayo al final solo se celebra en Madrid, y pasamos por seis o siete fiestas nacionales sucesivas especialmente en el siglo XX. En fin, no hay unos símbolos comunes en los que reconocernos. Incluso el himno que se hereda es sin letra y no es por casualidad, sino porque es muy difícil ponerle letra. Es muy difícil hacer referencia a unos valores políticos comunes compartidos por todos. ¿Qué vamos a poner en el himno? ¿Vamos a cantar a las carabelas, la conquista de América y la defensa del catolicismo? ¿Vamos a cantar las libertades conseguidas tras la muerte de Franco? ¿Vamos a cantar a la pluralidad cultural? Es que no está claro, no estaríamos de acuerdo sobre qué es lo que tenemos en común todos los españoles como valores políticos. Esto viene de las dificultades políticas de los siglos XIX y XX.

A eso se añade que el Estado está sin construir. El Estado es muy viejo, he dicho que viene de finales de la Edad Media. Lo primero que se construyó es el Estado al unirse Castilla y Aragón; sí, pero ese Estado que se ha construido es un imperio que desaparece justamente en tiempos de la guerra napoleónica, y las estructuras que vienen del imperio no sirven para el siglo XIX. Por ejemplo, la estructura fiscal no sirve para nada, desde luego los metales preciosos de América ya no llegan y otra serie de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 5

cosas; hay que inventarse todo un sistema fiscal, hay que inventarse todo un sistema administrativo, hay que inventarse una normativa jurídica, que viene toda del siglo XIX porque el Estado se construye en este siglo a la vez que se construye la nación. Y si el Estado es instrumental para la construcción de la nación y no hay Estado, pues es un bucle difícilmente superable, es muy difícil construir la nación y el Estado a la vez. Ahí no tendríamos que ir a ejemplos europeos, iríamos más bien a ejemplos latinoamericanos; lo que fue el viejo imperio español en América Latina a lo largo del siglo XIX pasó dificultades parecidas a las que estaba pasando España en ese momento o en general las excolonias en el mundo, han tenido que construir el Estado y la nación a la vez.

Un Estado que es débil, que no tiene recursos y que no puede crear, por ejemplo, un sistema escolar, difícilmente puede difundir la idea de nación, difícilmente puede construir españoles si al final el sistema educativo —el escaso sistema educativo que había— se acaba dejando en manos de la Iglesia Católica, puesto que la Iglesia Católica lógicamente no construye españoles, construye católicos, como es natural. Sin ir más lejos, en los años cuarenta y cincuenta del franquismo lo primero que me enseñaron fue desde luego historia sagrada, mucho antes que historia de España; lo primero que te enseñan lógicamente son los mitos católicos antes que los mitos nacionales españoles. Un Estado que es muy débil tampoco puede tener un buen sistema militar. En un sistema de reclutamiento como tiene la III República Francesa, todos los franceses salen de su pueblo durante dos, tres o más años, aprenden una lengua que no es la que hablan en su pueblo, sino el francés de París, y les enseñan unos valores patrióticos que se crearán más o menos, pero que están ahí y forman parte de su preparación. Un Estado que es débil no puede crear una buena red de infraestructuras, de carreteras, de ferrocarriles, etcétera, que cree un mercado único. Las noticias que se elaboran en los periódicos de París la tarde anterior, a la mañana siguiente están hasta en el último pueblo de la república. Eso no ocurre en España porque no hay un mercado cultural unificado. Francia que tenía tanta diversidad lingüística como España a comienzos del siglo XIX, desde luego tiene muchísima menos que España a finales de ese siglo XIX y comienzos del XX. ¿Por qué? Porque han alfabetizado y qué quiere decir alfabetizar, pues enseñar a leer y escribir en el francés de París, no en los *patois* que se hablan en las distintas regiones. Todas estas cosas el Estado español no las puede hacer porque está dividido, peleándose, y muy escaso de recursos a largo del siglo XIX.

Toda esta situación complicada acaba culminando en los regeneracionismos del primer tercio del siglo XX, distintos proyectos para rehacer el país y el sistema político que casi siempre incluyen un proyecto de nacionalización en distintos sentidos según los esquemas políticos de cada cual, y finalmente en la guerra civil de 1936 a 1939. La guerra civil es ganada por los rebeldes, por Franco, y a continuación viene una dictadura de casi cuarenta años, en la cual sí que se nacionaliza o se intenta nacionalizar fuertemente. Se hace el mayor esfuerzo nacionalizador de la historia de España, sin duda ninguna, pero con unas características bastante negativas que socavaban su mismo intento. Una nacionalización bastante impuesta, bastante brutal, con métodos militares. Por supuesto, una nacionalización católico-conservadora excluyendo a lo que llamaban la anti-España, más o menos media España que no estaba de acuerdo con sus presupuestos, y una nacionalización contra la cual nos acabamos rebelando los jóvenes de los años sesenta. Así como la España representada por el régimen era lo arcaico, lo autoritario, en las otras identidades que se oponían o que competían con la española, en la catalana, la vasca o la gallega, veíamos refugios de modernidad, de democracia y de europeísmo. Naturalmente en ese ambiente se hizo la Transición con una descentralización muy seria y muy importante del país, completamente irrenunciable frente al Estado extremadamente centralizado que había sido el franquismo. Y eso no ha terminado con el problema porque sobre todo los más radicales de los nacionalistas siguen estando en unas posiciones en las que piden el máximo que es la independencia y, entonces, habría que buscar un término medio porque, si no, el futuro es la balcanización, es la creación de una serie de Estados independientes que nunca estarían satisfechos ni con las fronteras ni con la población que les ha tocado dentro, siempre seguirían los irredentismos que tratarían como población de segunda a las minorías culturales que hubieran quedado en su interior, etcétera. Ese es el origen histórico del problema, como ustedes comprenderán, simplificando muchísimo porque el tiempo me obliga. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Álvarez Junco. En media hora nos ha hecho recorrer seiscientos o mil años.

En el turno de los grupos, por el Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra la señora Lastra.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 6

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

Profesor Álvarez Junco, muchísimas gracias por su comparecencia, por acompañarnos en esta Comisión y por resumirnos seiscientos años de historia, como bien decía el presidente. Hemos solicitado su comparecencia por su dilatada y fructífera trayectoria profesional en el mundo académico universitario y también institucional por su labor en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales o en el propio Consejo de Estado, y sobre todo, como ha quedado claro, por sus profundos conocimientos del problema nacional. Me gustaría recordar, más que nada para que conste en el *Diario de Sesiones*, los libros que ha escrito, como *Mater Dolorosa* o *Dioses útiles: naciones y nacionalismos*.

Quisiera hacerle algunas preguntas sobre el final de su intervención, el momento en el que nos encontramos ahora. Ya en el año 2014 usted sostenía que desde hacía quince años —creo que son palabras textuales— era necesaria una reforma de la Constitución, lamentando que en este país no sea habitual el camino reformista —algo que en el Partido Socialista hemos hecho propio—, ya que es el que más constituciones ha aprobado desde los liberalismos. Usted proponía como solución seguir avanzando por la vía de los acuerdos. Por eso una de las preguntas es si cree que a día de hoy las razones en que se fundamentaba siguen vigentes, si han perdido o han ganado peso. Nosotros entendemos que han ganado peso precisamente por lo que relataba al final de su intervención. También ha mantenido que España está ya en una etapa postautonómica y que como solución para superarla es necesario avanzar no sé si hacia un Estado federal o si acaso hacia conceptos federalizantes. Nos gustaría preguntarle cómo cree que es el camino por el que deberíamos avanzar en el momento actual para llegar a ese Estado federal o postautonómico, y cuáles son las piezas básicas de ese Estado para nuestro país. También le hemos oído hablar de lealtad institucional en varias ocasiones, como a otros comparecientes en anteriores reuniones de esta Comisión. Es un concepto bonito, pero cuando lo intentamos plasmar en un papel, a los miembros de esta Comisión no nos queda muy claro qué contenido debemos dar a ese concepto y en qué medidas debería concretarse de cara al futuro esa lealtad institucional. Recuerdo que alguno de los padres de la Constitución decía que la lealtad institucional es simplemente que se cumplan la ley y la Constitución. Por supuesto que hay que cumplir la ley, pero ese concepto quizá haya que plasmarlo también en esta reforma.

Desde su experiencia investigadora y docente fuera de nuestro país —ha hablado de cuando estuvo en Estados Unidos—, quisiéramos saber si ve en el derecho comparado algún modelo claro de inspiración para el nuevo modelo territorial que el Grupo Socialista entiende que necesita España.

Por último —señor presidente, no quiero abusar de su confianza—, en su trayectoria profesional le tocó, como decía al inicio de la intervención, jugar un papel relevante, como director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y miembro del Consejo de Estado, en el informe de reforma constitucional del Consejo de Estado del año 2006. Sabe que hemos tenido aquí al presidente del Consejo de Estado, señor Romay Beccaría, que también nos ha hablado de ese informe. En ese proceso, el centro que usted dirigía convocó a sesenta profesores de derecho constitucional, administrativo y ciencia política para debatir sobre la reforma, y publicó un cuestionario al que respondieron numerosos profesores de diversos ámbitos del derecho público y de las ciencias políticas y sociales. Con todos esos datos acumulados, nos gustaría preguntarle —y con esto finalizo— cuál era en ese momento —estamos hablando de hace once años— la opinión mayoritaria acerca de la necesidad de una reforma y cuál cree que es actualmente.

Nuevamente le doy las gracias por su comparecencia y, sobre todo, seguramente por las respuestas que dará a la multitud de preguntas que le hemos hecho, por lo que le pido disculpas.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Lastra, por su intervención y por el cumplimiento del tiempo.

En nombre del Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

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

Muchas gracias, profesor Álvarez Junco. Realmente su intervención ha roto la dinámica de esta Comisión, y celebro que haya sido así, porque nos aporta una visión no tan pegada al terreno, desde una óptica estrictamente jurídico-constitucional, sino desde esa perspectiva histórica que creo que es muy importante para abordar el problema territorial que es objeto de esta Comisión. Ha enmarcado el problema en esa historia de España, y hay cosas que me han parecido muy interesantes, como la referencia que ha hecho al nacionalismo. Se lo digo porque comparto con usted —no sé si lo ha dicho así, claramente, pero quizá sería bueno que se pronunciara sobre ello— que el problema que tenemos referido al modelo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 7

territorial español, al encaje de Cataluña en España, todo esto que, en principio, forma parte del objeto de esta Comisión, deviene de un problema de nacionalismo, que en el fondo no es tanto de estructura jurídico-constitucional, sino de la construcción, como usted ha dicho, por esas élites políticas y culturales de un elemento como es la nación; una nación que no deja de ser un producto de la historia. Ahora, o desde hace tiempo, hay una élite política, cultural y social en Cataluña que persigue la construcción de una nación catalana. Lo digo porque uno de los elementos que está en debate y en discusión en toda esta cuestión territorial es el concepto de las plurinacionalidades en España.

Me gustaría hacerle una pregunta. Dado que la nación es un producto histórico construido por unas élites, ¿la construcción de una nación catalana no implica la destrucción de la nación española? ¿Alguien puede creer que se pueden construir en España tantas naciones como se quiera sin construir —esta es una afirmación propia, que creo que representa lo que piensa mi partido— la nación única existente en este momento en nuestro país, que es la nación española?

Ha dicho antes que una nación hace referencia a una comunidad humana que vive en un territorio y que —entiendo que es así, aunque no lo ha dicho— se siente soberana sobre dicho territorio. Usted ha citado a los teóricos del nacionalismo, uno de los cuales, Gellner, decía que la nación es territorio, población y poder político. Esos son los tres elementos clásicos. Es verdad que en el momento actual, en la era de la globalización quizá esos tres elementos se difuminan con la aparición de poderes supraterritoriales, pero la definición clásica es: población, territorio y poder político. ¿Cabe que sobre un mismo territorio funcionen dos soberanías? Hay soberanías compartidas en cuanto a competencias, pero en un segundo nivel. Repito la pregunta. ¿En un primer poder político total o global, caben dos soberanías sobre una misma población y un mismo territorio?

Ha hablado, y es verdad —comparto absolutamente el análisis que usted hace—, de nuestra baja adherencia a los símbolos comunes, de la insuficiencia de nuestro simbolismo nacional, por todos los avatares históricos a los que se ha referido. La nación política moderna española, que nace con la Constitución de 1812 no ha logrado esa construcción simbólica, ha tenido distintos avatares que lo han impedido. Pero lo cierto es que de la misma manera que usted ha volado a gran altura, ¿no deberíamos empezar a aterrizar y reconocer que desde el año 1978 hay unos símbolos y unos valores comunes compartidos? Esos valores comunes, que están en el Título preliminar de nuestra Constitución, la justicia, la libertad, la democracia, el pluralismo político, nunca antes habían estado reconocidos de esa forma normativa, como están ahora. ¿No deberíamos empezar a reconocer que desde el año 1978 tenemos unos valores comunes compartidos, que fueron ampliamente ratificados por el conjunto de la población española? ¿Debemos hacer ese esfuerzo —voy terminando, señor presidente— de construcción de esos símbolos en torno a esos valores de 1978? No existían antes, pero quizá la historia de España empezó a cambiar para bien en el año 1978 y deberíamos comenzar el proceso de reforma constitucional empezando por reconocer eso.

Recientemente, en una entrevista, respecto al mito de la España irreformable y franquista usted decía que no estamos bajo el franquismo porque la Constitución de 1978 organizó una descentralización espectacular, la más grande que se haya producido en Europa. No hay ningún ejemplo parecido al español de pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado con muchos visos de federal, como el que tiene España. ¿No deberíamos empezar por ahí, por el reforzamiento de esos símbolos comunes, antes de abordar la construcción de naciones? Porque, como decía Gellner, construir naciones no es como contar pájaros.

Muchas gracias, señor presidente, como siempre, por su generosidad.

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

Por el Grupo Parlamentario Mixto, en primer lugar, tiene la palabra el señor Alli.

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

Señor Álvarez Junco, ha sido un placer escucharle. Voy a ir directamente a las preguntas, porque el Grupo Mixto dispone de muy poco tiempo y nos ceñimos al que nos corresponde, porque somos muy pudorosos. Según su experiencia, y como catedrático de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales, ¿qué modificaciones haría en la Constitución española en el momento vital que estamos viviendo en este país? Es una pregunta abierta.

Como representante de un partido regionalista, que no nacionalista, como se define Unión del Pueblo Navarro, que defiende nuestra comunidad diferenciada, pero solidaria con el conjunto de los españoles,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 8

me gustaría que nos explicara su opinión personal, como experto catedrático, en relación con el encaje que tienen los fueros, en este caso de la Comunidad Foral de Navarra, en la propia Constitución española. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Alli. Tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies, senyor president*. Quiero decirle que me ha gustado mucho su aportación justo hasta el final. Me ha gustado especialmente cuando ha hablado del proceso francés, diferenciado del proceso español; el proceso francés, de eliminación de la diversidad cultural, que culmina, efectivamente, con un nacionalismo francés, y aquí, a pesar del señor Prendes, no culmina ese mismo proceso. Creo que como historiador, su diagnóstico ha sido magnífico y certero. Le tengo que decir que me lo he pasado muy bien escuchándole.

Quiero hacerle una pregunta, porque creo que en la última parte ha hecho una predicción de lo que podría pasar, que es lo mismo que pasó en el Estado francés y lo mismo que, a mi modo de ver, pretenderían algunos, que es imponer la lucha de un nacionalismo contra otro, siendo tan legítimo uno como el otro.

Vistos los diferentes procesos, ¿no cree que tendríamos más en común si en lugar de intentar imponer determinados símbolos, cultura, lengua, etcétera, también se estudiara en todo el Estado español lo que los que tenemos una cultura y una lengua diferente hemos estudiado? Digo que lo hemos estudiado con mucho orgullo, porque es una suerte haber podido conocer a los clásicos, la lengua castellana, etcétera. ¿No cree que construiríamos más España si hubiera un poco más de respeto en el Estado por lo diferente? Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví. Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Cortés.

La señora **CORTÉS BURETA**: Muchas gracias, señor presidente.

Profesor Álvarez Junco, mi grupo también quiere darle la enhorabuena y felicitarle por su intervención, porque la verdad es que he disfrutado mucho. Tengo que ponerle una pega, y es que lamento que no disponga usted de las tres horas que le reclamaba al presidente para poder haberle escuchado más tiempo.

Como mi pretensión es exprimirle un poquito más, voy a ir directamente a hacerle una serie de preguntas para que en su siguiente intervención nos amplíe la información. Partiendo de lo que ha sido la base fundamental de su exposición, hablando de naciones y nacionalismos, le diré que me ha parecido muy interesante su libro *Dioses útiles*. Puesto que usted ha trabajado sobre esto, le quiero plantear un par de cuestiones. ¿Cree que la referencia que hace el artículo 2 de la Constitución española a las nacionalidades encaja con el término de nación o con las identidades y realidades históricas que existen en nuestro país? Desde su punto de vista de estudioso, de historiador, ¿podría decimos las diferencias terminológicas o de significado que actualmente puede haber entre los conceptos nacionalidad y región que figuran, como he dicho, en el artículo 2 de la Constitución?

He traído muchas entrevistas, escritos y aportaciones tuyas a la doctrina, en las que hace referencia a la Constitución y a la posibilidad de reformarla. La Constitución tiene cuarenta años, y es cierto que en este tiempo hemos podido apreciar una serie de carencias, además de que la sociedad ha evolucionado a un ritmo rápido y quizá alguien puede apreciar que en alguno de sus puntos la Constitución se ha quedado obsoleta o que no se acomoda a las circunstancias. Yo le diría que en estos cuarenta años la sociedad española ha evolucionado muchísimo, se ha modernizado, no tiene nada que ver la España de hoy con la de 1978, y sin embargo toda esa modernización se ha podido hacer con esa Constitución. Por tanto, desde mi punto de vista, la Constitución tiene la capacidad suficiente como para, sin modificarla, ir recogiendo la evolución y los cambios de la sociedad española, que es cambiante. Si queremos cambiarla, deberíamos hacerlo para conseguir algo tan sólido como lo de 1978. Una de las grandezas de aquel momento —y usted también se ha referido a ello— fue el pacto de la Transición. ¿Qué cree que significó ese pacto y que han significado, desde el punto de vista histórico, estos cuarenta años que nos ha dado nuestra Constitución? Viendo la perspectiva histórica, España ha tenido muchas constituciones, pero todos sabemos —hablando de historia constitucional— el siglo de bandazos que tuvimos. Sin embargo, repito, lo fundamental de la Constitución de 1978 es que no ha sido una Constitución de nadie, sino de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 9

todos. En el momento actual, dada la composición del Parlamento, incluso la de esta Comisión —podrá apreciar que hay formaciones políticas que ni siquiera están aquí—, no sé si ve oportuno realizar esa reforma. ¿Qué le parece el hecho de que haya formaciones que ni siquiera vengan a esta Comisión y que posiblemente no apoyen la reforma? En este caso no podríamos presumir de que es una reforma de todos y se nos podría decir que es la reforma de una parte de la sociedad y no la de todos, como en el año 1978.

Le he escuchado hacer una referencia a un modelo federal. Habla de un modelo federal español, *sui generis*, pero asimétrico. Tengo que decir que nuestro sistema autonómico ya es asimétrico. Mi pregunta es, ¿cómo sería ese modelo federal? ¿Cómo sería el tránsito a ese modelo federal? Si la Constitución parte en su Título VIII de un principio dispositivo, es decir, las comunidades autónomas se han formado voluntariamente y las provincias que quisieron lo hicieron, ¿pasarán directamente las comunidades autónomas a ser Estados federados? ¿Y si una comunidad autónoma no quiere pasar? ¿Cómo daremos ese paso, que sería muy complicado? Me gustaría conocer su opinión.

Para terminar —señor presidente, lamento pasarme medio segundo—, le pregunto sobre el ámbito de las competencias. ¿Cómo haría para cerrar ese reparto? ¿Cree que sería posible hacerlo al margen de la Constitución por medios legales?

Nada más. Muchas gracias, señor presidente, por su benevolencia.

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

Tiene la palabra el señor Álvarez Junco para responder a las cuestiones planteadas.

El señor **ÁLVAREZ JUNCO** (Catedrático emérito de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid): Muchas gracias, señor presidente.

Me han planteada tantas cuestiones que es complicado contestarlas. Intentaré ir respondiendo a todo lo que he ido anotando. La señora Lastra, del PSOE, habla de la necesidad de la reforma, que está vinculado con alguna de las cuestiones que han planteado otros intervinientes. Por un lado, creo que la reforma es necesaria si queremos que el texto de la Constitución sea un texto vivo, que no sea letra muerta. El texto de la Constitución establece que las provincias que estén una al lado de otra puedan unirse y formar una comunidad autónoma. Eso hay que eliminarlo, no se puede hacer porque ya están formadas. Tiene que haber un artículo que diga: Las comunidades autónomas que forman España son esta, esta y aquella. No es podrán formarse, ese artículo hay que modificarlo, porque no podemos seguir teniendo abierto el principio dispositivo. Esto parece elemental.

Como algunos de ustedes han subrayado con mucha razón, la Constitución de 1978 tiene una enorme virtud, y es que es la única en la historia de España que fue pactada, consensuada, no por todas las fuerzas políticas, pero por casi todas, por las principales, porque hubo alguna, como el PNV que no la consensuó. Esa Constitución es muy difícil de reformar, porque una Constitución consensuada hay que reformarla, lógicamente, por consenso, y hoy en día el consenso, desgraciadamente, es poco menos que imposible, no existe. Veo complicada la reforma, pero creo que es necesaria.

¿Estamos en una etapa postautonómica y vamos hacia un Estado federal? Creo que la fórmula que corresponde con las necesidades y las características de la sociedad española es la del federalismo. El federalismo es una fórmula inventada, a finales del siglo XVIII, por los padres constituyentes norteamericanos, que se encontraron con un problema muy grave, y era que había trece colonias, cada una de las cuales se autogobernaba, y querían formar algo superior, pero no querían perder su autogobierno. Entonces decidieron que iba a haber dos niveles de poder, que habría ciertas competencias que se cederían a un Estado superior, pero con esos dos niveles, manteniendo los Estados federales su autogobierno para las principales cuestiones de la vida diaria. Esa fórmula, que no existía en el mundo de una manera formal, porque los imperios eran ya de tipo confederal, creo que es la adecuada para nuestra situación.

Me pregunta si la lealtad es básica. Claro que sí, la lealtad es fundamental. El acuerdo al que se llegue no puede condicionarse a que en el momento en que se acaba de firmar y se sale de la habitación haya alguien que diga: Bueno, hemos conseguido algo que nos interesa, pero no es suficiente, no estamos contentos y seguiremos presionando para tener algo más. No, los que salgan de la habitación después de firmar el acuerdo tienen que decir: Hemos llegado a un acuerdo sustancial que va a durar por lo menos una generación, es decir, treinta años. No volveremos a plantear las cuestiones por lo menos hasta la generación siguiente. En eso consiste la lealtad, en que voy a ser fiel a lo que acabo de firmar, voy a ceder aquello en lo que he dicho que cedía, pero a cambio voy a exigir aquello en lo cual han cedido los demás. Esta es la lealtad.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 10

Modelos de derecho comparado. El modelo de derecho comparado más importante en el caso español creo que es el canadiense, el dictamen del Tribunal Constitucional de Canadá sobre cuáles son las condiciones para un referéndum de autodeterminación por parte de una de las provincias o Estados federados —allí se llaman provincias— que componen Canadá. Ese modelo es el que creo que se podría seguir en España.

Informe del Consejo de Estado. Ese informe del Consejo de Estado, dirigido en aquel momento por Francisco Rubio Llorente, se hizo con muchísimo cuidado, con muchísimo estudio por parte de la comisión que lo preparó, y estuvimos debatiéndolo en una sesión de doce horas, de diez de la mañana a diez de la noche. Me parece que ese sigue siendo un modelo interesante para nosotros. Aquel proyecto de reforma, si recuerdan ustedes, tenía cuatro puntos. Primero, el de la sucesión de la Corona, que había que eliminar la preferencia del varón sobre la hembra, por supuesto. Segundo, la inclusión de una referencia al derecho europeo, que es evidente que hay que hacerlo. Tercero, los nombres de las comunidades autónomas, es decir, cerrar el proceso de descentralización, y decir que España se compone de diecisiete comunidades autónomas que son estas y cuyos nombres son estos. Cuarto, la composición del Senado. Ese era el punto más complicado, y Rubio ofrecía dos o tres alternativas sobre su composición, de manera que el Senado fuera una verdadera Cámara territorial y que no tuviera el mismo sistema de representación ni, por tanto, las mismas mayorías que el Congreso. De esta forma habría un doble control distinto al Gobierno por parte del Poder Legislativo. Me parece que aquel informe estaba muy bien y lo seguiría suscribiendo hoy.

También me ha hecho una serie de preguntas el señor Prendes, del Grupo Ciudadanos. Me pregunta sobre el nacionalismo en sí. Ese es el meollo de la cuestión, es lo más complicado de todo desde el punto de vista técnico. Primero tengo que decir que el nacionalismo es necesario y que no todo en el nacionalismo es negativo. El nacionalismo, como sentimiento de pertenencia a una comunidad y como predisposición a sacrificar mis intereses individuales por los intereses de esa comunidad, es necesario para cualquier formación política. Si no existe ese sentimiento básico de pertenencia a esa comunidad, tenemos problemas. Quizá hoy en día sea ese uno de los problemas de la Unión Europea, porque es una estructura burocrática muy compleja, muy interesante —tengo que decir que soy profundamente europeísta—, pero no está claro que esté apoyada en un sentimiento de pertenencia o de comunidad. Una cosa que habría que hacer sería construir más en la identidad europea, en términos culturales. La Unión Europea debería plantearse cómo influir en el sistema educativo de manera que a los niños se les enseñara, por encima de todo, que son europeos y el sentimiento de orgullo de pertenecer a esa comunidad. A cualquier niño, desde el momento en el que nace, se le enseña, primero, su identidad: tú eres niño o niña, te llamas tal, perteneces a la familia tal; segundo, el orgullo, es decir, tienes que estar orgulloso de pertenecer a lo que eres. Las dos cosas son buenas, son necesarias. No hay que pasarse con ninguna de las dos. En primer lugar, no demasiada identidad, es decir, tienes esta identidad, pero a la vez participamos en otras un poquito. En segundo lugar, estate orgulloso de eso, pero no desprecies a los demás, porque no eres superior a ellos. Hay que tener cuidado con esos dos sentimientos, pero los dos son necesarios. En el nacionalismo no todo es negativo.

Me pregunta si son compatibles los distintos nacionalismos, si pueden convivir dos soberanías. Lógicamente, no. En términos teóricos, no. ¿Quién es el dueño de este territorio? ¿El futuro de Cataluña deben decidirlo los catalanes? Desde el punto de vista teórico y democrático parece lógico que el futuro de Cataluña deban decidirlo los catalanes, pero un nacionalista español diría: Pero Cataluña forma parte de España. ¿Me van a cortar a mí un brazo sin preguntarme? Yo también tengo algo que decir. El nacionalista catalán diría: No. Me están ofendiendo, yo no soy un brazo de España, yo soy un ente en mí mismo. Le diríamos: Sí, pero Tarragona ha votado en contra de salirse de España, así que Tarragona que se salga. Él diría: No, no me van a cortar a mí un brazo sin preguntarme. Tarragona pertenece a Cataluña y Cataluña ha decidido salirse de España. ¿En qué quedamos? Es la definición previa del *demos* que debe decidir el futuro lo que predetermina el resultado. ¿Quién debe decidir el futuro? ¿De qué? ¿De España, de Cataluña, de Tarragona, de la ciudad tal, del barrio tal, de la familia tal? ¿Cuál es el *demos*? Eso es un *prius* jurídico, es anterior a lo jurídico, es una decisión previa y sobre eso no hay manera de llegar a un acuerdo, porque es una cuestión emocional por encima de todo.

Desde el punto de vista lógico, de pura filosofía política, dos nacionalismos son incompatibles. No puede haber dos soberanos sobre un mismo territorio. Desde el punto de vista práctico, a lo mejor no queda otro remedio. Recuerdo haber defendido, con los argumentos que acabo de dar ahora, que no podía sostenerse la fórmula nación de naciones. Sin embargo, Francisco Rubio Llorente, hablando,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 11

discutiendo con el precisamente en una cosa semipública, me dijo: A lo mejor la fórmula nación de naciones puede servir, porque la nación se puede definir de muchas maneras y a una la podemos definir como la soberana y a las otras más bien como naciones culturales pero que no pueden decidir su propio futuro. Estos términos son difíciles de definir —y lo diré igual en la respuesta a varias de las preguntas que se me han hecho— y quizá sea su virtud política. El hecho de que un término sea ambiguo significa que puede ser aceptado por dos partes completamente incompatibles porque cada una lo entiende de una manera. ¡Quién sabe si podríamos llegar a un acuerdo sobre un término que las dos partes entienden de manera diferente!

Sobre que nación es población, territorio y poder político no hay ninguna duda. Pero si aplicamos esa pura lógica, no hay dos naciones posibles. En cambio, si a una nación le reconocemos que la soberanía última corresponde a una nación y que, sin embargo, hay unas afirmaciones de soberanías culturales y de autogobierno en determinados niveles, y que eso pertenece a otra manera de entender la nación, podrían ser compatibles.

En cuanto a si los símbolos comunes del 78 deberían existir, estoy absolutamente de acuerdo, no puedo estarlo más. Tengo un amigo compañero mío de curso que era el más listo, que se metió naturalmente en la banca y hoy en día esta forrado, que me pregunta: ¿y tú por qué te dedicas a destruir mitos? Si te dedicaras a construirlos ganarías mucho más dinero. **(Risas)**. Pues sí. No me gusta construir mitos, pero si alguna vez tengo que contribuir a construir mitos, me gustaría construir el mito del 78, la Transición, y el mito del europeísmo. A esos mitos sí me prestaría a construirlos y a rebajar un poco los aspectos negativos de aquellos fenómenos. En efecto, en la Transición se llegó a un acuerdo, en una situación muy difícil, cuando gente muy importante, politólogos e historiadores muy importantes del mundo, predecían para España una nueva guerra civil. Se evitó la guerra civil y se construyó un sistema democrático. Ese sistema democrático se consolidó y se construyó una descentralización del Estado, que también se ha consolidado bastante, ya que hay unas élites regionales que están muy interesadas en que ese sistema permanezca. No sería posible pensar en desmontarlo hoy en día. Yo creo que podríamos cantar los logros de la libertad y del pluralismo político que conseguimos los españoles después de la muerte del general Franco.

El señor Alli, de UPN, me ha preguntado qué modificaciones haría en la Constitución del 78. Yo creo que ya he respondido a ello. Las cuatro modificaciones propuestas por el Consejo de Estado de 2006 están bien, esas podrían ser las cuatro modificaciones.

¿Qué encaje tienen los fueros? Soy poco partidario de los derechos históricos, porque creo que de la historia se derivan derechos no siempre defendibles. Si yo voy a un valle a reclamar mis poderes sobre el valle, porque mi familia dominó sobre ese valle durante setecientos años, estaría bien que me mandaran a paseo, porque eso de que mi familia haya dominado durante setecientos no creo que me dé ningún derecho especial. Es la voluntad de los habitantes de ese valle en este momento la que debe tenerse en cuenta, por encima de todo. Dicho esto, hay que convivir con realidades culturales preexistentes. Por tanto, en la medida en que los fueros significan un autogobierno levemente distinto al de otras comunidades autónomas —aunque yo no creo que todas las comunidades autónomas deban tener exactamente el mismo nivel de autogobierno—, sí creo que el caso español es un caso de asimetría. Alguna asimetría habrá porque hay unos conciertos económicos que no se puede pensar en eliminar por razones políticas. Sin embargo, se podría valorar cada vez que se haga la valoración de la cuota del cupo para que se haga de una manera que tienda a igualar las cargas de los ciudadanos españoles, de un lado y de otro. Por otro lado, existen lenguas y hay comunidades autónomas que tienen lenguas propias y otras que no. Las lenguas generan unas situaciones especiales y hay que dar una oficialidad a esas lenguas. Eso hace que las situaciones no sean las mismas.

El señor Baldoví, de Compromís, me ha preguntado sobre la diferencia entre el proceso francés y español; ese es un tema interesante. Yo he escrito algo sobre eso y estoy dispuesto a defenderlo delante de quien sea. Yo creo que aquí hubo un amor hacia Francia, hubo un afrancesamiento que venía del siglo XVIII. Lo moderno era Francia desde Luis XIV en adelante y aquí había que imitar a Francia. Si queríamos ser eficaces, había que hacer lo que habían hecho los cardenales Richelieu y Mazarino, así como los ministros de Luis XIV. Las Cortes de Cádiz, y los afrancesados e ilustrados del siglo XVIII, los reformistas españoles ilustrados estaban pensando en el modelo francés y los diputados de Cádiz no pudieron evitarlo y pensaron en el modelo francés. Yo creo que fue error porque el modelo francés no era el mismo que el modelo español. Madrid no es París. La superioridad de Madrid sobre Barcelona no es la misma que la de París sobre Lion, o sobre Burdeos, o sobre Marsella. En España había mayor diversidad

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 12

y sobre todo había centros urbanos, que son los centros de poder político, y de las construcciones nacionales, en competencia. Había que haber construido un modelo un poquito más descentralizado, pero en Cádiz no pensaron en eso. A lo largo de todo el siglo XIX, hasta que surgió el republicanismo federal, no se pensó en eso. Así que yo creo que la imitación ciega de lo francés fue un error que ha dado lugar a disfuncionalidades en la historia de España.

¿Predicción de que un nacionalismo luche contra otro? ¿No sería mejor no imponer, sino aceptar y estudiar la diversidad? Claro que sí, estoy completamente de acuerdo. Al igual que no se tolera que los líderes de opinión españoles, por ejemplo, los locutores de la televisión española no sepan inglés y digan el presidente */trump/*, ya que se les exige un mínimo nivel de inglés para dar las noticias internacionales, es intolerable que los niños españoles, futuros ciudadanos españoles, digan */ábert/*, hablando en catalán, porque es */albért/*, o que digan */ártur/* porque es */artúr/*, o que digan */mikell/* porque es */mikéll/*. Un mínimo de catalán parece que sería necesario.

¿Que el catalán tenga oficialidad en Cataluña? Me parece muy bien, por supuesto, al igual que el castellano debería tener oficialidad y mayor presencia pública en Cataluña. Pero el catalán debería tener más oficialidad y más presencia pública en el resto del Estado español; esa es mi opinión. Los niños deberían aprender desde pequeños que España es un país plural lingüística y culturalmente. De esa forma respetarían más las diferencias y la vida incluso sería más divertida. La vida es más divertida si es variada, que si uno se cree que todo el mundo es como uno y los que no, son raros. Pues no, no son raros, al revés, son interesantes. Hacen cosas distintas a como las hacemos nosotros, pero a lo mejor hay razones para hacer las cosas distintas. No está mal aprender y observar otras culturas y saber que el mundo es diferente. Vamos hacia un mundo muy globalizado y muy multicultural y a los niños hay que enseñarles multiculturalidad desde pequeñitos. También hay que enseñarles una norma elemental de la historia y es que las cosas cambian. Al igual que he dicho antes de los nacionalismos, tampoco España existirá dentro de tres mil años y les puedo asegurar otra cosa: mis nietos no van a vivir la realidad que yo he vivido, claro que no. En lugar de insistirles a los nietos diciéndoles «niño, tienes que ser como yo», habría que insistirles diciéndoles «niño, prepárate a que el mundo sea diferente cuando tú seas mayor». Esa sería la manera más constructiva de educar a la gente.

En cuanto al Partido Popular, la señora Cortés se ha referido a si el término nacionalidades en la Constitución es un término adecuado. Las nacionalidades fue un invento que se sacaron los constituyentes del 78, que no tenía tradición en la historia del derecho español, salvo en el libro de Pi i Margall sobre las nacionalidades en España. La verdad es que el término nacionalidades no se usaba en España, se usaba regiones, y por supuesto, también nación. Nacionalidades era un término que venía del este de Europa, del nacionalismo oriental. Según los clásicos el nacionalismo distingue en occidental, que es más cívico y el ejemplo es el francés, y oriental, que es más étnico, y el ejemplo son los nacionalismos del imperio austrohúngaro, los nacionalismos yugoslavos, etcétera. Creo que era bastante inadecuado para España porque precisamente en España no hay un problema de nacionalidades.

Las nacionalidades son grupos culturales heredados, grupos hereditarios. Los serbios, los croatas y los bosnios van a bares diferentes en la antigua Yugoslavia, no se casan entre sí, procuran no hablarse entre sí, no compran en la tienda del otro, etcétera. Eso no existe en España. En España no hay comunidades culturales, hay territorios y élites políticas que pugnan por las competencias sobre esos territorios, pero no hay dos comunidades. No hay una comunidad catalanoparlante y una comunidad castellanoparlante que se lleven mal en Barcelona, que no se hablen y que tomen café en sitios distintos, al revés, pasan del castellano al catalán con gran facilidad. Nunca ha habido un problema de ese tipo. Así que nacionalidades me parece que era un término bastante inadecuado para España.

Además, el término de las nacionalidades al final se acaba resolviendo con una democracia consociativa del tipo que tiene la sociedad libanesa donde los católicos, los musulmanes, los suníes y los chiíes tienen una presidencia rotatoria: una vez un católico, otra vez un suní y otra vez un chií, etcétera. Eso quiere decir que si has nacido en una familia suní, siempre tendrás que ser suní porque el 33% de los suníes se tiene que mantener, no puede ni aumentar ni disminuir. Eso significa congelar las realidades culturales y eso me parece que no es solución para nada. Así que el término nacionalidades no me gusta. Pero en España se utilizó con otro sentido, en el sentido de nación pero rebajada; nación, pero mantenida solo a nivel cultural no como soberana, sin reclamar la soberanía política. Así se utilizó el término nacionalidades. En ese sentido se aceptó y quizás podamos aceptarlo, pero también en ese sentido podemos utilizar el término nación cultural sin derecho adherido a la soberanía. En efecto, lógicamente eso sería difícil.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 13

En todo caso, repito lo que he dicho antes: las definiciones en estas cuestiones no son exactas; no estamos hablando de matemáticas. No es que nación signifique tal y nacionalidad significa cual, sino que se utilizan de forma diferente. Hay muy distintas definiciones de la nación y se utilizan según conviene a las circunstancias. Eso puede tener ventajas para los políticos, aunque nos plantean muchos problemas a los que queremos hacer definiciones rigurosas de las cosas.

¿En estos cuarenta años ha habido progreso y se ha hecho con la Constitución y sin modificarla? Sí, es cierto. ¿Podemos avanzar sin cambiar la Constitución? Sí, es cierto. Pero también es verdad que si la Constitución establece cosas como el principio dispositivo, que ahora mismo no tiene sentido. Lo lógico es que si queremos que la Constitución sea eficaz, debe reflejar la realidad que actualmente existe en la medida de lo posible. Ahora, si eso no se puede conseguir, porque no hay manera de conseguir un pacto, entonces no habrá manera de modificar esa Constitución. Yo no soy partidario de modificar la Constitución por que haya mayoría coyuntural del partido tal o cual y este lo imponga. Creo que no, porque sería traicionar el espíritu de la Constitución del 78.

¿Que lo que ocurrió en el 78 fue porque todos renunciaron a algo? Claro que sí. Los que estábamos en el antifranquismo éramos muy frecuentemente revolucionarios de izquierda. Cuando fui a finales de los sesenta por primera vez a los Estados Unidos y me preguntó el policía aquella pregunta clásica: ¿usted pertenece al Partido Comunista? Yo contesté: no, de ninguna manera. Y con toda la sinceridad del mundo, yo estaba mucho más a la izquierda que el Partido Comunista. **(Risas)**. El Partido Comunista eran unos reformistas asquerosos, revisionistas que querían la reconciliación nacional y tonterías de esas. Entonces estábamos todos en un izquierdismo enloquecido, al que afortunadamente renunciábamos. Dijimos: la revolución social vamos a dejarla para un poquito más tarde; de momento establezcamos una democracia y ahí discutiremos hasta qué punto reformamos las estructuras sociales o no. Todos renunciaron a algo y francamente los únicos que parecen no haber renunciado son los independentistas. Esos son los que en lugar de decir «la independencia vamos a dejarla para más tarde y de momento vamos a una autonomía», dijeron «no, nosotros mantenemos nuestra petición originaria, la independencia». Eso sigue lógicamente un problema porque es una reclamación completamente incompatible con un principio básico como es la unidad territorial y la intangibilidad de las fronteras.

Sobre el federalismo y la asimetría en España, ya lo he dicho antes. Creo que sí, que lo nuestro es una fórmula federal —me da igual que se utilice el término o no se utilice—. Sin embargo, tiene que haber unos principios básicos del federalismo, que no están bien definidos en la Constitución y que convendría definir. Es decir, ¿cuáles son las competencias del Estado central y cuáles son las competencias de las autonomías? O como mínimo uno de los dos: ¿cuáles son las competencias mínimas del Estado central? Y sobre el resto, se podrá transferir, pero hay una serie de cosas que no se pueden transferir. Eso debería estar definido en la Constitución.

¿Unido a las transferencias? Los recursos. Ese es otro problema de la Constitución. No debe haber transferencias de recursos: yo recaudo todo y te daré a ti lo que calculo que han costado las competencias que tú tienes, o al revés, lo que se hace con los conciertos económicos, nosotros recaudamos todo y le pasamos al Estado central. Esto da lugar a problemas sistemáticos sobre la discusión de cuál es el cupo que te tengo que pasar, o que te tengo que dejar de pasar. Deberían estar los recursos claramente distribuidos. El impuesto tal lo recauda el Estado central; el impuesto cual lo recaudan las autonomías; el impuesto equis lo recauda quienquiera de los dos y toca el 50% uno y el 50% otro, o el 70% uno y otro el 30%. Eso hay que definirlo, porque eliminaría los problemas. Además, el ciudadano sabría a quién le está pagando los impuestos y quién es el responsable del uso que hace de esos fondos, que el ciudadano tiene que cederle de sus rentas privadas.

Junto a competencias y recursos hay otros aspectos que requiere un Estado federal y que hay que modificar en la Constitución, uno de ellos es el Senado. Existen órganos de coordinación, de arbitraje y de cooperación: uno de ellos, el Senado, y otro, el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional es un órgano de arbitraje. No puede ser que el Tribunal Constitucional dictamine en contra de algo de las comunidades autónomas y las comunidades autónomas declaren que es ilegítimo que se meta en ese asunto. No, tiene que haber un árbitro reconocido por las dos partes, para lo cual ese árbitro debería estar compuesto por magistrados de ambas partes, lógicamente, ya que es una democracia consociativa. Tenemos unos órganos que ejercen funciones de arbitraje y cuando hay diversas minorías culturales dichos órganos deben tener representantes de las diversas minorías. Eso es esencial en un Estado federal: instituciones como el Senado y el Tribunal Constitucional, que sean reconocidas por todas las partes; me parece fundamental.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 14

A la vez que se renueva ese pacto territorial y se renueva ese sistema que es federal, llamémoslo como lo llamemos, habría —vuelvo a insistir— que aceptarlo lealmente. Es decir, los que salgan de ese acuerdo tienen que decir: este es mi acuerdo y lo acepto. ¿No se ha conseguido todo lo que yo quería? Claro que no, nunca se consigue, porque si no, no hay acuerdo; pero lo acepto y esto es válido para por lo menos los próximos treinta años, luego quizás se pueda volver a plantear.

No sé si había alguna cosa más que no he contestado. Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Álvarez Junco, no solamente por los dos mil años de historia sino también, lo cual me reconforta mucho, por la pasión con la que ha hablado del presente y del futuro de España. Gracias, por todo ello.

Suspendemos cinco minutos la sesión para despedir al compareciente y recibir al siguiente, que ya nos espera fuera. Gracias. **(Pausa)**.

### — DEL SEÑOR ROMERO GONZÁLEZ, CATEDRÁTICO DE GEOGRAFÍA HUMANA DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. (Número de expediente 219/000972).

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, reanudamos la sesión con la comparecencia del señor Romero González, catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València, una vez más un viejo conocido mío. Señor Romero, tiene la palabra por un tiempo razonable de treinta minutos, según hemos acordado.

El señor **ROMERO GONZÁLEZ** (Catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València): Muchas gracias, presidente, miembros de la Mesa.

Señorías, verdaderamente es un privilegio para mí estar aquí. Ahora mismo me siento privilegiado por poder compartir ideas en las que he venido trabajando durante las últimas décadas, respecto de una mirada de la organización territorial del Estado. Quiero mostrar mi agradecimiento al presidente, a la Mesa y a sus señorías por permitírmelo. Felicito al Congreso y a esta Comisión por la iniciativa, así como a los grupos. Creo que es una iniciativa que proyecta una imagen muy positiva del trabajo serio y riguroso del Parlamento español y por la gran relevancia de la tarea que les ocupa. El cometido personalmente se me antoja a la vez complejo, no exento de dificultades, pero inaplazable. El nombre de la Comisión ya indica mucho: para la evaluación y modernización del Estado autonómico.

Personalmente, hace casi treinta años que vengo trabajando aspectos relacionados con la organización territorial del Estado, ignoro la cantidad de oxígeno político que existe en este momento en España para abordar este cometido; lo ignoro. Veremos, pero en todo caso es un conjunto de iniciativas importantes que ayudará, de una parte, a mejorar lo que creo que es una carencia histórica en nuestro caso, parte de nuestro desajuste secular, que es intentar construir una idea afectiva de España. Me parece que en este asunto hay mucho trabajo por hacer: dar un significado pleno a la realidad de un Estado compuesto capaz de reconocer la diversidad profunda en el seno de una democracia madura. Creo que hay mucho trabajo por hacer ahí, tanto desde el ámbito académico como desde el ámbito que a ustedes les ocupa y que tan importante es para los ciudadanos españoles. De otra parte, tiene que ver con superar —me voy a centrar aquí— lo que yo defino como déficit institucional, o déficit de gobernanza, en aspectos muy importantes a la hora de formular políticas públicas en un Estado multinivel como el nuestro. Un Estado en el que, como ustedes saben, hay cuatro niveles de Gobierno que nos conciernen: el europeo, el Gobierno central —la Administración General del Estado—, las comunidades autónomas —que en este caso como bien saben son Parlamentos con poderes legislativos— y los Gobiernos locales.

Estamos en un Estado complejo, grande y diverso, que no es fácil de articular. Por eso me felicité cuando me enteré del nacimiento de esta Comisión en este contexto —no se lo voy a ocultar—, en un momento que defino como histórico. Entiendo por histórico uno de esos momentos en los que a lo largo de nuestra historia afloran parte de nuestros desencuentros seculares o desajustes seculares, término que aculé el profesor Elorza hace mucho tiempo, derivado —el profesor Álvarez Junco también ha trabajado esta idea— de la dificultad de construir, dar sentido pleno a la idea Estado nación, todavía un concepto en el que hay recorrido y que nos diferencia de otros Estados nación que han tenido más éxito en darle sentido pleno a esta idea como Francia o Portugal. Nosotros no somos como esos países, más bien nos agrupamos con otras democracias liberales que tienen otros problemas distintos, derivados de la coexistencia de pueblos que se sienten diferentes y tal vez podrían caminar juntos, como Reino Unido, Canadá o Bélgica. Decía que nuestro desencuentro secular aflora periódicamente. Fíjense qué casualidad, aproximadamente cada cien años se viene experimentando algún tipo de cambio, tensión o movimiento

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 15

en nuestras aguas más profundas. Los profesores Santos Juliá y Álvarez Junco han trabajado mucho esta idea. Si ustedes repasan los años 1707, 1808, 1898, 1978 y 2018, son momentos históricos que nos obligan a pensar. El año 2018 es un momento histórico que nos debe obligar a pensar. En este sentido les decía que estamos en un momento en el que yo no puedo desconocer la profunda crisis institucional que ahora mismo tenemos, esta sensación de bloqueo político. Aunque el sentido de mi intervención no vaya por ahí, no puedo ni debo desconocerlo. Quería compartir con ustedes esta preocupación que seguro que planea sobre los trabajos de esta importantísima Comisión.

Mi intervención se refiere a la organización territorial del Estado, a las dificultades de organización de un Estado que hemos llamado autonómico y, naturalmente, a los desajustes que yo percibo en la formulación de políticas públicas, especialmente aquellas que tienen un fuerte impacto territorial. Por último, haré una reflexión sobre en qué momento nos encontramos respecto al desarrollo de lo que llamamos Estado autonómico y también sobre este momento histórico al que me acabo de referir.

El Estado autonómico nace en un contexto muy determinado, muy específico o concreto. Un 25 de octubre de 1977 se formalizan los llamados Pactos de la Moncloa —a mi juicio, uno de los puntos de inflexión más importantes de la historia de España—, que dieron lugar al que considero el momento más fructífero de la historia de España hasta la actualidad. Nunca hemos tenido niveles de estabilidad política, de seguridad, de prosperidad, de extensión del Estado de bienestar, como en este periodo, nunca. Por tanto, ya ven ustedes que me alinee con aquellas personas que entendemos que los llamados pactos de la Transición fueron fundamentales y muy positivos para el Reino de España. Decía que el 25 de octubre de 1977 se firman los Pactos de la Moncloa que fueron un conjunto de pactos políticos. A mi juicio, la idea del pacto político es muy importante; un pacto por la monarquía, un pacto de gestión de la historia, un pacto democrático, un pacto social, un pacto de reconocimiento de las nacionalidades históricas. Estos fueron algunos de los pilares fundamentales de aquellos pactos que luego se llevaron a la redacción de la Constitución, con aquellos debates constitucionales tan importantes y que tanto enseñaron y siguen enseñando a mucha gente en relación a cómo se pueden lograr acuerdos políticos de largo alcance, que finalmente se proyectan en un texto constitucional que ha durado tanto tiempo y que espero que siga durando mucho más.

El Estado autonómico era el pacto de distintas visiones de España. Ustedes no desconocen esto, distintas visiones de España que han existido y que existen. En este punto todavía no existen consensos básicos en España ni en el ámbito académico ni en el político. Yo he llegado a esta conclusión que no es buena ni mala, me limito a constatar un hecho. Por tanto, existen distintas visiones de España que en determinados momentos se han puesto de manifiesto en esta misma casa. Por ejemplo, con ocasión de los debates del Estatuto de Cataluña de los años treinta fue un momento en el que estas visiones afloraron con toda su extensión y, finalmente, de nuevo en los debates constitucionales de 1977 y 1978. Unos debates extraordinarios en los que se hablaba con normalidad de estas cosas. Déjenme que comparta con ustedes una apreciación personal, en 1977 se hablaba con más normalidad de estas cosas que ahora; es decir, de cómo España es un Estado muy complejo en el que para algunos a veces es muy difícil entender que Estado y nación no siempre significan lo mismo, no tienen por qué significar lo mismo. Si ustedes revisan los debates constitucionales lo verán, da igual la orientación de los diputados que formaban aquella Comisión y luego en Pleno, lo importante es que se hablaba con más normalidad que ahora de estas cuestiones tan relevantes.

Ernest Lluch, uno de mis maestros, decía en *Las Españas vencidas del siglo XVIII: claroscuros de la Ilustración*, uno de sus libros más importantes que para mí fue determinante —fíjense Españas en plural—, que los pactos que dieron lugar a la Constitución son lo más parecido a la realidad de las Españas desde el tiempo de la monarquía compuesta. Otro de mis referentes académicos, el profesor Juan José Linz, que nos dejó hace unos años, en los años 1973, 1975 y 1977 hablaba de estos temas con mucha más claridad que ahora. Fíjense qué modernidad aflora en algunas de sus afirmaciones escritas en el año 1973. Por ejemplo, Juan Linz apuntaba que para el caso español era muy importante establecer la distinción entre Estado y nación. Y decía —cito textualmente—: Solo esta claridad conceptual permitirá entender que, para la mayoría de los españoles, España es un Estado-nación que suscita en ellos un sentimiento de solidaridad que no produce en ellos ninguna otra afiliación grupal; que para importantes minorías ha sido, y seguramente seguirá siendo, solo un Estado cuya autoridad reconocen en su comportamiento, atribuyéndole más o menos legitimidad dependiendo de sus actitudes hacia los regímenes que ejercen el poder dentro de las fronteras españolas, y la capacidad coercitiva de dichos regímenes. Para estas minorías —decía Juan Linz en 1973 desde Yale—, España es su Estado pero no su nación y, por lo tanto,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 16

no es un Estado-nación. Puede que estas minorías que se identifican con nación catalana o vasca sean pequeñas, pero demuestran el fracaso de España y sus élites a la hora de construir una nación, sea cual sea el grado de éxito de la construcción del Estado. Por ejemplo, Juan Linz muy pocos años más tarde decía también que España se enfrentaba a dos retos fundamentales, uno, el de conseguir una democracia plena, él decía que esta cuestión es fácilmente conseguible. El otro —decía— se me antoja más complicado para el futuro, y es el de conformar un Estado que albergue las distintas visiones de España o la diferencia entre nacionalidades y regiones que en España existen. Aquí Juan Linz afirmaba que España es tal vez el caso más difícil de las democracias de Europa. Esto escrito en 1977 ya me parece relevante. Señorías, en mi opinión, en este punto a día de hoy estamos ahí, hemos avanzado poco. Hemos avanzado mucho en la articulación de un Estado autonómico que ha creado un pilar de nueva planta, comunidades autónomas con poderes legislativos, pero hemos avanzado poco en esta cuestión de la gestión de la diversidad profunda que diría Charles Taylor, muy poco. Prueba evidente de ello es que nos encontramos en esta situación de bloqueo a la que me he referido antes.

La Constitución española prefiguró varias vías, su acierto es que fue concebida como una constitución abierta, prefiguraba distintas posibilidades o varios caminos. El Estado autonómico se fue construyendo por la vía de pactos autonómicos y de sentencias del Tribunal Constitucional. Estas fueron las dos vías fundamentales que han dado forma definitiva al Estado autonómico que conocemos hoy. Podía haber sido de otra forma, de hecho si ustedes han seguido con atención —con seguridad lo han hecho— a los padres de la Constitución y a otras personas conocedoras del proceso de construcción del Estado autonómico, algunos de ellos nos indican que la idea original que tenían en la cabeza era distinta de la que finalmente ha acabado siendo el Estado autonómico. Y así, siguiendo las vías posibles que la Constitución señala, se ha establecido este Estado original, que no excepcional, que no tiene por qué ser comparado con nada —hablaré un momento sobre qué significa Estado autonómico y por qué no debemos empeñarnos en definirlo como Estado casi federal o federal. Creo que si hablamos de eficacia, eficiencia y coherencia de formulación de políticas públicas, en este momento para el caso español no es la cuestión fundamental—; que avanzó mucho en la configuración de pilares nuevos, en una nueva distribución del poder político, Gobierno central, comunidades autónomas, Gobiernos locales; que pospuso para más adelante la cuestión secular que tanta energía ha consumido y seguirá consumiendo: la existencia de pueblos, que algunos definen como naciones internas, que no tienen por qué aspirar a convertirse en Estados. Esta complejidad queda enunciada, pero fue pospuesta por todos. Todo el mundo aceptó de buen grado el texto final de la Constitución y, como ustedes conocen bien, en algunos ámbitos, por ejemplo, en Cataluña, el referéndum posterior tuvo más respaldo que en otras partes de España.

Esta nueva organización supuso una nueva distribución de poder. Yo creo que en parte fue improvisada de manera querida. Y ha sido por la vía de los pactos por la que se ha ido dando forma a esta organización que ahora conocemos. Hubo intentos de racionalización, algunos actores políticos pensaron que tal vez era demasiado generalizada la organización territorial que se estaba alumbrando, pero esto fue un punto de inflexión importante porque la Loapa finalmente a través de la sentencia ulterior del Tribunal Constitucional definió cuál podía ser el límite, el techo, las capacidades atribuibles a las comunidades autónomas y qué capacidades eran atribuibles al Gobierno central. En aquel caso la sentencia fue básicamente autonomista, había una creencia clara por parte del Alto Tribunal de que había que dejar crecer al Estado autonómico, había que dejarle volar y dotarle de contenido, había que dar contenido al principio de autonomía política. Por tanto, aquella primera sentencia de 1983 fue muy importante y, desde entonces, aunque creo que ahora las cosas son un poco distintas, hay una idea central del Alto Tribunal en la que se ha mantenido coherente hasta ahora, y es que nosotros somos un Estado compuesto muy complejo —así lo define el Alto Tribunal— que requiere de altas dosis de sofisticación democrática para organizar el proceso de toma de decisiones. Somos un Estado muy complejo que de alguna manera requiere dar contenido pleno a dos principios: coordinación y cooperación. Si ustedes revisan más de setenta y tres sentencias del Tribunal Constitucional desde el año 1983 hasta ahora, en la última, de hace unos meses, viene a decir: ya lo he dicho setenta veces. Es una sentencia en la que de alguna manera reprende al Gobierno central por su vocación invasiva por la vía de la legislación básica en competencias de las comunidades autónomas. Es una sentencia muy importante, si acaso alguien tiene interés ya me referiré a ella. Pero estos principios, que son muy importantes, de alguna manera no han sido respetados como debiera haberse hecho en un Estado compuesto como el nuestro. La Constitución española no ha sido la que ha dado forma al Estado autonómico; la praxis política ha ido dando forma a este modelo de Estado compuesto, inicialmente asimétrico —así se quería— y finalmente simétrico por la vía de los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 17

pactos. De modo que este es un poco el engarce o el contexto al que me voy a referir. En todo este tiempo hemos vivido una permanente tensión entre tendencias centrípetas y centrífugas, con conflictos que hasta el año 2017 siempre se han reconducido por la vía de la lealtad institucional y constitucional. Siempre se han solucionado los conflictos recurriendo al Tribunal Constitucional. Este principio de lealtad institucional y constitucional se rompe por primera vez en 2017 de manera unilateral, en este caso desde Cataluña. Creo que esto marca un punto de ruptura importante porque hasta ahora las cosas se habían embridado de esta forma, desde el año 2017 no ha sido así.

El nuestro es un modelo claramente horizontal, la Constitución española así lo quiso. Esta es la crítica fundamental que yo quiero hacer y que querría compartir amablemente con ustedes, señorías. Es un modelo que la Constitución prefigura como horizontal por razones obvias, porque hay muchísimas competencias que no son divisibles. En la formulación de políticas públicas es necesaria la coordinación entre niveles de Gobierno y, sin embargo —y esta es la crítica fundamental que haré—, nuestro modelo es cada vez más vertical. Vivimos un momento vertical en la formulación de políticas públicas. Esto afecta tanto a la cultura que todavía subyace en departamentos muy importantes del Gobierno central como a la cultura que subyace en departamentos de las comunidades autónomas. Los actores políticos no hemos sido capaces de dar sentido a los principios de cooperación y de coordinación, a este sentido vertical en la formulación de políticas públicas. Si ponemos algunos ejemplos —es la segunda idea que quiero compartir con ustedes— aún es más evidente. Yo me he especializado en política territorial, en gobernanza territorial, y ahí veo muchísimas disfunciones desde hace tiempo. El otro día preparando esta comparecencia revisaba las notas de la primera vez que escribí sobre esto y son de hace veinticinco años. Veo muchísimas disfunciones derivadas un poco de la concepción de la cultura. Creo que hay problema cultural muy importante que no solo está situado en el ámbito de los responsables de departamentos ministeriales o consejerías, sino también de los altos funcionarios. Es una cultura en la que todavía es como si no hubiéramos querido abordar plenamente la idea de Estado compuesto multinivel. Esto consume mucha energía, es muy poco eficiente y se dilapidan muchos recursos públicos, en las dos últimas décadas muchos, créanme, algunas cuentas hemos hecho algunos. Y no es culpa de nadie, tal vez sea un problema de diseño vinculado a un problema de cultura política de la coordinación y la cooperación. Insisto, desde el año 1983 el Tribunal Constitucional dice ocúpense de esto, y nosotros tenemos que pensar en ello porque es muy importante, pero cuesta mucho.

Por ejemplo, no es verdad, como a veces se dice desde algunas comunidades, que la competencia de ordenación del territorio sea exclusiva de las comunidades autónomas. No es posible, primero porque las sentencias del Tribunal Constitucional dicen que no es posible y, segundo, porque realmente no es posible, ya que no son competencias divisibles. No es verdad que en materia de política turística, fíjense qué pilar tan importante para la economía española, las competencias sean exclusivas de las comunidades autónomas, no es cierto. No debería ser así, ya sé que es una competencia exclusiva, pero no del todo porque hay una parte muy importante que radica en el Gobierno central, que tiene amplias capacidades para la dimensión exterior, subvenciones para la formulación de planes específicos que requieren pensar juntos y dar sentido al principio de coordinación. Ya saben que de acuerdo con nuestro Alto Tribunal, coordinación significa un cierto reconocimiento de jerarquía; cooperación significa voluntariedad. El Tribunal Constitucional lo deslindó hace mucho tiempo, en ambos campos tenemos un déficit muy importante. Bien, no les voy a cansar con las sentencias.

Estamos ante este escenario, pero los hechos nos indican que no vamos por ahí. Fíjense en un problema fundamental que tenemos ahora con el Consejo Nacional del Clima. Es evidente que el impacto del cambio climático va a ser muy importante en España. El informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente señala que en ecosistemas como el nuestro va a ser muy importante. Tenemos un Consejo Nacional del Clima, tenemos una Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático en el Gobierno central, ¿cuál es su virtualidad? Muy escasa, a veces se reúnen una vez al año con muy poco contenido. A eso lo llamo yo déficit de cultura de la coordinación. Ahí tenemos un problema muy importante. Igual ocurre con las agencias estatales, tenemos muchas, pero ¿verdaderamente son agencias estatales en el sentido estatal que pueden tener en un Estado federal como el alemán? No, son agencias del Gobierno central que lo único que tienen de estatal es el nombre, realmente el Estado no está representado ahí, salvo en algunas muy concretas, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero no es una agencia estatal propiamente dicha, la mayoría son agencias del Gobierno central. Es decir, no hemos sido capaces de integrar el conjunto de actores políticos que toman decisiones en agencias genuinamente estatales. Ahí tenemos un problema muy importante.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 18

En materia de planificación de infraestructuras es evidente que habría mucho terreno por recorrer. Miren si el Gobierno central, a través de sus últimos cuatro planes de infraestructuras, es capaz de movilizar recursos públicos y, lo que es más, de estructurar o desestructurar el territorio. Estas inversiones en infraestructuras son muy importantes. ¿Hay en España coordinación con los Gobiernos autonómicos en este campo tan importante? Yo les digo que muy escasa, a veces el Gobierno central se limita a dar cumplimiento al concepto de oída la Administración correspondiente, y esto no es suficiente, sobre todo cuando hablamos de decenas de miles de millones de euros y de la capacidad de estructurar o desestructurar el territorio que tienen estas inversiones. Muchas veces algunos Gobiernos regionales se enteran por los medios de comunicación de una inversión de estructuración de su territorio que, a lo mejor, no es compatible con una iniciativa de ámbito regional relacionada con el trazado de nuevas infraestructuras. Esto ocurre y no tiene que ver con la orientación política de mayorías o minorías ni parlamentarias ni de Gobiernos, tiene que ver con cultura política, con cultura de la coordinación y de la cooperación.

En gestión integrada de áreas litorales, nosotros tenemos un mandato europeo y ha sido un auténtico fracaso, déjenme que lo diga así. Somos uno de los pocos países de la Unión Europea que ha sido incapaz de verdaderamente dar sentido a una política de gestión integrada de áreas costeras. ¿Existe un plan estatal del litoral? Existe. ¿Por cada comunidad autónoma con litoral existe un plan regional litoral? Existen. ¿Existe coordinación entre ellos? No, aquí tenemos un problema muy importante. ¿Hemos cumplido con Bruselas? Sí, el Gobierno central envía el plan de gestión del litoral a Bruselas, ya hemos cumplido con la obligación de Bruselas. ¿Verdaderamente existe una gestión integrada del litoral? Mis colegas que se ocupan de esto dicen que no, que es un modelo vertical segmentado y descoordinado frente a lo que debería ser un modelo horizontal.

En la escala autonómica yo veo las cosas igual, no crean. Por ejemplo, ¿qué me llama la atención de la última década, cuál es la anomalía española que yo destacaría más en cómo se formulan las políticas públicas de gran impacto? Pues la gran anomalía es que España es el único país de las democracias liberales de nuestro entorno que no ha sido capaz de dar coherencia, por ejemplo, a las políticas para las regiones metropolitanas. Si ustedes lo repasan, verán que en Alemania tienen seis modelos de gestión metropolitana en función de los seis contextos institucionales y económicos distintos, uno para cada gran área. Nosotros hemos sido incapaces de formular una política metropolitana —la ciudad real es esto, no es la ciudad administrativa— con coherencia, somos la anomalía europea. Fíjense que hablo de cosas —lo diré al final— que no obligan a una reforma constitucional ni a nada de esto, y hay muchos más ejemplos. De modo que hemos avanzado mucho en retórica, pero muy poco en políticas concretas.

Tercera idea, ¿cuáles son los límites del Estado autonómico? Creo que estamos muy lejos de un Estado que se pudiera asemejar a lo que definimos como un Estado de matriz federal, de inspiración o de textura federal. Mi colega, Luis Moreno, dice que España es un Estado con textura federal, pero sin cultura federal. No me voy a entretener en el término federal porque me parece que esta no es la cuestión. Podía llamarse Estado autonómico si tuviera una estructura en el proceso de toma de decisiones propia de países muy descentralizados, con poderes legislativos regionales y con una estructura multinivel. No me hago fuerte en el concepto federal, es más, no es relevante para esto que yo estoy compartiendo con ustedes. Lo que más me llama la atención es que estamos muy lejos de esta forma de proceder. ¿Sería posible o conveniente abordar algunas reformas? Sin duda alguna. Yo creo que aquí hay, déjenme que lo diga así, consenso académico sobrado. Es evidente que el Estado autonómico necesita un modelo de financiación nuevo. No me voy a entretener porque ustedes lo conocen mejor que yo; el modelo actual no es transparente, no es equitativo, no es justo. Requerimos un modelo de financiación nuevo que elimine asimetrías, que elimine injusticias, que elimine ineficiencias, que elimine déficit de financiación para proveer los mismos servicios públicos. Todo el mundo lo sabe porque, de hecho, tenemos una comisión de expertos que viene trabajando en ello vinculada a esta misma Cámara. ¿Sería bueno repensar el modelo territorial del título VIII? Sin duda alguna. ¿Sería bueno disponer de un Senado como Cámara territorial? Probablemente, es más, sería muy bueno. Creo que fue la gran asignatura pendiente que los padres de la Constitución no resolvieron bien. Creo sinceramente que es la parte más débil de la Constitución de 1978, la pieza más débil es no haber dispuesto de un Senado territorial. ¿Necesitamos que la Administración General del Estado repiense en el 2018, en el Estado autonómico actual, sus funciones en el conjunto del Estado? Sin duda alguna, pero aquí déjenme que les transmita mi escepticismo constructivo respecto hacia dónde podremos avanzar. En el año 2006 yo tuve el honor de participar en una comisión que se ocupó de esto para el Gobierno de España: propuestas para la reforma

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 19

de la Administración General del Estado. Se hizo entrega de aquel documento, si no recuerdo mal en Presidencia, y hasta hoy, nunca más se supo. Pueden reclamarlo porque estoy seguro que el 60% de aquellas medidas pueden seguir siendo válidas en la actualidad. ¿Sería bueno que avanzásemos en cooperación multilateral? Lo necesitamos. ¿Sería bueno que le diéramos sentido a la figura de las Conferencias de Presidentes? Sin duda alguna. ¿Sería bueno que le diéramos contenido a la figura de las conferencias sectoriales? Sería imprescindible. No quiero que sean conferencias sectoriales o de presidentes como en Alemania, no es un tema de nombres, sino de eficacia, de diseño de gobierno, de formulación de políticas públicas con fuerte impacto económico, social, ambiental, es de esto de lo que estoy hablando. Nuestras conferencias no pueden depender del humor del ministro de turno que convoque. No es razonable, no es esta la tradición de los países compuestos de las democracias de nuestro entorno, pienso ahora en Alemania. Es evidente que la Conferencia de Presidentes debería ser una pieza fundamental en el caso español que, por cierto, yo vincularía al Senado. Aquí nos encontramos con un déficit muy importante. ¿Y qué decir del Gobierno local? Creo que ha sido la pieza más desatendida de estos últimos cuarenta años, así lo digo. En este campo de los Gobiernos locales en España se requiere una repensada muy seria, muy rigurosa, sobre todo a la vista de cómo van las cosas en procesos de descentralización. Insisto en ello, el Gobierno local es muy importante.

Conclusión de esta parte —dejaré tres minutos para una reflexión final—, hace tiempo que la solución del problema que tenemos en España no está en el ámbito académico. Hace tiempo que el problema y la solución están en el ámbito de la política. Creo que la academia ha hecho bien su trabajo, podemos decir muy pocas cosas más en cuanto a cómo mejorar la eficiencia y eficacia de la organización territorial del Estado autonómico. Me parece que ya hace tiempo que el problema y la solución están en la mesa de la política. Por eso me siento privilegiado por estar aquí.

¿En qué punto estamos ahora? No puedo dejar de compartir un punto de preocupación. Creo que estamos en un cierto proceso de recentralización. Hay como una cierta erosión de la autonomía política, hay como una cierta tendencia de forzar las competencias vía normativas básicas, hay un cambio de orientación en las sentencias del Tribunal Constitucional en clave recentralizadora, muy distintas de las sentencias de los años ochenta. Esto es lo que percibo. Personalmente creo que este no es un buen camino después de haber recorrido con éxito la construcción de un Estado muy descentralizado, como es el español; no es un camino aceptable. Creo que ir *de facto* por la vía de una nueva Loapa no es el camino aconsejable, desde luego no es el que yo estimo conveniente. Más bien creo que es mejor el otro camino, el de perfeccionar, el de reformar para perfeccionar, el de incorporar mucha sofisticación democrática en el diseño y en los acuerdos.

Haré una reflexión final. Aunque fuéramos capaces de avanzar en todo esto que les acabo de decir de coordinación, de eficacia, de eficiencia, de coherencia territorial, de sostenibilidad, aunque la técnica federal que se utilizara en España nos permitiera ser un Estado modélico en cuanto a la coordinación y a la cooperación, en cuanto a la concepción de la idea de Gobiernos horizontales, nuestro problema fundamental, nuestro gran desafío colectivo no es este —no puedo acabar sin referirme a él—, sino el reconocimiento de la diversidad profunda, es la búsqueda de vías de habilitación que faciliten la reconciliación intercomunitaria. Este es nuestro gran desafío colectivo, como hace cuarenta años. En este punto, creo que estamos en un bloqueo muy importante. Nuestro gran desafío colectivo sigue siendo el antiguo, que no viejo, problema de distinguir entre Estado, nación, nacionalidades y regiones, porque ese asunto sigue abierto, sigue pendiente, sigue inacabado. En el año 2006 tuve ocasión de poner esto por escrito en un texto que llamé justamente así, *España inacabada*. Han pasado doce años y seguimos en el mismo punto.

Estamos en una crisis constitucional muy importante. No debe olvidarse que el Estado autonómico es resultado de haber procurado un reconocimiento de nacionalidades históricas en el año 1978. Esto es para mí el Estado autonómico que se concreta en el Título VIII. Fruto de nacionalidades históricas, fruto de aquel pacto de una organización territorial del Estado de nueva planta, se echó a andar, pero la resolución del problema de fondo quedó aplazada, como dije al principio, y todos se mostraron de acuerdo entonces, aunque luego las cosas han venido de otra manera. Creo que ha habido tiempo sobrado para haber abordado esta cuestión por múltiples caminos, sin embargo no ha sido así. Creo sinceramente que la sentencia de 2010 a propósito del Estatuto de Cataluña quebró muchas cosas. Nunca olvidaré aquella frase que escribió en junio del año 2010 el señor Roca Junyent: España tiene un problema. Comparto aquella idea. Creo que ya nada será igual, ni siquiera para hablar de organización territorial del Estado. Pienso que estamos en un momento histórico por esto. Nada será igual, el modelo de Estado se verá

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 20

afectado y el diseño de organización territorial también, porque son planos distintos, pero insolubles. Sinceramente, me gustaría mucho que acertasen en la solución que se adopte, que está en sus manos, y en la que no voy a entrar.

¿Sería conveniente para estos problemas que he señalado, y el otro profundo, abordar una reforma constitucional? Brevemente les voy a dar mi opinión. Sé que se habla mucho de esto. En el fondo hago más las notas de la comisión de colegas, las reflexiones sobre la reforma constitucional; hago mío el dictamen más antiguo del Consejo de Estado; hago mía la conveniencia de abordar una reforma constitucional; hago mío el último acuerdo adoptado por el Gobierno valenciano de proponer una reforma constitucional, que, por cierto, se aprovecharía, por ejemplo, para actualizar elementos muy específicos, como el derecho civil valenciano. Creo que sería deseable una reforma acotada, porque creo que son tiempos de reformas, pero a mí personalmente no me parece probable en este momento.

En el fondo, si lo piensan bien, ¿qué es una Constitución? Es un acuerdo político con asistencia técnica. Esto es una Constitución para mí: un gran acuerdo político con asistencia técnica. La pregunta que yo me hago es la siguiente: ¿existen elementos fundamentales para pensar que en 2018, en estos momentos, estamos en condiciones de alcanzar un acuerdo político al que dotar luego de contenido técnicamente en forma de Constitución? No. Se puede hablar de conveniencia, pero me parece que es poco probable. A día de hoy no veo condiciones. Pero precisamente por eso es por lo que creo que se puede avanzar por la vía de la política de las cosas concretas, por la vía de reformas que no requieren ninguna reforma constitucional a fondo y profunda. Muchas de las cosas que les he mencionado no requieren ninguna reforma constitucional. Si exceptuamos al Senado, al que podría dotarse de contenidos sin reforma constitucional albergando allí la Conferencia de Presidentes, el resto de cuestiones se pueden aprobar básicamente mediante leyes orgánicas. Algunas no tienen que ver ni siquiera con leyes, sino con cultura política, con cultura de la coordinación y de la cooperación, aunque otras muchas sí tienen que ver con leyes.

Acabo agradeciendo de nuevo su amable atención. Deberíamos seguir avanzando en este sentido; al menos, que nos sorprenda a todos en su día una posible reforma trabajando y habiendo avanzado en campos fundamentales como este.

Muchísimas gracias. Quedo a su disposición. **(Aplausos)**.

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

Es ahora el turno de intervención de los grupos. En primer lugar, por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

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

Muchas gracias, profesor Romero. Tengo que empezar diciéndole que nuestras expectativas respecto de su intervención no han resultado nada frustradas, más bien han sido ampliamente satisfechas. Ha hecho una exposición brillante, como no podía ser de otra forma teniendo en cuenta su talla intelectual y su recorrido personal en el ámbito académico y, por supuesto, político e institucional, con las distintas responsabilidades que ha tenido a lo largo de su vida. También le diré, y supongo que no le extrañará, que compartimos casi todo, por no decir todo, el diagnóstico expresado por usted. Nos sumamos a un consenso propositivo, es decir, a muchas de las propuestas y posiciones que ha manifestado, en particular a esa huida del debate nominalista que ha expuesto. En ocasiones, no es este grupo parlamentario el que hace gala de ese debate nominalista cuando hay referencias al debate federal o no, sino otros grupos que intentar hurgar en la herida del debate nominalista para buscar diferencias o descalificación, apelando, eso sí, al sacrosanto *nomen* de la cosa que denominamos Estado autonómico, del que nos sentimos tremendamente orgullosos, porque ha sido una fórmula de éxito, pero que nadie puede dudar ni cuestionar que no tiene anclaje en la Constitución. Hemos construido un concepto que no existe en ningún lugar de la Constitución, el denominado Estado autonómico, y lo hemos asumido como tal porque nos sentimos perfectamente identificados con él.

Dicho eso, como tengo poco tiempo y, por el contrario, el interviniente tiene tiempos más dilatados, voy a aprovechar para lanzarle algunos guantes con objeto de que pueda ampliar su exposición en determinadas cuestiones, añadiendo algún interrogante sobre temas que consideramos importante y sobre los que creo que ha pasado un poco tangencialmente, que quizá haya su opción discursiva del día de hoy. Cada una de estas cuestiones tiene que ver con algo en lo que usted es experto. Por ejemplo, como profesor de geografía sabrá que hay un lugar común, que es afirmar la historia de éxito del Estado autonómico, que nosotros suscribimos. Pero en estos tiempos complejos, convulsos y confusos, incluso

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 21

se ha llegado a cuestionar ese hecho, en particular las virtudes que ha tenido esa forma de organización territorial del Estado para la evolución socioeconómica de nuestro país y para la integración de territorios en términos socioeconómicos, particularmente de aproximación solidaria de unas regiones a otras. Hay un ámbito en el que tiene mucha experiencia, por haber tenido responsabilidades en distintas administraciones durante muchos años, que es en el de la materia educativa. Uno de los puntos que enfatizamos de forma singular en este debate es el de la necesidad de garantizar esas condiciones sociales, económicas y jurídicas en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad en el disfrute de derechos, a la educación, a la sanidad, y a tantos otros que en esta pulsión —usted lo ha apuntado también— recentralizadora se han visto seriamente erosionados. Es un reto que nos parece mayúsculo a la hora de evaluar y formular consideraciones propositivas que pudieran surgir de esta Comisión y también para apuntar una revisión del modelo para que nunca más pueda ponerse en cuestión esa garantía efectiva de los derechos en términos de equidad, de justicia o de igualdad en todo el territorio nacional.

Quisiera pedirle una valoración u opinión sobre un elemento que usted simplemente ha mencionado, pero que a los dos, como valencianos, creo que nos preocupa enormemente, porque sufrimos de forma extraordinaria su déficit, que es la financiación. A veces, cuando se habla de la financiación autonómica parece hablarse de algo accesorio, de algo objetivo, de algo contable, de algo numérico, de algo reducido a dos o tres conceptos mínimos, pero lo cierto es que nos encontramos con que acaba siendo nuclear para que realmente se puedan disfrutar esas competencias y ese poder autonómico.

Termino con una última cuestión, señor presidente, a la que apenas ha aludido usted, pero a la que sí se ha referido en trabajos escritos, que es cómo integrar en este momento en el marco constitucional esas reivindicaciones de identidad nacional que no se ven satisfechas. Hoy hay conceptos en gran medida superados a la hora de entender esa diversidad, como son los hechos diferenciales, que fueron unos consensuados y otros pactados en 1978. Ha hecho referencia al distinto tratamiento del derecho civil, en particular en el tema valenciano, y lo cierto es que hoy hay un federalismo puramente asimétrico, cuya asimetría se intenta limitar reivindicando esos conceptos, en gran medida desfasados.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Rallo, le ruego que concluya.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Termino ya, señor presidente.

Quisiera saber cómo integrar esto sin caer en debates federalistas; cómo hacerlo posible sin una reforma constitucional. Me parece que esa es una pregunta mayúscula que, aunque usted haya marcado una opción concreta y determinada en su exposición de hoy, queda abierta.

Gracias, señor presidente.

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

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

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, señor presidente.

Señor Romero, la verdad es que ha sido una exposición muy amplia, muy extensa, y me gustaría hacer algunas consideraciones antes de empezar con las preguntas, pero creo que es más interesante hacer directamente las preguntas. A riesgo de parecer esquemático, prefiero formularlas antes que quedarme sin tiempo para hacerlo.

Ha dicho que la complejidad de la diversidad del Estado autonómico fue pospuesta, y ha comentado algunos ejemplos de lo que quedó sin resolver, como el tema del Senado. No sé si podría poner algún otro ejemplo. Cuando ha hablado de ordenación del territorio, se ha referido al turismo, en lo que quizá interesaría que el Estado tuviera más protagonismo del que tiene ahora. La pregunta es, ¿no significaría eso una recentralización que iría un poco en contra de lo que ha manifestado?

Cuando ha hablado de la eventual reforma de la Constitución, me ha parecido que entiende que debería ser acotada. ¿Qué es para usted una reforma acotada? ¿Cuáles son los límites que debería alcanzar?

Hablando del tema de Cataluña, que es una cosa que no podemos obviar porque está de actualidad, ¿en qué se equivoca este movimiento secesionista-independentista respecto a la evolución que ha manifestado usted aquí? ¿Tendría que ir el Estado en esta reciente recentralización a un desapoderamiento de competencias de comunidades autónomas? ¿Qué es lo que está mal, aparte de lo que todos sabemos, según el planteamiento que ha hecho hoy? ¿En qué se equivoca realmente?

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 22

Tenía preparada la intervención, entre otras cosas, de acuerdo al esquema que usted planteó en un libro que se llama *La organización territorial del Estado*. En una de las partes de ese libro decía que la Constitución engloba, entre otras muchísimas cosas, zonas de sombra. ¿Qué quería decir con esa frase de zonas de sombra y renunciadas? Respecto al tema de la financiación, que lo ha tocado de pasada, quiero preguntarle, porque también es un tema que está de actualidad, si no considera usted que la reciente aprobación del cupo vasco, mediante un procedimiento sin luz ni taquígrafos, en contra del criterio de los técnicos, agravaría todavía más la asimetría de la que usted hablaba en este libro. En esta publicación también abogaba por la realización de pactos de Estado. No sé si esos pactos de Estado estarían en consonancia con los pactos de la Moncloa del año 1977. Me gustaría conocer su alcance y contenido. **(La señora vicepresidenta, López Ares, ocupa la Presidencia).**

En una entrevista que le hicieron hablaba de uno de los problemas más acuciantes del nivel territorial de actuación y mencionaba una escala supraestatal y otra intraestatal. Respecto de la primera, de la supraestatal, decía que habrá como una especie de regionalización de la globalización. Cuando habla esa globalización regionalizada, ¿se está refiriendo a un ámbito muy superior al que actualmente tienen las comunidades autónomas? ¿Esa sería la reforma por la que tendríamos que haber caminado todos estos años? También quisiera preguntarle si no cree que la evolución del Estado autonómico ha generado diferencias de derechos entre las personas que ocupan distintos territorios. La configuración que ha hecho cada comunidad autónoma, incluso en esa variación de doctrinas o de consideraciones del Tribunal Constitucional, desde el principio hasta la más reciente, ¿no ha ido quizá a un ámbito mayor de autonomía, pero también en detrimento de la igualdad de derechos de las personas en los distintos territorios?

En cuanto al ámbito local, recojo también unas palabras tuyas, cuando decía que la ciudad real es un hecho que desborda la ciudad administrativa. Las ciudades reales engloban sesenta o setenta municipios —en aquella época, decía usted—. Quiero preguntarle si no cree que el régimen local necesita una reforma orientada precisamente a que las corporaciones locales, en sus distintos ámbitos, puedan mantener la prestación de los servicios de una manera agrupada, y estamos hablando especialmente de los municipios de pequeña población.

Por último, quiero referirme a las palabras de otro compareciente, creo que fue uno de los padres de la Constitución, que dijo que el término nación de naciones no contenta al sector independentista y es confuso para el resto. Mi pregunta es, ¿no cree usted que hablar de democracia plurinacional, comparando Estado y nación, es un discurso más terminológico que real?

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (López Ares): Muchas gracias, señor Cano.  
Por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: *Moltes gràcies, senyora presidenta.*

En primer lugar, quiero agradecer al ponente su intervención, con la que, evidentemente, estoy bastante de acuerdo. Me voy a extender muy poco, porque en el poco tiempo que queda prefiero que hable él a hacerlo yo. Iré al grano.

Ha dicho que queda mucho trabajo por hacer, básicamente en el ámbito político. Ha insistido en dos ideas novedosas en esta Comisión, a mi modo de ver, como son la coordinación y la cooperación, y la cultura política, que entiendo que lastra mucho el funcionamiento de este Estado. Le pediría que aprovechara para decir aquello que se le ha quedado en el tintero.

Mis preguntas son las siguientes. Yo diría que hay casi total unanimidad en que el Senado se reforme. He escuchado a ponentes de diferentes orientaciones que siempre hablan de la reforma del papel del Senado. En cambio, usted ha dicho que ve poco oxígeno político —lamento que coincidamos en esto— a la hora de abordar estos cambios. Le pediría que se extendiera un poco más en esa reforma. Soy una persona que proviene del ámbito municipal y usted ha hablado del nivel de endeudamiento. Cuando hablamos de Estado, de reformas, se habla poco de los ayuntamientos. Quisiera que se extendiera un poco en esta cuestión, porque su intervención ha sido muy escueta. Quiero hacerle una pregunta sobre las diputaciones. ¿Encajan? ¿No encajan? ¿Deberíamos suprimirlas?

Por último, hago una petición a la Presidencia. Probablemente estaría bien que los miembros de la Comisión tuviéramos este trabajo que se hizo en el año 2006, ya que el compareciente ha dicho que un 60 % de aquellas propuestas serían válidas hoy en día.

*Moltes gràcies.*

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 23

La señora **VICEPRESIDENTA** (López Ares): Muchas gracias, señor Baldoví. Tomaremos nota de la petición que hace el Grupo Mixto.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Sánchez-Camacho.

La señora **SÁNCHEZ-CAMACHO PÉREZ**: Muchas gracias, señora presidenta.

*Bon día*, buenos días, señor Romero. Ha sido un placer escucharle. Quiero agradecerle su presencia aquí y la valoro positivamente. Coincido plenamente en la capacidad de esta Comisión, así como en su importancia para la evaluación de nuestro modelo autonómico durante este tiempo. Debo confesarle que está siendo un trabajo muy grato para todos los compañeros de esta Comisión.

Debo decirle, señor Romero, que estaba coincidiendo con usted en muchos de los aspectos hasta que hemos llegado a la mitad o casi al final de su intervención, donde discrepo sustancialmente de algunas de las cuestiones planteadas. Por ello, quiero realizar unas reflexiones previas. Su intervención, al margen de las posiciones historicistas, históricas o academicistas que hemos escuchado a otros intervinientes, incluso algunas de experiencia política, nos ha aportado un componente añadido que para mí y para mi grupo parlamentario es de vital importancia, que es la gestión de las políticas públicas. Creo que algunos se están planteando el hecho de la reforma constitucional como una máxima. Nosotros no somos partidarios de esa reforma constitucional, en estos momentos no creemos que sea necesaria una reforma constitucional, y de hecho, la mayoría de los comparecientes han coincidido en que no es oportuno, necesario ni conveniente abrir un proceso constituyente en este momento. Nosotros valoramos muy positivamente el éxito conjunto de nuestro texto constitucional y de la evolución del proceso autonómico, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político. Pero sí es verdad que tenemos que valorar cuáles son las propuestas que deberían realizarse desde esta Comisión.

Usted ha realizado un análisis de las disfunciones en materia de la gestión de las políticas públicas y del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y de coordinación, más allá de las frases nominalistas, que creo que es absolutamente relevante. Por eso le preguntaría cuáles son sus propuestas en relación con esos mecanismos de cooperación y de coordinación. Ha hecho alusión al diagnóstico de las situaciones y nos ha hablado de la Agencia de Cambio Climático a nivel nacional, de las carencias de las agencias estatales. Yo le pediría, si es posible, que hiciera algunas aportaciones dada su experiencia académica y de gestión. Por ejemplo, ¿cree que tendría que ser obligatoria la presencia en la Conferencia de Presidentes? ¿Cree que también debería serlo en las comisiones bilaterales entre órganos en los ámbitos de coordinación? Entendemos que se debe profundizar en ese aspecto para habilitar de verdad instrumentos posibles que nos permitan mejorar el encaje de Cataluña y del resto de comunidades autónomas, como ha dicho usted, en una mayor concepción afectiva de España. Pero esa concepción afectiva de España la construimos todos, no se debe ofrecer desde el Estado central a los demás. Esta situación, que a usted le preocupa y a nosotros también, es un bloqueo constitucional al que nos han llevado algunas personas o algunas élites político-sociales que han actuado desde la máxima deslealtad institucional.

Al margen de los debates nominalistas, de si es un modelo autonómico o federalista, creo que dos componentes federales en los que usted coincidirá muy bien son la pertenencia a la comunidad, lo ha dicho el señor Álvarez Junto, y la obligatoriedad de pertenencia a la misma, porque si no estaríamos hablando de modelos confederados. ¿Cómo podemos hacer que aquellos que están manifestando esa deslealtad convengan en una cogobernanza leal, respetando también el papel del Estado fuerte? Decía uno de los ponentes, el señor Sevilla, también valenciano, que creía que debía atribuirse al Estado un estatuto de autonomía propio, aludiendo a que en nuestro modelo no debemos tener un Estado débil, sino fuerte, con unas comunidades autónomas fuertes en el marco de su autogobierno.

Respecto a la España inacabada, de la que usted hablaba, no sé si se refería a garantizar el 131.1 y el 131.2 de nuestra Constitución, es decir, evidentemente, que no haya privilegios ni desigualdades, que no se premie —entendemos que debe ser así— a los que han actuado con absoluta deslealtad, rompiendo además la constitucionalidad que ha estado imperando, como usted ha dicho, hasta 2017, cuando se ha producido el punto de inflexión, justo el año pasado. Quiero preguntarle cuál cree que podría ser ese bloque de constitucionalidad, si esa España inacabada, que usted ha reiterado que después de doce años sigue inacabada, está cerrada desde el punto de vista del 150.2 o sigue abierta desde la perspectiva de la transferencia de competencias; si cree que es necesario cerrarla, así como el desarrollo de esas competencias básicas y su carácter exclusivo, que usted ha mencionado y que comparto absolutamente.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 24

Hay muchas reflexiones en las que discrepo con usted, y una de ellas es la de la sentencia de junio de 2010. No sé si usted se refiere a los aspectos más formalistas de emitir la sentencia con posterioridad a la celebración del referéndum, pero los que hemos estudiado la sentencia y hemos analizado esos catorce artículos que fueron modificados por el Tribunal Constitucional no creemos que sea un punto de involución. Además, le añado otro componente mayor. Desde el punto de vista de la doctrina política, creo que esa sentencia del año 2010 ha sido utilizada por los independentistas cuando les ha convenido, que afecta al artículo al que hacen referencia el señor Roca y usted, pero hasta 2012 no vuelven a recuperar el tema de la sentencia del Constitucional en su Memorial de Greuges, que sigue desde Almirall hasta ahora. Se lo digo porque pactaron con el Partido Popular a lo largo de esos dos años, porque el partido que presentó el recurso, entre otros que lo presentaron también, obtuvo los mejores de su historia en las elecciones de noviembre y Convergència i Unió también obtuvo los mejores resultados de su historia. Una cosa es la historia que se cuenta y otra es la realidad.

Señora presidenta, acabo con algo que me parece absolutamente relevante. El modelo de financiación. Comparto que las entidades supraestatales suponen un coste y una disfunción. Usted ha mencionado que Bobbio decía que hacen costosísima la prestación de los servicios públicos y que en muchos momentos se superponen diferentes Estados de nuestro modelo compuesto. ¿Cuáles son los principios que cree que deben incorporarse, los de ordinalidad, los de ejecución finalista de un proyecto presupuestario como el modelo europeo en el que esos fondos, o una parte de ellos, tengan que ir destinados a una determinada ejecución y no puedan ser utilizados por las comunidades autónomas para otras cuestiones? ¿Cree que se deben tener en cuenta las balanzas fiscales, como ha dicho el independentismo desde 2012 hasta ahora, utilizándolas como agravio comparativo, cuando en modelos federados como Alemania no son indicadores de ratios entre los Länder, ni se cumplen las sentencias según la interpretación de los independentistas catalanes?

La señora **VICEPRESIDENTA** (López Ares): Debe terminar ya, señora Sánchez-Camacho.

La señora **SÁNCHEZ-CAMACHO PÉREZ**: Finalizo, señora presidenta.

Hacía referencia a que los altos funcionarios no tienen esa cultura de la coordinación y de la cooperación. ¿Qué cree que deberíamos implementar de esa cultura de la coordinación o de la cooperación para que los estadios administrativos intermedios puedan ser útiles y eficaces y podamos tener una política de gestión de los servicios públicos que sea eficiente, que es lo que queremos todos los españoles en función del interés general?

Muchas gracias, señora presidenta.

La señora **VICEPRESIDENTA** (López Ares): Muchas gracias, señora Sánchez-Camacho.

Tiene la palabra el profesor Romero González. **(El señor presidente ocupa la Presidencia).**

El señor **ROMERO GONZÁLEZ** (Catedrático emérito de Geografía Humana de la Universitat de València): Muchas gracias. Ya me gustaría poder desarrollar mucho más, pero entiendo que su tiempo es precioso y muy valioso. Por economía de tiempo, yo debo ajustarme a lo que se me indica desde la Presidencia.

Quiero agradecer las observaciones que me ha hecho el ilustre representante del Grupo Socialista; muchas gracias, por compartir parte de mi diagnóstico. Ha hecho una pregunta en cuanto a la evolución socioeconómica que ha cuestionado el modelo, sobre si es un modelo de éxito o no. Brevemente le diré que no hay ninguna evidencia empírica —ninguna— de que un modelo descentralizado sea menos eficiente que un modelo centralizado. Créame que sigo muy de cerca este asunto, y no hay ninguna evidencia empírica. Puede haber modelos muy descentralizados muy eficientes y modelos centralizados completamente ineficientes. De modo que por ahí tenemos poca luz. Por ejemplo, el modelo descentralizado matricial como el alemán es eficiente, pero el modelo centralizado de un país que no tengo por qué citar, porque se me ocurren varios de nuestro entorno, no lo es. No creo que este sea el problema. Algo distinto es que ahora a veces yo observo —esto me preocupa— que se intenta utilizar este argumento como una forma para decir que el Estado autonómico no es eficiente; nos equivocamos, tenemos que volver sobre los pasos que hemos dado. ¿Amparándose en el principio de eficiencia? Yo creo que esto sería un error porque —insisto— no hay evidencia. Sería un error grave porque lo que intenta ocultar este argumentario, que yo conozco, es una forma de recuperar por la vía de la recentralización parcelas o aspectos de la política pública del diseño de la organización territorial,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 25

argumentando de una manera poco fundamentada que el modelo de Estado descentralizado del Estado autonómico no es eficiente.

¿Igualdad en la educación? Nosotros tenemos muchos problemas en educación; muchos tienen que ver con presupuestos, otros no. Usted sabe que yo he trabajado como director general de Coordinación y de la Alta Inspección en el Ministerio de Educación, como secretario general técnico en el Ministerio de Educación y también he trabajado como consejero de Educación y Ciencia en un Gobierno regional y además he trabajado durante cuarenta años como docente. Mi mundo ha sido la educación, de manera que he podido ver, por un lado, la formulación de políticas públicas desde el Gobierno central y un Gobierno regional, y por otro lado, como profesor en una universidad grande. Por tanto, he conocido los sistemas educativos de todas las maneras. Nosotros tenemos un problema de financiación en este momento en España que tiene que ver con la desigual financiación per cápita para proveer el mismo tipo de servicios. Hay comunidades del régimen común, cuya diferencia de presupuesto per cápita por pupitre es del 30%, esto no es explicable. Y hay diferencias entre comunidades del régimen foral y del régimen común superiores, esto es menos defendible aún. De manera que en este sentido sí que tenemos un problema de modelo de financiación para la educación que puede ser subsanado.

Luego tenemos otros problemas que van más allá de la financiación estricta, que están relacionados con el diseño del sistema, el acceso del profesorado, el alto nivel de fracaso escolar porque somos los penúltimos de la Unión, los segundos por la cola, el abandono escolar temprano, etcétera. Todo esto requiere pensar mucho más allá, además de poner más recursos para el sistema. De modo que aquí tenemos uno de los retos fundamentales como Estado moderno, y más ahora en la economía del conocimiento. Esto al final acaba repercutiendo en el empleo, en la productividad, en la capacidad de la economía de un país. En este momento nosotros tenemos un dilema y algunas regiones de manera más acusada que otras. Déjeme que se lo diga de una manera muy básica y sencilla, pero no lo sé expresar de otra manera: nosotros no podemos ser como Alemania, pero tampoco podemos ser como las economías asiáticas. Ni podemos incorporar el nivel de productividad como las economías centrales de Europa, ni al mismo tiempo podemos competir con economías emergentes del Pacífico. En ese espacio central, en ese sándwich, se encuentra una buena parte de las economías regionales españolas y ahí tenemos un problema importante, que en parte se puede solventar solo por la vía de la educación.

¿Cómo integrar reivindicaciones de identidad nacional sin una reforma constitucional? Es difícil, por eso les he deseado mucho éxito porque ese es trabajo de esta casa básicamente, de los actores políticos. Es difícil, tal vez, si usted me pregunta, empezaría por el reconocimiento de elementos simbólicos. Yo empezaría por las lenguas españolas, por ponerle un ejemplo, porque creo que no cuesta dinero y envía señales muy positivas al conjunto del Estado. A veces cosas muy sencillas permiten dar pasos de gigante. Los elementos simbólicos serían muy importantes.

Lo que sí tengo claro es que las naciones existen, que las naciones resisten y que tener una identidad nacional fuerte no necesariamente implica tener voluntad de convertir tu sentimiento en un Estado. Juan Linz, que es uno de mis referentes intelectuales, decía en 1983 que el objetivo que teníamos que conseguir es encontrar un techo para que aquellas personas que se sienten de una identidad específica encuentren acomodo en un techo mayor. Ese techo es el que tenemos que construir entre todos y dar acomodo, dar cobertura, precisamente porque a veces se hacen lecturas muy sencillas, muy simples, de problemas más complejos, también desde las llamadas naciones internas, en este caso, fundamentalmente Cataluña y Euskadi.

El señor Cano se refería a una nación de naciones. A mí lo que más me sorprende —lo he dicho antes— es que se hablara con más naturalidad de esta cuestión en el año 1977 que ahora. Esto me sorprende muchísimo; qué quiere que le diga. Yo releo con deleitación muy a menudo los debates constitucionales de aquel momento porque hablaban con mucha más normalidad de la realidad de un Estado como el nuestro, que es muy complejo. Hablaban con mucha naturalidad de esto y ahora echo de menos eso; echo de menos esa naturalidad a la hora de abordar cuestiones que están ahí y que van a estar. Los Estados creen que tienen el reloj, pero las naciones tienen el tiempo. Ser nacionalista no significa que tengas que aspirar a convertir tu sentimiento en un Estado, este es el reto fundamental que tenemos en un Estado como el nuestro. ¿Que no es sencillo? Ya lo sé. Pero nosotros no somos como Francia ni como Portugal, y no lo seremos nunca.

En materia de políticas públicas, tal vez me he expresado mal. Lo que decía, en un pilar fundamental como la política pública vinculada al turismo, es que yo también observo ahí tensiones, más bien descoordinación, entre niveles de Gobierno. El Gobierno central no tiene competencias en materia de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 26

turismo sobre el papel, es competencia de las comunidades. Sin embargo, el Gobierno central tiene muchas capacidades para formular políticas, como por ejemplo la política exterior. Lo que yo he querido decir, tal vez sin éxito, es que esa es una de las parcelas donde veo que hay más nivel de descoordinación. Hay muchas sentencias en el Tribunal Constitucional también en este campo que recomiendan ir avanzando por ahí.

¿Reforma acotada de la Constitución? Entiendo por reforma acotada de la Constitución lo que recoge el dictamen de mis colegas que acaban de publicar hace poco titulado Ideas para una reforma de la Constitución española, que hago mío. Eso es lo que yo entiendo por reforma acotada de la Constitución. Por eso creo, como ellos, que no es adecuado un proceso constituyente sino una reforma acotada de la Constitución, pactada y acordada. Aun así, ya le he dicho que me parece poco probable esta reforma acotada por el escaso oxígeno político que encuentro en este momento en el ambiente español.

¿Qué está haciendo mal la Administración General del Estado? Lo dije en 2006, porque esa parte me correspondió redactarla a mí, y lo vuelvo a decir ahora. La Administración General del Estado todavía no ha entendido del todo qué significa el Estado autonómico con comunidades con poder legislativo; eso no lo ha entendido del todo. Y no me refiero a los actores políticos, me refiero también a los altos funcionarios. Ahora me referiré a lo que decía la ilustre diputada señora Sánchez-Camacho, también. Todavía hay mucho terreno por hacer. La Administración General del Estado tendría que asumir muchísima más capacidad propositiva, de incentivación, de coordinación y menos capacidades ejecutivas en parcelas que hace mucho tiempo que corresponden al ámbito de las comunidades. Su campo es muy amplio; es más, yo creo que no lo ha desarrollado en su plenitud, es amplísimo. En ese documento tan antiguo decíamos muchas cosas.

Cupo vasco y asimetría. Nosotros tenemos unas asimetrías muy importantes en financiación. Yo espero que, tanto los expertos como el Consejo de Política Fiscal y el Gobierno en Conferencia de Presidentes, es decir, la esfera política resuelva esta cuestión que no tiene por qué resolverse con una reforma de la Constitución. Si se incluye la financiación en una ulterior reforma acotada, estupendo, sería muy bueno, pero mientras tanto no es necesario una reforma de la Constitución para dar pasos muy significativos en un perfeccionamiento del modelo de financiación en España, que en este caso es muy asimétrico, no solamente entre régimen foral y régimen común sino dentro de las comunidades del régimen común. Esto no se puede mantener por mucho tiempo. Le habla una persona que vive en una comunidad que es de las más castigadas, en cuanto a la financiación per cápita para la provisión de políticas públicas idénticas, como educación, sanidad, servicios sociales o vivienda, por ejemplo.

¿Qué significa regionalización dentro de la globalización? Lo que yo quería decir en ese texto, que yo le agradezco que usted haya leído, es que la globalización ha cambiado muchas cosas. Ha difuminado en parte los niveles tradicionales, los perfiles del Estado nación y esta dilución parcial ha abierto una ventana de oportunidad a escalas subestatales, regiones y ciudades. Esto es lo que yo quería decir. De modo que las regiones metropolitanas y ciudades ahora tienen más posibilidades de comportarse como actores políticos en un mundo globalizado. En este sentido, hace tiempo que apoyo la necesidad de trabajar muy en serio en España la escala metropolitana, como otras ciudades de nuestro entorno.

La escala local, respondo a algunos colegas —ya sé que debo acabar—, es una asignatura pendiente. Solo aprovecharé para decirles, a usted y al señor Baldoví, que el camino no es la Ley de racionalización y sostenibilidad de los Gobiernos locales; este no es el camino. Yo creo que esa iniciativa ha sido una oportunidad desaprovechada, ya que se aparta de la tendencia a dar contenido a la escala local como espacio privilegiado para la formación de políticas públicas que están cerca de los ciudadanos. Yo creo que ese no es el camino. Eso tampoco requiere reforma constitucional porque es una ley. De modo que esta casa podría volver sobre sus pasos y repensar esa cuestión que es esencial, porque afecta a la vida de millones de personas. Fue una ocasión desaprovechada, una ocasión que se hubiera podido orientar de otra manera.

La reforma del Senado, señor Baldoví, creo que es muy necesaria. Mientras tanto, como dije antes, me conformaría con que la Conferencia de Presidentes se ubicara allí, ya me conformaría con esto a día de hoy. Aunque lo ideal sería que fuera un Senado territorial como el alemán, con representación de los Gobiernos regionales, tal y como dice el documento de mis colegas titulado Ideas para una reforma de la Constitución, que hago mío en este punto.

Los Gobiernos locales —imagino que usted lo conoce bien— en este momento, según un estudio que hicimos hace poco en mi universidad, dedican la cuarta parte de su presupuesto ordinario a lo que se define como gastos no obligatorios. Actualmente, se ocupan de aquellas cosas en las que no tienen

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 27

formalmente atribuidas competencias, pero está la gente y están los problemas. Ahí hay una disfunción muy grande, la media es la cuarta parte a gasto no obligatorio. Eso indica justamente el espacio que hay que cubrir, más otras capacidades nuevas que hay que atribuirles en un momento como el actual. En cambio la respuesta ha sido la contraria: quitarle competencias por la vía de la Ley de racionalización y sostenibilidad de los Gobierno locales, y al mismo tiempo, reforzar —esto lo enlace con usted— a las diputaciones provinciales, que es una cuestión que a mi juicio también es discutible. Esta es la esencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad, junto con un objetivo no explicado del todo que es favorecer la privatización de servicios en la escala local. Esta es la esencia de la ley. Yo creo que ha sido una oportunidad desaprovechada, francamente.

Señora Sánchez-Camacho, muchísimas gracias también por su intervención. Me ha hecho tantas preguntas que estoy seguro de que el presidente me refirá.

El señor **PRESIDENTE**: El presidente ya está nervioso.

El señor **ROMERO GONZÁLEZ** (Catedrático emérito de Geografía Humana de la Universitat de València): Propuestas concretas. Las conferencias se pueden hacer de otra manera, se deberían de hacer de otra manera, tanto las sectoriales como las de presidentes porque son piezas fundamentales. No concibo yo en un país moderno que un Plan estatal de infraestructuras no sea visto por una Conferencia de Presidentes. A eso me refiero, ¿se da cuenta? Sin embargo, esto no ocurre. No concibo yo que una conferencia sectorial y la Conferencia de Presidentes no estén reguladas con una secretaría, con un espacio, con una periodicidad. Esto no puede quedar al albur del humor del ministro de turno. Esto no funciona así, no debería ser así, creo que es un error. Las agencias estatales deberían ser estatales, verdaderamente estatales; no del Gobierno central. Y los planes estatales deberían ser planes estatales, es decir, no de los ministerios del Gobierno central, sino para el conjunto del Estado. Estos ya serían para mí pasos casi revolucionarios, permítame que lo diga así. Nosotros estamos en un punto muy anterior a esto y esto nos resta muchas energías y muchos recursos, vuelvo a repetir por segunda vez.

¿Cómo recuperar la lealtad institucional entre las partes? No lo sé. No será sencillo. La fractura política, social y emocional que se ha producido en España tendrá costes y durará mucho tiempo. No lo sé, pero lo que sí sé es que se ha roto un valor precioso que hemos tenido en España durante cuarenta años: la lealtad institucional, que cuando había un conflicto se remitía al Tribunal Constitucional. Esto se ha roto y esta ruptura tendrá consecuencias. Tendrán que hacer lo posible como actores políticos para que esto sea así. ¿España inacabada?, ¿hay que cerrarla? No lo creo. El modelo de Estado español descansa en la provisionalidad, el pacto permanente y el acuerdo. Yo creo que aspiraciones a cerrar —sé que se dice mucho— el modelo, a acotar el modelo, a poner por escrito lo que le corresponde a cada uno en un Estado compuesto como el nuestro no será sencillo. Les recuerdo: provisionalidad, diálogo y pacto permanente. Yo sí que creo, señora Sánchez-Camacho —no tengo ninguna vocación de polemizar, ni mucho menos—, que en España ha habido dos momentos, uno bueno y otro no, que han marcado la evolución del Estado autonómico. El primero fue la sentencia de la Loapa, para bien; aquí el Tribunal Constitucional apostó por el Estado autonómico. El segundo ha sido la sentencia de 2010, que deriva de un recurso; esa sentencia es un punto de inflexión. **(La señora Sánchez-Camacho Pérez: De varios recursos)**. Deriva de varios recursos. Esa sentencia es un punto de inflexión, porque esa sentencia ha marcado una ruptura emocional importante. En todo caso, no tengo ninguna vocación de polemizar.

Gracias por la referencia a la cultura de la coordinación entre niveles de Gobierno porque creo que eso sería un avance extraordinario. Me siento muy agradecido por su invitación y muy privilegiado por estar aquí. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Romero. Una visión más que nos vendrá bien a todos. Suspendemos la sesión por dos minutos. **(Pausa)**.

### — DEL SEÑOR SOSA WAGNER, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE LEÓN. (Número de expediente 219/000973).

El señor **PRESIDENTE**: Conforme a lo previsto en la convocatoria de la sesión de hoy, comparece en este momento don Francisco Sosa Wagner, catedrático de Derecho Administrativo, a quien concedo la palabra.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 28

El señor **SOSA WAGNER** (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León): Buenos días. Muchas gracias, señor presidente y miembros de la Mesa. Me encuentro muy honrado de haber sido convocado a esta Comisión, de manera que espero poderles contar alguna de mis reflexiones. Ya sé que es una hora muy tardía, porque sé bien que llevan toda la mañana escuchando a los otros comparecientes y estarán agotados. Vamos a ver si puedo resumir mis opiniones sobre este problema que aquí nos convoca de la manera más clara posible y también más concentrada, de forma que ustedes me puedan preguntar, si es que lo tienen a bien.

En primer lugar quiero hablar, porque he visto por las noticias de prensa que casi todos los comparecientes se han pronunciado sobre este problema, de la reforma general de la Constitución. Aunque este es un asunto que queda aplazado para el futuro, en la medida en que casi todos los comparecientes han hecho algunas apreciaciones y han vertido sus opiniones sobre la reforma de la Constitución, yo también quiero empezar por ahí, porque además liga con lo que luego voy a tratar de explicar. En ese sentido, hago una afirmación de carácter general: hacer la reforma de la Constitución sería deseable. ¿Por qué? Hay muchas razones para que se haga la reforma de la Constitución; una Constitución que tiene ya años y sobre todo una Constitución, algunas de cuyas partes han quedado claramente obsoletas. De manera que tampoco pasaría nada si hiciéramos una reforma de la Constitución. Hay que tener en cuenta que en algunos países como el caso de Alemania, que siempre se cita, hay continuos cambios constitucionales y nadie se altera por eso. Ahora bien, las posibilidades que existen en España de hacer un cambio constitucional son prácticamente nulas. Para hacer un cambio constitucional, ya sea una reforma o entrar en un proceso constituyente —no entro en esos detalles técnico jurídicos—, la ciudadanía tiene que partir de unas convicciones comunes, toda la ciudadanía tiene que partir de unas convicciones comunes. Así es como se inicia un proceso constituyente o una simple reforma constitucional. Todos los ciudadanos creen en determinadas cosas comunes y luego discrepan, en función de sus preferencias ideológicas o políticas, de una cosa u otra. El grueso del diseño del Estado es un diseño común y un diseño compartido. Eso es absolutamente básico para poder avanzar.

Esto es un poco como la iglesia, donde los católicos tienen que creer en el credo. Algunos creerán que la Virgen de los Desamparados es la que mejor fabrica las paellas o no las fabrica, ese es un asunto en el que puede haber discrepancia. Sin embargo, hay un núcleo básico de convicción, que en el caso de los católicos entiendo que está contenido en el credo. Eso tiene que creerlo todo el mundo y el que no crea lo mejor es que abandone esas creencias y si es una sacerdote que abandone su traje talar y se dedique a otra cosa. Esto para la reforma de la Constitución es absolutamente básico. En España no existe eso que los alemanes llaman integración. Desde Smend para acá, quien explica mucho de los artilugios constitucionales en toda su obra, él aplica la palabra integración de la población en unas convicciones comunes, Él habla incluso de unos símbolos comunes, de unas fiestas comunes, de unos himnos comunes, etcétera.

Esto es lo que a nosotros —es evidente— nos falta, no hace falta que yo haga aquí alusión a cuáles son las graves quiebras que existen en la población española sobre estos contenidos constitucionales básicos. La prueba de todo ello está aquí, justamente en esta Comisión; en esta Comisión donde faltan varios grupos políticos, según tengo entendido, que no se han incorporado a ella. Esta es la prueba del nueve de que aquí no hay una creencia común en unos valores constitucionales. A mí me da la impresión —hay que decirlo con claridad— que el 30% de los diputados de esta Cámara, o bien no creen en la Constitución porque no creen en un sistema liberal, democrático, parlamentario, etcétera, al uso que nosotros tenemos, o bien simplemente no creen en España. Claro, si no se cree en España difícilmente se va a poder aportar algo razonable a la Constitución precisamente de España, a la Constitución española. De manera que cualquier intento que se haga en ese sentido va a fracasar. Por tanto, la Constitución española que efectivamente podría ser objeto de algún tipo de reforma ni lo puede ser ahora, ni me temo que lo pueda ser en una temporada bastante larga por estas razones que digo, mientras existan estas quiebras ideológicas tan potentes; estas quiebras en la integración —vuelvo a utilizar la palabra de Rudolf Smend— de la población española. Creo que eso es absolutamente básico. Otra cosa es que grupos de profesores, de especialistas, se esfuercen en hacer proyectos y trabajos destinados a una posible reforma constitucional. Esto es algo bueno y el oficio que yo tengo y tienen otros juristas está encaminado a ello. Nosotros tenemos las armas suficientes para poder pensar en términos constitucionales en qué se puede cambiar esto o se puede cambiar lo otro. En ese sentido, los esfuerzos que se están realizando por parte de algunos grupos o de mis colegas deben ser saludados positivamente porque contribuyen a enriquecer el debate político y también porque si en el algún momento, en el futuro, se

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 29

puede abordar una reforma constitucional porque la distribución del mapa político cambia, sería bueno disponer de estudios serios, no sectarios ni partidistas, sobre los grandes instrumentos del Estado. Esta es la primera cuestión que quería trasladarles.

La segunda cuestión se refiere a que esta Comisión, constituida por los grupos políticos, que es como tiene que estar constituida, por lo que he visto hasta ahora respecto a las personas que han ido compareciendo por aquí —todos magníficos profesionales, de eso no hay ninguna duda—, sin embargo, adolece de algo que me parece muy importante cuando hablamos del Estado de las autonomías y su reforma. Creo que después de cuarenta años de existencia del Estado de las Autonomías desde que se empezó a construir —recuerdo que a partir de los pactos autonómicos alcanzados entre UCD y PSOE, sobre la base del dictamen de la comisión de expertos de García de Enterría donde tuve el honor de participar, se elaboraron en el año 1982 los estatutos de autonomía, José Enrique Serrano estaba entonces en aquellas batallas—, ha llegado el momento de analizar cómo ha funcionado. No se puede intentar modificar el Estado de las autonomías, y este es precisamente el objeto de la Comisión, sin saber cómo ha funcionado realmente. Para saber cómo ha funcionado realmente hay que oír a los expertos, a los funcionarios públicos y a las personas que han estado y están al frente de las distintas transferencias que se han realizado y su ejercicio. Por ejemplo, para saber qué ha ocurrido con la descentralización profunda que se ha producido en la gestión forestal y de espacios protegidos es muy importante saber cómo se han gestionado los montes, la política forestal, la política de espacios protegidos. Y a partir de ahí llegar a la conclusión de que hay que modificarlo todo o no hay que modificar nada, estamos encantados de lo que hemos construido y ha funcionado perfectamente. Para eso no se puede andar con especulaciones teóricas ni leyendo un libro u otro, hay que oír directamente a las personas que están o han estado al frente de estos servicios, al frente de un parque nacional en el norte, el sur, el este o el oeste de España porque las problemáticas son distintas, para poder abordar este asunto. Por tanto, es necesario escuchar a los técnicos que son los funcionarios que están o han estado en la gestión directa.

Otro ejemplo sería la Administración de Justicia. Saben ustedes que la Administración de Justicia en España está partida más o menos por la mitad entre territorios de la Administración del Estado y territorios de las comunidades autónomas. Los funcionarios judiciales, desde el juez hasta el último trabajador, saben que pertenecen al territorio Ministerio de Justicia, como dicen ellos, o al territorio de la comunidad autónoma. Desde luego este modelo no me convence personalmente, pero antes de meter la pluma al modelo que ha resultado de las transferencias autonómicas en materia de justicia, sería muy bueno consultar a los jueces, a los secretarios judiciales, ahora llamados letrados del Ministerio de Justicia, o sencillamente a los funcionarios que dependen de la comunidad autónoma. Por ejemplo, el médico forense en unos sitios depende de la comunidad autónoma y en otros de la Administración del Estado. Esto también está en la línea de la reflexión a que me estoy refiriendo.

Lo mismo se puede decir para los otros grandes servicios públicos, los servicios sociales, dependencia, sanidad, educación, etcétera, y no digamos ya para los grandes proyectos territoriales, es decir, los que afectan al territorio en su conjunto y no permiten la fragmentación en comunidades autónomas. Me estoy refiriendo, por ejemplo, al agua. Ahora ha surgido otra vez el problema de los trasvases de cuenca, un asunto muy antiguo que mi mujer y yo tratamos en un libro titulado precisamente *El Estado sin territorio: cuatro relatos de la España autonómica*. En esos cuatro relatos de la España autonómica citábamos como uno muy importante este del agua, que no hay manera de solucionar. Ahora ha vuelto otra vez la pelea. He visto la noticia de que el PSOE y el Gobierno se van a poner de acuerdo en la gestión del agua, y yo digo: ja, ja, ja, ja; se van a poner de acuerdo mañana por la mañana. Este es un problema de una complejidad extraordinaria y hay que tener una firmeza política muy grande, una estrategia absolutamente inequívoca en todo el territorio español para poder abordarlo. Ante las diferencias que existen entre Castilla-La Mancha y Murcia, hay que tener mucha potencia política y unas convicciones muy profundas para no tener un discurso en Toledo y otro en Murcia.

Lo mismo ocurre con la energía, estamos todo el día oyendo hablar del carbón, de las energías renovables. Yo vivo en León y es una región donde el debate sobre carbón sí o no es constante. Vemos permanentemente cómo por las mismas organizaciones políticas se está diciendo una cosa y la contraria. Este discurso o se unifica —luego diré cuál podría ser el mecanismo institucional para unificar estos discursos— o no hay manera de abordar este problema. Ya que estamos hablando de energía, otro ejemplo es el almacén nuclear, que también tratamos en nuestro libro. Cuando publicamos *El Estado sin territorio* dábamos cuenta del embrollo existente en torno al almacén nuclear. Recuerdo que cuando este Gobierno eligió por fin el lugar, Villar de Cañas, le dije a la coautora del libro: ya nos han estropeado un

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 30

capítulo porque ahora el Estado sí tiene territorio allí. Pues esto duró cuatro días y ahora el asunto está otra vez absolutamente embarullado porque la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha entrado en ello y no hay manera de funcionar. Es decir, el Estado sin territorio, el Estado que carece de un territorio donde poder ejercer sus competencias.

Todas estas cuestiones afectan al núcleo mismo del funcionamiento del Estado de las autonomías y es muy importante que se aborden. Para ello, insisto, es fundamental oír a los expertos que son modestos funcionarios que han estado tratando y gestionando todas estas cuestiones. Una vez se conozca el asunto sobre la base de las conclusiones que estos estudios y aportaciones produzcan, se trata de rectificar en lo que se pueda rectificar. Es decir, habrá cosas que han funcionado bien y otras que han funcionado peor, estoy hablando, por ejemplo, de la sanidad, aunque probablemente, desde el punto de vista de la gestión, no haya funcionado muy mal y tampoco es posible buscar otros modelos, pero hay que constatarlo, como digo, oyendo a los expertos. De manera que en algunos casos llegaremos a la conclusión de que la situación es buena y no hay que tocar nada, y en otros casos la situación es mala y hay que tocarla. ¿Cómo? No se trata de recentralizar o descentralizar más, sino de buscar una solución a los problemas que se hayan creado de manera pragmática y en función de los distintos sectores concretos de los que estemos hablando. No vale con hacer afirmaciones de carácter general, a las que somos muy aficionados los profesores y también otros especialistas. Creo que hay que ser un poco más modesto y buscar soluciones específicas para problemas específicos, sin entrar en esos debates un poco necios de si estos son recentralizadores, aquellos son descentralizadores, un debate que me parece tonto a las alturas en que estamos y con la experiencia que ya tenemos los españoles de funcionamiento de un Estado altamente descentralizado.

Dicho todo esto, abordaré otro de los asuntos que me parece prioritario y, por tanto, anterior a una reforma constitucional que, como ya he comentado, no es posible llevar a cabo. Me refiero a la reforma de la legislación electoral. Esto es absolutamente prioritario y, además, afecta de manera muy precisa al funcionamiento del Estado de las autonomías. ¿Por qué? Porque durante los cuarenta años que llevamos desde los Gobiernos de Adolfo Suárez hasta el actual Gobierno de Mariano Rajoy, el Estado de las autonomías se ha visto afectado por un sistema electoral que prima a los partidos políticos nacionalistas. Con esto no descubro ninguna novedad, todos los que estamos aquí presentes conocemos el asunto. La distorsión que ha producido el hecho de que una comunidad autónoma, que representa a un porcentaje de españoles muy pequeño, pueda condicionar a los Gobiernos de España de manera ininterrumpida durante los cuarenta años de democracia no es admisible. Cuando hablamos sobre el problema de Cataluña —a lo mejor ustedes han oído hablar alguna vez de que hay un problema en Cataluña— y oímos que no hay diálogo con el Gobierno del Estado, no entiendo cómo se puede decir que no ha habido diálogo con unos señores que han estado mandando allí durante cuarenta años, los nacionalistas, y que han estado condicionando la política de todos los Gobiernos de España a través de los presupuestos, de leyes que se aprueban y que no se aprueban, durante todo este tiempo. Podrán pedir diálogo los de Almería, los de mi provincia, León, los de Cuenca o los de Cáceres, pero desde luego no los ciudadanos catalanes que han tenido un diálogo absolutamente prioritario y privilegiado con las instituciones y el Gobierno del Estado, que han colocado a sus piezas —muy importantes— en el Tribunal Constitucional, es decir, en el meollo mismo de la justicia española.

Por tanto, hay que ir a una reforma de la legislación electoral porque, además, va a favorecer que los votos de los ciudadanos españoles valgan igual. Hay que saber que la legislación electoral nunca va a reflejar exactamente las opiniones de los ciudadanos. Muchas veces he pensado en escribir un libro titulado Derecho electoral o las mil formas de adulterar la voluntad popular, porque los sistemas electorales al final adulteran la voluntad popular, pero hay que procurar que esa adulteración sea la menor posible o haga el menor daño posible. En ese sentido, la legislación electoral española es un fracaso. Yo propondría a las personas que me escuchan que tomaran el ejemplo de Alemania. Allí el Tribunal Constitucional ha ido afinando la legislación electoral a través de sentencias y ha cambiado muchas veces un sistema electoral que es extraordinariamente complejo. No voy a entrar a explicarlo ahora, cada vez que lo hago tengo que estudiarlo detenidamente porque se me olvida de una vez para otra. Lo que sí sé es que el Tribunal Constitucional lo ha ido afinando con sus sentencias con el fin de garantizar, en la medida de lo posible, la igualdad de voto de los alemanes para constituir el Bundestag, el Parlamento o Congreso de los Diputados alemán. De suerte que, como digo, con mucha frecuencia las sentencias han ido tocando levemente el sistema electoral con ese designio. Si se aborda esta tarea de reforma de la legislación

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 31

electoral, yo recomendaría a los expertos que se dedican a estas cosas tener en cuenta el ejemplo alemán.

En segundo lugar, en el ámbito de las comunidades autónomas hay una reforma absolutamente prioritaria que es la financiación autonómica. Para ello probablemente hacen falta algunas reformas constitucionales por lo que luego diré, pero tenemos los instrumentos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia de Presidentes, que son foros adecuados para abordar este asunto. La prueba de que no existe la integración a la que me refería al principio es lo que ocurre con las Conferencias de Presidentes y a veces también con los Consejos de Política Fiscal y Financiera, que algunos consejeros o presidentes no acuden a estos foros de encuentro de las autoridades autonómicas, con lo cual se quiebra por completo la idea de un Estado, de una nación conjunta que late por los mismos principios y por las mismas preocupaciones. No hace falta decir que mi opinión clarísima es que si se abordara esta financiación autonómica, habría un principio fundamental que sería: privilegios y derechos históricos al desván. Evidentemente, esto obliga a cambiar la Constitución, sé la complicación que todo eso tiene, pero es absolutamente importante que desaparezcan estos privilegios como debería ser importante que desaparecieran los derechos históricos. Los derechos históricos se incluyeron en la disposición adicional primera de la Constitución y ahí están, son un poco la traducción al español de lo que ocurrió en Alemania a finales del siglo XIX, cuando se elaboró la Constitución de Bismarck. Bismarck para tratar de atraer a los Estados del sur a su idea constitucional, a la Constitución del Reich, reconoció una serie de privilegios históricos sobre todo a Baviera y a Wurtemberg, que era un reino de muchos años, muy consolidado. Les concedió una serie de privilegios en materia postal, de ferrocarriles, de función pública. Y debo decir que cuando llegó el año 1919 y hubo que elaborar la Constitución de Weimar, las fuerzas progresistas que estaban allí, dirigidas por un jurista alemán llamado Hugo Preuss, no tuvieron ninguna duda para acabar con esos privilegios históricos. Me estoy refiriendo a los liberales y a los socialdemócratas, los socialistas alemanes, que no tuvieron la menor duda para suprimir esos privilegios históricos, ¿por qué? Porque una constitución difícilmente puede atraer a su seno la existencia de un material que la propia constitución luego no puede manipular ni manejar, no puede admitir un legado histórico que es absolutamente inamovible y que se perpetúa. Dentro de un proceso constituyente es absolutamente inadmisibles, y así lo entendieron las fuerzas políticas progresistas, liberales y socialistas, en Alemania. Por tanto, allí desaparecieron los llamados derechos reservados, así fue como los denominó Bismarck en aquella ocasión. En definitiva, privilegios al desván sería una idea básica para conformar un Estado de las autonomías sano.

Avanzo en mi discurso. Entre los asuntos que permanentemente se están citando aquí, en el Congreso, en los medios de comunicación, en los foros de opinión, etcétera, hay dos sobre los que querría decir unas palabras aun cuando, insisto, es difícil abordarlos por lo que acabo de decir acerca de la imposibilidad real de reformar la Constitución española. Uno de ellos es el sistema de competencias. Estamos todo el día hablando de los artículos 148, 149, de las competencias exclusivas, de las competencias para acá y las competencias para allá. Creo, y lo digo con absoluta rotundidad, que para hacer la distribución de competencias hay un mecanismo muy sencillo, que es coger los artículos 70 y siguientes de la Ley Fundamental de Bonn, traducirlos al español —están traducidos ya— y tratar de incorporarlos a la legislación constitucional española porque está todo muy clarito. Los alemanes han tenido grandes complicaciones con la distribución de competencias desde el año 1949, cuando se aprueba la Ley Fundamental, hasta este momento. Han tenido muchas dificultades que han ido tratando de sortear, por ejemplo, con las leyes marco, con las leyes de bases, que nosotros hemos asimilado aquí confundiéndonos, confundiendo al Tribunal Constitucional, confundiendo a los juristas que entran en este asunto, confundiendo en los pleitos, a los administradores, etcétera. Los alemanes han roto con todo eso y establecen una lista de competencias exclusivas donde la Federación —el Estado diríamos nosotros— actúa, y luego hay unas competencias compartidas entre la Federación y —las comunidades autónomas aquí— los Länder. Pues bien, las competencias compartidas significan que los Länder pueden entrar en ellas a través de su propia legislación pero, ojo, excepto cuando la Federación, es decir, el Estado, decida entrar a regular esas competencias porque está en juego la unidad económica del Estado o los derechos básicos de los ciudadanos alemanes. Cuando se producen esas dos circunstancias contenidas en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental, entonces la competencia compartida y la legislación de los Länder cede ante la legislación de la Federación. Es importantísimo saberlo y así es como está montado el asunto, esto tiene muy poco de misterio. Es verdad que en ese mismo artículo hay otro precepto que admite algunas legislaciones discordantes —así se llaman— respecto de la Federación, pero están

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 32

contraídas a una serie de materias muy específicas, señaladas en dos o tres apartados que, por cierto, tienen muy poco interés porque casi todas ellas están absolutamente penetradas por el derecho europeo, donde ni la Federación alemana ni los Estados federados tienen nada que decir porque prácticamente todo viene resuelto por las directivas y los reglamentos. De manera que en eso consiste todo el misterio de las competencias, pero hay que partir de la creencia en la unidad de un Estado. Usted tiene atribuidas las competencias que le atribuye la constitución, no hay ningún problema; ahora bien, cuando a través de la legislación que dicta está poniendo en riesgo la unidad económica de Alemania o los derechos básicos de los alemanes, entonces se ha acabado la broma de que cada Länder tenga su propia legislación. La constitución dice exactamente asegurar las condiciones de vida equivalentes en el territorio federal —esa es la expresión— o el mantenimiento de la unidad jurídica y económica.

La otra materia que también está permanentemente en el debate político, en las intervenciones aquí en el Congreso, es la reforma del Senado. Sobre esto quiero decir algunas cosas que me parece que no siempre se dicen. Estamos de acuerdo en que el Senado español no responde a las necesidades de un Estado descentralizado, de eso no hay ninguna duda y, por tanto, debería reformarse y, además, se puede hacer a través de una reforma simple de la Constitución. Ya he dicho la complicación que tiene todo esto por las razones que hemos expuesto y de las que ustedes son perfectamente conscientes, pero quiero subrayar que habitualmente se hace una invocación al Bundesrat alemán como modelo a seguir para una alteración del Senado español. Creo que esto es una equivocación completa. Si hay una organización burocrática y absolutamente seca en el panorama institucional alemán, esa es el Bundesrat. No sé si lo habrán hecho alguna vez aquí en el Congreso, pero deberían constituir una comisión para conocer un día el Bundesrat alemán y ver cómo funciona, yo he estado en alguna ocasión. Primero, hay que aclarar a la ciudadanía que ningún alemán elige a los miembros del Bundesrat, no hay elecciones como existen aquí para el Senado. El Bundesrat está compuesto por una serie de señores que son como unos ministros de los Länder. Son los Gobiernos de los Länder y no el Parlamento —en Austria funciona de otra manera, allí los nombra el Parlamento— los que nombran a los miembros del Bundesrat, de manera que en definitiva son altos funcionarios de los Gobiernos de los Länder, nada más. ¿Qué representación tienen allí? Se hace en función de la población y va de tres a seis representantes. Los Länder más pequeños, como pueden ser Hamburgo o Bremen, tienen tres representantes y los más grandes, es el caso de Baviera o de Baden-Wurtemberg, tienen seis, pero, ojo, esos tres o seis representantes todos tienen que votar lo mismo, no pueden votar de manera discrepante. Cuando han votado de forma discrepante, como ocurrió en el año 2001 con una reforma de la inmigración en Mecklemburgo ante Pomerania, el Tribunal Constitucional se cargó la votación en cinco minutos; exactamente en un mes se cargó la votación discordante de quienes habían intervenido, que eran cinco representantes procedentes de un Gobierno de coalición que no tenían los mismos criterios sobre un problema grave como era la inmigración, puesto que todos tienen que votar en bloque. Todo eso hace que el Bundesrat sea una organización muy burocratizada, muy seca, allí no hay debates ni hay nada. Es una institución extraordinariamente aburrida, no hay ninguna vida para dar savia al funcionamiento de un Estado federal. Por eso hay muchísimos autores —otros no, evidentemente— que propugnan sin más la desaparición de esta organización. El otro día escribí a un catedrático alemán, ya jubilado, que es una gran autoridad, y le decía: tengo que intervenir en una Comisión del Congreso y me gustaría conocer su opinión sobre todo esto. No voy a decir su nombre, pero estoy hablando de una persona que ya está jubilada, tiene ochenta años, y es el autor de libros muy importantes de derecho público alemán. Tengo la satisfacción y el honor de contar con su amistad y poder dirigirme a él, así que le escribí para que me hablara sobre el Bundesrat. Me contestó y terminaba diciéndome que, en su opinión —por supuesto, no es la opinión unánime—, si desapareciera el Bundesrat no pasaría absolutamente nada.

Para ir terminando, ¿cuál es la propuesta que me atrevo a lanzar aquí? El Senado se debería sustituir por una Conferencia de Presidentes de los Gobiernos de las comunidades autónomas y nada más. Los presidentes de las comunidades autónomas constituirían el pleno de este Senado —lo podemos llamar Senado o simplemente Conferencia de Presidentes—, y las comisiones estarían integradas por los consejeros responsables de las materias correspondientes, transportes, hacienda, cultura, medio ambiente, agricultura, lo que sea. Para resumir diría que la inspiración me parece que debe estar más en los Consejos de Ministros de la Unión Europea que en el Bundesrat alemán, que no me parece que sea un ejemplo a seguir. Ya saben ustedes perfectamente cómo funcionan los Consejos de Ministros de la Unión Europea después de muchas modificaciones, la última la del Tratado de Lisboa que está en vigor desde el año 2017; no hay un Consejo de Ministros, son Consejos de Ministros sectoriales que están

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 33

presididos por el Gobierno de turno de la Unión Europea, en este momento es el Gobierno búlgaro el responsable de estas reuniones. Y es muy importante saber que las votaciones allí tienen lugar en función, primero, de los asuntos; algunos exigen unanimidad —esto se podría trasladar aquí exactamente igual—, otros exigen una mayoría simple y otros una mayoría cualificada. Todo eso está en función de la importancia de los respectivos asuntos y, segundo, los votos que tienen atribuidos los ministros lógicamente son en función de la población que representan, y además con la singularidad de que existen minorías de bloqueo. Es decir, cuando un asunto consigue el acuerdo de los minoritarios se puede lograr el bloqueo de una determinada materia, con lo cual se garantizan los derechos de los Estados más grandes, pero también los derechos de los más pequeños —que pueden verse atropellados por la acción de los más grandes— a través de estas minorías de bloqueo. Ustedes saben cómo funcionan estos Consejos de Ministros, pero les pediría que reflexionaran sobre ello porque me parece que es un sistema muy adecuado para funcionar. En el caso de España, los presidentes tendrían un voto en función de la población que tienen detrás. Evidentemente, no sería el mismo el voto del presidente castellano-manchego o el del castellano-leonés que el del representante de Ceuta o de Melilla, de Extremadura, etcétera, sería en función de la población. Después, en una serie de asuntos habría que exigir la unanimidad, esto me parece fundamental, y en otros bastaría con mayoría simple o mayoría cualificada.

A esta Conferencia de Presidentes que estoy proponiendo aquí se podrían llevar todos esos grandes asuntos que tanto enfrentan a las formaciones políticas en España, por ejemplo, el agua, la energía, todo lo que he señalado antes relacionado con el almacén nuclear, etcétera. Ese es un foro para debatirlo y llegar a acuerdos; acuerdos que tendrían que aceptar todos. Ya no cabría la posibilidad de que Murcia apareciera con sus propios intereses, Castilla-La Mancha con los suyos a la hora de utilizar el Tajo, Aragón con respecto a Cataluña en relación con el Ebro, etcétera. Creo que sería un foro muy importante para analizar estos grandes debates, que son los grandes proyectos territoriales que vertebran España —estamos hablando del agua, de la energía, de los transportes, del AVE, de los grandes puertos— y que, por tanto, necesitan el acuerdo de todos. Hay que buscar un foro en el que las decisiones que se adopten no pueda contestarlas nadie. En ese sentido, me parece que este ejemplo es muy bueno.

Me parece que hay que hacer comisiones como esta, que tienen sus ventajas, y espero que las conclusiones sirvan para poder reflexionar sobre todo esto. Esto lo dirá el tiempo, cuando la Comisión haya agotado todas sus jornadas. También creo que es importante que existan otras comisiones —no pasa nada porque se multipliquen las comisiones— para abordar problemas específicos del funcionamiento del Estado de las autonomías y aportar la voz de quienes realmente han estado a pie de obra, conociendo cómo han funcionado en España, como he dicho, los montes, la Administración de Justicia, la educación, los servicios sociales, la dependencia, la sanidad, etcétera. Por este camino se podría avanzar.

Lamento haberles soltado este rollo tan largo. Quedo a su disposición.

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

Abrimos el turno de los representantes de los grupos para que puedan formularle comentarios y preguntas.

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

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

Muchas gracias, profesor Sosa Wagner por su comparecencia, por sus reflexiones y por aportarnos su interesante punto de vista, que complementará —luego hablaremos con otros expertos de otras características que no sean solo las del mundo académico o político— nuestra visión para lograr el objetivo de esta Comisión, que es hacer una valoración, una evaluación, como usted mismo decía, de lo que ha sido y de lo que es nuestro modelo territorial, así como plantear propuestas que sirvan para corregir los déficits, los defectos, los desajustes, incluso para ver si alguno de los materiales ha tenido un cierto agotamiento que necesita ser superado. Pero como nuestra obligación también es proponer, empiezo por ahí.

Usted decía que la reforma de la Constitución es deseable, pero que no la ve posible. Ahonda así en algo que ya escribió hace tiempo, cuando hablaba del agotamiento que visiblemente sufre el sistema político inaugurado en 1978, y decía que esto estaba reclamando una intervención prudente, pero valiente, en cierta manera como la que se practica en los quirófanos. Sigue pensando lo mismo, que es necesaria la reforma, pero que no es posible. En esto ha coincidido con otros comparecientes. Usted concreta eso del clima diciendo: Es que no hay un suelo común, unas convicciones comunes. Es verdad, seguramente no partimos de unas convicciones comunes al cien por cien de los españoles. ¿Pero no podemos llegar a

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 34

conseguirlo? ¿No podemos empezar a trabajar para conseguirlo? Si es necesario, pero no es posible, ¿la política no es también el ejercicio de hacer posible lo necesario? En ese artículo al que me he referido utiliza un concepto que me parece importante, pero que, desgraciadamente, muchas veces está ausente de la acción política, que es la valentía, no la temeridad. Hay que ser valientes para afrontar en determinados momentos de grandes conflictos políticos las reformas necesarias para enfrentarse a los problemas que sabemos claramente que existen. Por eso la pregunta es la siguiente. ¿Cree que es mejor aparcarlos? Es una posición legítima que, repito, han manifestado otros comparecientes. ¿No cree que haberlos aparcado durante demasiado tiempo, sabiendo que eran evidentes estos problemas, ha contribuido a traernos hasta aquí, hasta el problema que hoy tenemos encima de la mesa? ¿No cree que es mejor que todos pongamos voluntad política para buscar esos acuerdos que nos permitan satisfacer los problemas que tenemos? Haré una aclaración, porque esto ya se ha dicho en otras ocasiones. Esto no es para satisfacer a independentistas irredentos, sino para buscar ese acuerdo y poder decir a la sociedad española, a la catalana, a la vasca, a la andaluza y a la madrileña: Aquí hay un proyecto que hemos mejorado, que se llama España, en el que todos tenemos cabida, aunque seguramente no vamos a estar todos a gusto al cien por cien, que no expulsa a nadie, que permite el progreso colectivo, la solidaridad, la implantación de derechos, de libertades y de obligaciones. Lo contrario sería reconocer la impotencia de la política, y yo me resisto a reconocer esa impotencia, porque creo que es la ausencia de la política lo que nos ha traído hasta aquí.

Me alegro de que haya dicho al inicio de su intervención eso de que tenemos que superar ese debate de recentralización. El autogobierno, por lo menos para los socialistas, no es cuestión de cantidad, sino de calidad. La cuestión no es más autogobierno porque sí, sino mejor autogobierno. Esto tiene una extraordinaria importancia, porque hemos construido una España en la que a día de hoy autogobierno es prácticamente sinónimo de Estado de bienestar, puesto que son las comunidades las que tienen en sus manos la educación, la sanidad, las políticas sociales, las políticas activas de empleo, etcétera, y es fundamental que ese autogobierno sea el mejor para sostener ese estado del bienestar. El autogobierno es cercanía, es proximidad a los problemas, y eso tiene una enorme importancia a la hora de buscar las soluciones. Autogobierno —de esto se habla menos, pero para mí tiene una enorme importancia— también es gestión de la diversidad. Hablamos mucho de las diferencias que existen entre Cataluña y Madrid, entre Cataluña y Andalucía, pero la sociedad catalana es intrínsecamente más diversa que las propias diferencias que se puedan encontrar entre Cataluña y otra comunidad. El autogobierno tiene que permitir gestionar esa diversidad. ¿No cree que deberíamos hacer reformas que mejoraran ese modelo de autogobierno? Se pueden hacer en diversas cuestiones fundamentales, y algunas las ha apuntado usted aquí, por ejemplo, una financiación suficiente, que elimine privilegios. Los derechos históricos no los respeto por históricos, sino porque han definido una singularidad que nos ha permitido una convivencia razonable, y su eliminación se convertiría en un conflicto político de primer grado. Ahora bien, para un socialista singularidad nunca puede ser sinónimo de privilegio.

Para nosotros, la financiación tiene que tener tres pilares: suficiencia financiera para sostener ese Estado del bienestar, igualdad de los ciudadanos y ciudadanas, y solidaridad entre los territorios. Por tanto, quizá habría que hacer reformas en el sistema de financiación, en la claridad competencial, como usted decía, incluso al hilo de cómo lo han hecho en Alemania: Estas son las competencias del Estado, estas pueden ser las compartidas, y a partir de ahí lealtad constitucional, lealtad federal, no solo en sentido punitivo, como el 155, sino en el desarrollo de las partes positivas de esa lealtad en cuanto a solidaridad y defensa de la unidad.

Acabo con una cuestión concreta que también ha planteado usted, que es la reforma del Senado. Parece que le gusta la cuestión alemana, porque la ha traído muchas veces a colación. Es verdad que el Bundestag tiene problemas, como sucede en cualquier modelo en el que hay que combinar los intereses territoriales con los planteamientos ideológicos, porque ambos van a convivir, por mucho que alguien se empeñe en que desaparezcan. ¿No cree que ha generado mayores problemas la no existencia, en un país tan descentralizado como el nuestro, de un espacio en el que las partes puedan proponer, debatir, acordar políticas compartidas? ¿No cree que la ausencia de ese órgano común, de esa Cámara territorial ha producido dos efectos más preocupantes todavía, como, en primer lugar, caminar en demasiadas ocasiones dándonos la espalda, sin acordar, sin colaborar, sin la necesaria colaboración y coordinación, o, en segundo lugar, negociaciones bilaterales, que también en algunas ocasiones han diluido en sus fundamentos la propia unidad? ¿No cree que es mejor, aunque tenga problemas, tener esa Cámara territorial que permita la colaboración y el acuerdo, que no tenerla y que cada uno vaya por su lado?

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 35

Termino, señor presidente, volviendo al inicio. Creo que las dificultades que hay para llegar a un acuerdo y un consenso no deben impedir empezar a trabajarlo. Para nosotros, llegar a ese acuerdo no debería ser la condición inicial, sino el final, porque si no sería reconocer que la política no sirve.

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

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

El señor **PRENDES PRENDES**: Muchas gracias, señor presidente. Muchas gracias, profesor Sosa. Como siempre, su intervención ha sido sugerente y seguramente, una vez que salgamos de esta Comisión, necesitará ser madurada y reflexionada.

Nuestro partido ha hecho gala, y nadie nos lo puede discutir, de una gran capacidad de negociación y de alcanzar acuerdos. Yo he encontrado como hilo común en las tres intervenciones de hoy, al menos en la primera, la del profesor Álvarez Junco, y en la suya, que necesitamos tener un diagnóstico común, compartido, porque difícilmente podremos alcanzar un acuerdo o una orientación, en su caso, si no llegamos a un diagnóstico común de cuál es la situación en la que se encuentra nuestro país en este momento. Estoy de acuerdo con usted en que antes de abordar reformas tenemos que saber qué nos pasa, por qué nos pasa y qué tenemos que hacer para que no nos pase.

Ha hecho referencia a una cuestión que me parece la base de todo el problema, y vuelvo a decir que se ha repetido a lo largo de esta mañana, porque lo mencionaba también el profesor Álvarez Junco al principio de su intervención, aunque con otras palabras. Usted hablaba de la falta de convicciones comunes y compartidas por la inmensa mayoría de los españoles, no por la totalidad. Decía el profesor Álvarez Junco que el gran problema es la falta de valores políticos compartidos; no solo los valores políticos compartidos ahora, sino dentro de un proceso histórico que ha sido la tónica dominante en toda nuestra historia, prácticamente desde el advenimiento de la nación como nación política moderna, España, desde 1812 hasta ahora. Yo hacía referencia a la existencia de unos valores políticos fijados en el Título preliminar de nuestra Constitución, la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político, que al menos deberían ser compartidos por todos. Se ha referido a la necesidad de construir esas convicciones comunes, también ha hecho un análisis sobre la falta de adherencia a los símbolos compartidos, que también compartía el profesor Álvarez Junco. Tenemos un himno que no tiene letra, y eso define muchas cosas.

Mencionaba dos reformas. Por una parte, la del régimen electoral. Nosotros compartimos absolutamente la necesidad de un régimen electoral que de verdad dote de contenido ese principio de igualdad en el derecho al voto, que es que el voto de todos los ciudadanos españoles valga lo mismo, porque ahora hay muchos ciudadanos españoles que se sienten maltratados y cuya opinión no tiene el mismo peso político que la de otros que habitan en otros territorios, que han tenido un mayor peso. Yo no digo que se diluya el peso de nadie, sino que al menos todos tengan la sensación de que su opinión política vale lo mismo a la hora de formar la opinión del conjunto de la nación; pero eso no sucede y no va a suceder si no abordamos de una vez esa reforma electoral que comparto con usted que es absolutamente necesaria.

Por otra parte, la de los elementos de integración, a los que usted ha hecho referencia. Lo cierto es que en la Constitución hay algunos elementos de integración que no han sido utilizados durante estos cuarenta años de vigencia de la Constitución. En el artículo 149.3 ya se hace referencia a la prevalencia del derecho estatal en las competencias que son exclusivas del Estado y en aquellos casos en los que las competencias no hayan sido asumidas por las comunidades autónomas. Sin embargo, estos principios no se han aplicado prácticamente nunca, o muy poco.

Se ha referido a que si hablamos de construcción de convicciones comunes, de adherencia a unos símbolos comunes, la educación es básica, es esencial. Me gustaría que hiciese alguna reflexión a este respecto. Hay un instrumento que permite la construcción de esos valores compartidos comunes, de esas convicciones comunes, que es la Alta Inspección Educativa, recogida en nuestra Constitución, que ha sido escasamente desarrollada y que no se ha utilizado prácticamente nunca. Creo que parte de nuestra falta de integración viene de un sistema educativo que no propicia eso, sino lo contrario.

Alguno de los intervinientes, especialmente el profesor Pérez-Llorca, que fue uno de los padres de la Constitución, hablaba de que ahora mismo estamos en una encrucijada o en un cruce de caminos. Podemos optar por continuar avanzando en el proceso de desintegración o por avanzar hacia la integración. Lo digo porque usted se ha referido, recogiendo de la dogmática alemana, a la integración como un elemento básico de todos los Estados federales, junto con la lealtad federal. Me gustaría que nos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 36

hablara de esos elementos que ya estaban en la Constitución en 1978 y que, sin embargo, no han sido utilizados.

Haré referencia a la parte final de la intervención del profesor Romero, dado que usted ha dicho al principio de su intervención que formó parte del grupo de expertos dirigido por el profesor García de Enterría, que elaboró el informe con el que se redactó la Loapa, luego desactivada en buena medida por la sentencia del Tribunal Constitucional del año 1983. Como he dicho, el profesor Romero decía que en toda esta trayectoria de construcción del Estado autonómico había habido dos momentos: uno bueno y uno malo. El bueno había sido la sentencia sobre la Loapa, del año 1983, que se había hecho desde una vocación autonomista, que él decía que era absolutamente necesaria e imprescindible ahora, y el momento malo, digamos, había sido la sentencia del año 2010 sobre el *Estatut*, que de alguna manera había abierto la caja de los truenos que nos ha conducido a esta situación. Me gustaría que hiciera una valoración sobre esto, dado que, repito, usted formó parte del grupo de expertos que elaboró aquella Loapa.

Muchas gracias, como siempre, por su sugerente aportación a esta Comisión.

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

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Olano.

El señor **OLANO VELA**: Gracias, señor presidente.

Señor Sosa, en nombre del Grupo Parlamentario Popular le doy la bienvenida y le traslado nuestro agradecimiento por sus aportaciones en el día de hoy, que sin duda serán de utilidad a la hora de elaborar ese informe que estamos obligados a hacer sobre la evaluación del modelo autonómico, que es el objeto de esta Comisión.

Destacaba el señor Herrero y Rodríguez de Miñón, en la comparecencia que inauguró las sesiones de esta Comisión, el protagonismo que tuvieron en los años setenta y principios de los ochenta los administrativistas en el desarrollo del modelo territorial. Si me permite el chascarrillo, en la primera parte de su intervención, al reclamar la presencia de muchos funcionarios pareciera que buscara que no perdieran ese protagonismo. En cualquier caso, me gustaría tranquilizarle diciéndole que son más de doscientas las comparecencias solicitadas en esta Comisión y que entre ellas hay expertos de todo tipo.

Señor Sosa, mi grupo valora positivamente estos cuarenta años de Constitución y de Estado de las autonomías, en línea con lo manifestado por la inmensa mayoría de los que han comparecido ante esta Comisión hasta la fecha. Ello es así porque consideramos que desde el año 1978 hasta hoy el progreso económico y social de nuestra sociedad encuentra difícil comparación con cualquier otro país desarrollado. Creo que esto es para estar orgullosos, en primer lugar, de la sociedad española, por supuesto, pero también de la clase política, porque en este momento en que está tan denostado hablar bien de los políticos, debemos poner en valor la labor realizada desde aquel año 1978 hasta hoy, especialmente —permítanme que haga un poco de corporativismo— la de los políticos del Partido Popular y del Partido Socialista, que son los que han gobernado España y la mayoría de las comunidades autónomas y ciudades autónomas.

Este desarrollo de España, en contra de lo que afirman algunos, ha tenido un fuerte carácter solidario y redistributivo. Una de las primeras comparecencias que tuvimos aquí fue la del presidente del INE y en su presentación nos enseñó una gráfica en la que comparaba la evolución del PIB de cada comunidad autónoma con la renta disponible de los hogares en esa misma comunidad autónoma. Ahí se percibía nítidamente ese efecto redistributivo e inclusivo de nuestro modelo económico y territorial. Creo que eso también debemos ponerlo en valor, porque se dice pocas veces. Insisto en que no quiero que se entiendan mis palabras como autocomplacencia, porque somos conscientes de que todo modelo es mejorable y nuestro funcionamiento también lo es. La mejor prueba de ello es el espíritu constructivo de mi grupo parlamentario y la actitud proactiva que mantenemos en esta Comisión.

Esta Comisión trata de valorar y evaluar nuestro modelo territorial, localizando y focalizando aquellos problemas que hayan podido surgir o que se hayan advertido a lo largo de este tipo. No es una Comisión para reformar la Constitución, sino para ver qué ha funcionado mejor, qué ha funcionado peor y qué ha funcionado medianamente bien, pero es conveniente mejorarlo, o si han aparecido nuevos sistemas de colaboración o de cooperación que podrían mejorar el sistema. En este sentido, me gustaría saber si considera imprescindible la reforma del Título VIII de la Constitución española o si cree que es posible modificarlo a través de otros instrumentos sin reformar expresamente la Carta Magna. Me refiero a qué posibilidades tenemos de reformar o de potenciar esos mecanismos de cooperación y coordinación entre

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 37

las diferentes administraciones públicas, no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino incluyendo a las entidades locales.

Mi grupo comparte la idea que ha manifestado hoy de que la reforma constitucional es posible únicamente cuando existe un alto grado de consenso —usted lo llamaba, utilizando palabras de la doctrina alemana, un alto grado de integración— tanto en la sociedad como en los partidos políticos, y que hoy en día esta circunstancia no se da. También compartimos que en ningún caso la reforma constitucional ha de hacerse con el objeto de que determinados grupos o determinados territorios, o algunos grupos dentro de esos territorios, se sientan cómodos, que es algo que se ha dicho. Me gustaría preguntarle si cree usted que caben pactos políticos que permitan resolver los problemas territoriales que se han puesto de manifiesto en los últimos tiempos o, por hablar más claro, lo que algunos denominan el problema catalán, que a mi juicio es simplemente un problema de lealtad institucional; un problema político, sin duda, pero también de legalidad.

Señor Sosa, ha manifestado en varias ocasiones —hoy también lo ha expresado así— que antes de la reforma constitucional habría que reformar la Ley Electoral y la Ley de Financiación Autonómica. Sobre la Ley Electoral ya le han preguntado mis compañeros y, por tanto, no me detendré en ella. Respecto a la Ley de Financiación Autonómica, quisiera que precisara un poco más en qué sentido modificaría la financiación autonómica, más allá de eliminar completamente lo que usted ha llamado los derechos históricos. Me gustaría que ahondara en los principios que considera que podrían tenerse en cuenta, singularmente, qué opinión tiene sobre el principio de ordinalidad.

Personalmente opino que no se financian los territorios, como hemos escuchado en algunas ocasiones, sino que lo que se financia es la prestación de servicios esenciales en condiciones de igualdad. En este sentido, considero que habría que tener en cuenta —usted me dirá si comparte esta apreciación— no únicamente el número de habitantes, como se escucha habitualmente, sino el coste efectivo de esa prestación. A mi modo de ver, es injusto o desconocedor de lo que es el sistema, por ejemplo, que la financiación sanitaria se base únicamente en el número de personas o en la ratio financiación por habitante, porque hay factores, como el envejecimiento o la dispersión de población, que se sabe que influyen enormemente. De hecho, el 80% del gasto sanitario de una persona se produce a partir de que cumple los setenta años. Por tanto, no parece que sea muy justo fijarse únicamente en el número de habitantes.

Le agradezco por adelantado sus aportaciones y al presidente su generosidad con el tiempo.

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

Para contestar a los grupos, tiene la palabra el profesor Sosa.

El señor **SOSA WAGNER** (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León): Muchas gracias a los tres representantes de los grupos parlamentarios por sus observaciones y por el afecto que me han demostrado a la hora de intervenir.

Vamos a empezar contestando al representante del Grupo Socialista, señor López. Ha hecho hincapié en algo que es muy lógico que se haga desde la perspectiva política. Es verdad que no existen esas convicciones comunes y ese sustrato, ese suelo común entre los españoles, pero un político, y hace muy bien, dice: ¿Y por qué no tratamos de conseguirlo? Ese es el esfuerzo que deberíamos hacer y para eso nos pagan, para eso estamos en el Congreso de los Diputados, que representa a todos los españoles. Y ha añadido: Eso hay que hacerlo con valentía. Estoy de acuerdo. Sería magnífico que se pudiera conseguir, pero lo veo difícil, que es lo que he intentado expresar aquí. Precisamente en el momento en el que estamos hablando, señor López, más todavía, porque acabamos de salir de un auténtico golpe de Estado dado por las autoridades catalanas, haciendo trizas el orden constitucional español, y lo hemos visto todos en televisión. Estos señores tienen la presunción de inocencia a su favor, que está garantizada justamente por la Constitución que ellos hacen trizas, aunque mucha presunción de inocencia no puede haber, toda vez que hemos estado viendo por televisión cómo los días 6 y 7 de septiembre han estado destrozando con verdadera vehemencia la Constitución española.

¿Hay que aparcar estos asuntos? No. Se debe avanzar, pero sabiendo lo que tenemos. Precisamente usted viene de una comunidad autónoma en la que se ha hecho ese esfuerzo. Durante años, la comunidad autónoma del País Vasco ha sido el quebradero de cabeza de España. Ha venido una generación nueva de políticos, a la que usted pertenece, en el socialismo y en los partidos nacionalistas, que está en otra cosa. Allí ha ocurrido como sucedió en Bélgica con la N-VA —yo he vivido algunos años en Bélgica—, que cuando yo llegué allí en el año 2009 la N-VA era un grupo político claramente separatista y cuando me

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 38

marché de allí cinco años después la N-VA había dejado de ser un grupo separatista y se había integrado en los mecanismos, bien es verdad que previa destrucción del Estado belga. Destruyeron el Estado belga y después se integraron, pero previamente habían tenido la cautela de destruirlo. Lo cierto es que se han integrado y ahora hay otros grupos separatistas, que son, por cierto, los que están apoyando al prófugo golpista que tenemos aquí.

El problema de esto es que en Cataluña, a donde se han trasladado los problemas gravísimos que existieron en el País Vasco, estamos en lo que estamos. Ya veremos cómo salimos de esta, aunque parece que en estos días vamos a conocer el desenlace. Espero —lo digo entre paréntesis, y ustedes me perdonarán porque no es objeto de esta Comisión— que el desenlace no sea simplemente liberarnos de las personas que están inmersas en procesos judiciales y sustituirlas por otras que no lo están, sino que la comunidad autónoma —que es simplemente una comunidad autónoma, nada más y nada menos— se integre en el proyecto político español y no sigamos con esta broma, autorizada por los Gobiernos de España que miran para otro lado. Si volver a la normalidad es volver a lo que ha habido antes, arreglados estamos. Como aquí estamos hablando del Estado de las autonomías, no va a haber posibilidad de solucionar nada.

Estoy de acuerdo con usted en que los partidos políticos tienen que hacer sus proyectos, y lo he dicho muchas veces, por escrito y de forma oral. Lo único que digo es que los partidos políticos tienen que hacer sus proyectos poniendo lo que quieren negro sobre blanco. Siempre lo he explicado de una forma que me parece que se entiende muy bien. Coja la Constitución española de 1978 y póngala en dos columnas: la de la izquierda es el texto de 1978 y la de la derecha es cómo quiere usted que se redacten los preceptos, desde el artículo 1 hasta la disposición derogatoria, contradictoria y modificatoria, y si quiere me pone en negrita aquello que quiere reformar. Esto no lo he visto en los partidos políticos. He visto que los partidos hablan de la reforma de la Constitución, pero poner negro sobre blanco artículo 1, artículo 2, artículo 3, etcétera, es mucho más complicado. Lo digo dirigiéndome a los partidos políticos mayoritarios, que son los que han tenido mayor responsabilidad en este asunto. Estoy de acuerdo con usted en que hay que hacer proyectos, pero ponerlos por escrito, con absoluta nitidez, y pronunciarse sobre todos los problemas. Cuando llegan a la disposición adicional primera hay que decir: hay que suprimir esto de los derechos históricos. Hay que decirlo y hay que defenderlo, tanto en el País Vasco como en Almería, exactamente igual; esto es fundamental.

Estoy de acuerdo con usted, la autonomía es la gestión de la diversidad. Esta es una expresión que está muy bien traída y yo estoy completamente de acuerdo. España no es un Estado plurinacional, eso no lo creo, pero sí es un Estado diverso con una sociedad diversa. No hay más que pasear por España para saber que Almería no es Santiago de Compostela, eso está claro. Por tanto, la autonomía es la gestión de la diversidad, como muy bien ha expresado. Yo he abogado aquí desde el principio por la necesidad del estudio de los sectores concretos y de cómo han funcionado desde la perspectiva —que usted también invocaba acertadamente— de la lealtad. Si no existe lealtad institucional —ese es el pegamento del funcionamiento entre las instituciones en un Estado descentralizado—, lo que existe es un barranco de peligros y un barranco de desorganización. La lealtad no hace falta que esté recogida en la Constitución, no hace falta que diga que tienen que ser leales los unos y los otros. En la Constitución alemana no está la palabra lealtad por ningún sitio, luego ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán la que ha construido —no la jurisprudencia actual, esto viene desde muy atrás, de los juristas alemanes de principios de siglo— ese concepto de lealtad, porque ese concepto es el pegamento del funcionamiento de la institución. Sin lealtad, no funcionada nada.

En cuanto a la reforma del Senado estoy totalmente de acuerdo. Usted ha dicho que en España se han creado muchos problemas por la inexistencia de ese espacio común. Naturalmente, yo estoy de acuerdo. Yo no estoy de acuerdo con que no exista ese espacio común y suprimirlo me parece una barbaridad. Un Estado descentralizado tiene que tener una Cámara de representación de las ideologías de los partidos, como es esta, y una Cámara de representación territorial; eso es algo clave. Por eso el Senado actual es una porquería porque no representa a los territorios, no sirve; está pensado para otra cosa, sobre la base de una España que ya no tiene razón de ser, la representación por provincias. Lo que pasa es que yo me atrevo a proponer mi fórmula. Mi fórmula no es la del Bundesrat, que me parece una fórmula muy seca, muy agostada, sino la fórmula de los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Me parece que ahí se ha hecho un esfuerzo muy grande por que en todos los tratados, hasta el Tratado de Lisboa que está actualmente vigente, esté la representación de los Estados. En ese sentido, el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos europeos, a las ideologías, como este Congreso de los Diputados,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 39

y esos Consejos de Ministros representan a los Estados. Ese es un modelo sobre el que se podría pensar y podríamos adaptar, ya que sería un modelo mucho mejor ajustado que el otro. Es decir, que estoy de acuerdo con lo que usted propone, con ese espacio común. Si no existe ese espacio común, problemas como el agua o el cementerio nuclear, del que estábamos hablando, no hay manera de solucionarlo. Esto es lo que tenemos ahora, pero no hay manera de solucionarlo. Por tanto, en ese sentido estoy de acuerdo. Con esto creo que he contestado a su pregunta.

El señor Prendes ha insistido en que no hay valores compartidos y ha puesto de relieve cómo en la Constitución española hay elementos de integración y ha citado acertadamente el artículo 149.3, donde está el principio de prevalencia. Ese principio de prevalencia es un principio de prevalencia básico en todos los Estados federados, que se formula de una manera absolutamente tajante, tanto en la Constitución federal de los Estados Unidos como en la Constitución suiza o en la Constitución alemana, cuyo famoso artículo 30 dice claramente: «El derecho de la federación rompe —esta es la palabra alemana— el derecho de los Estados». La fórmula de llegar a esa concreción tiene una historia muy dilatada que viene de la Constitución de Bismark de 1871, después está la de Weimar, y hasta ahora. Esa es una cosa que está perfectamente clara porque sin eso no funcionan los Estados federales, como el señor Prendes se ha molestado en destacar.

¿Qué ocurre? Que cuando nosotros hemos traducido en España la prevalencia del derecho del Estado en el artículo 149.3 hemos puesto que prevalecerán las normas del Estado, excepto en aquello que sea competencia exclusiva de las comunidades autónomas. ¡No me mate usted! Metiendo eso ya se ha confundido completamente el asunto. Eso lo podría haber salvado el Tribunal Constitucional, pero el Tribunal Constitucional español por falta de valentía, por cobardía absoluta, jamás ha utilizado ni ha invocado, que yo sepa, hasta ahora el principio de prevalencia del derecho del Estado. Lo digo con claridad: ha sido por cobardía. Ha habido momentos muy importantes en que ese principio de prevalencia tenía que haber sido destacado y subrayado como un elemento fundamental, como usted ha significado, del Estado de las autonomías.

Cuando se está hablando de que si vamos a recentralizar la educación o si no vamos a recentralizarla, déjese usted de recentralizar la educación y déjese de historias. Tiene un instrumento ahí, que es la Alta Inspección del Estado que no se ha puesto en marcha. Esto lo sabemos perfectamente quienes conocemos la Transición española, cómo se hizo esto. Adolfo Suárez no quiso que se desarrollara ese instrumento de la Alta Inspección del Estado y así estamos todavía. Ese instrumento hubiera permitido entrar en la historia que se está explicando o incluso en la geografía —alterar los reinados de los reyes es para nota, pero alterar la geografía del Ebro y del Guadalquivir ya es el colmo—, porque tratan de confundir a los niños. Eso se ha hecho y se ha hecho por dejación del Estado, por no utilizar este mecanismo de la Alta Inspección del Estado que unifique estos temas.

En el caso del derecho europeo se ve con absoluta claridad cuando se está hablando permanentemente de las tensiones. Aparte de la economía, aparte de las finanzas y de toda esta historia que se necesita para construir una Europa unida, la base de eso es la cultura precisamente. La cultura es el sustrato común que nos une a los europeos, la cultura de unos personajes comunes que todos respetamos como Mozart, Cervantes o Goya. Eso es lo que nos une a los europeos. Hay que hacer una historia común europea, eso es absolutamente central. Ahora que se están prodigando los presidentes de república y jefes de Gobierno en la zona este de Europa, que están poniendo en cuestión todo esto otra vez, después de haberles asumido en el proyecto europeo, es cuando más se nota la inexistencia de este proyecto de historia común europea donde se subraye lo que nos une, que son muchas cosas, en la historia. Esto ocurre en España exactamente igual y para eso, como bien ha dicho, está la Alta Inspección del Estado.

Suscribo lo que dijo, según me ha contado usted ahora, el señor Pérez-Llorca. Efectivamente, estamos en este momento ante un cruce de caminos y tenemos que saber hacia dónde vamos, y hacia dónde vamos tiene que ser hacia la lealtad entre las instituciones del Estado. Desgraciadamente, todo lo que está ocurriendo en Cataluña desde hace unos meses, es exactamente lo contrario de lo que se entiende por un Estado federal medianamente bien constituido.

Me pregunta por el grupo de expertos, en el que se encontraba De Enterría. Como sabe perfectamente, al hilo del golpe de Estado del coronel Tejero cuando entró aquí en esta casa, el entonces Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo y del PSOE se pusieron de acuerdo en encomendar a García de Enterría un especie de diseño de este tema. De esta manera se formó una Comisión, en la que tuve el honor de participar junto con otros colegas. De los pactos que nosotros propusimos, es verdad que la Loapa fracasó, pero más por razones formales que de fondo. Es decir, lo que dijo la sentencia de 5 de agosto de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 40

1983 del Tribunal Constitucional fue precisamente que no se podía hacer una ley armonizadora *ex ante*. Yo no comparto este argumento, pero esto fue así y se arruinó.

Sin embargo, hay que decir que el resto de los acuerdos políticos que se hicieron allí entre la UCD y el PSOE sí se mantuvieron en pie. Eso permitió, sobre todo a partir de 1982 cuando empieza la etapa socialista y estaban al mando Felipe González y Alfonso Guerra, hacer de golpe —yo estaba entonces en el Ministerio de Administraciones Públicas como secretario general técnico— todos los estatutos de autonomía, tal y como se acordarán perfectamente. Precisamente, creo que el primero fue el de Asturias y a partir de ahí se hicieron todos los demás. Estaban entonces Rodolfo Martín Villa en el ministerio y Manolo Broseta como secretario de Estado. Entonces se hicieron y me acuerdo de todas esas reuniones porque yo estuve como representante del grupo de los expertos. Por tanto, eso se quedó en pie y todos esos acuerdos se respetaron, aunque algunos no. Por ejemplo, nosotros dijimos que los diputados autonómicos no cobraran sueldo, y eso no lo conseguimos. No sé al final si se firmó o no, pero el caso es que luego no se consiguió.

Yo no estoy de acuerdo con lo que ha dicho mi compañero preopinante, el señor Romero, sobre que el momento bueno del Estado de las autonomías es cuando el Tribunal Constitucional se carga la Loapa y el momento malo es cuando se publica la sentencia del *estatut*. Yo creo que en la sentencia del *estatut* —el señor Romero probablemente no ha tenido tiempo de leerla detenidamente— tampoco existe un destrozo del estatuto; al contrario, los magistrados hicieron encaje de bolillos para salvar muchas de las cosas que estaban allí, por la técnica de las sentencias interpretativas. Al final de cuentas no era como para desautorizarla por haber desarbolado la autonomía de Cataluña; yo creo que eso es un poco exagerado. Con eso espero haber contestado más o menos a sus apreciaciones.

En cuanto al señor Olano, lo primero que le digo es que cuando yo hablo de que los funcionarios deben ser oídos, no estoy hablando de los administrativistas. Yo me quito —no me atrevo a quitar a mis colegas porque ellos dirán lo que crean oportuno— del asunto porque yo estoy jubilado y no quiero saber nada de todo esto. Pero los funcionarios no son administrativistas, precisamente yo estoy pensando en ingenieros de caminos, en biólogos, en veterinarios, etcétera. Yo estoy pensando en ellos, si hay algún funcionario del cuerpo general técnico que sea un jurista, encantado de la vida, pero estoy pensando, sobre todo, en los veterinarios, en los médicos, en los ingenieros, etcétera. Yo creo que eso es fundamental para ver cómo ha funcionado todo esto.

Que ha funcionado bien el Estado de las autonomías y que en España se han vivido estos años como los mejores probablemente de un buen recorrido de la historia de España, eso nadie lo duda. Como también es verdad que aquí lo que estamos haciendo en esta Comisión, presidida por el diputado Serrano, es evaluar el modelo territorial. Por tanto, evaluar el modelo territorial obliga a escuchar, algo que yo me he permitido aquí poner de relieve. Escuchar todas las comparecencias que va a haber aquí, me parece estupendo, pero todas esas comparecencias tienen que estar destinadas también a buscar la letra pequeña de los asuntos. Yo considero que mi intervención aquí es de letra grande, yo quiero que ustedes se dediquen también a leer la letra pequeña; la letra pequeña la tienen que hacer otras personas, entre las cuales yo desde luego no me encuentro, porque no lo sabría hacer. En ese sentido, ¿es necesario reformar el título VIII? Tampoco exactamente, ahí hay una serie de preceptos que están obsoletos, están muertos, pero como están muertos tampoco hacen daño; están muertos, están enterrados, no hacen daño a nadie ni molestan. Si se pueden modificar, que se modifiquen, pero tampoco es estrictamente necesario. Si hay una reforma de la Constitución, esta se podría hacer por la vía normal y no habría ningún problema. Sin embargo, no hace falta que yo les diga a ustedes que algún grupo político de esta Cámara ya ha anunciado que en cuanto se toque una coma de la Constitución va a haber un referéndum. Esto es algo muy grave porque en ese referéndum vamos a plantear todos los asuntos y cuando digo todos los asuntos quiero decir todos, desde la Jefatura del Estado y la legitimidad de la monarquía histórica, hasta la letra pequeña de muchas cosas. Ustedes que son los responsables políticos y tienen que tomar las decisiones, ya pueden tentarse la ropa para abrir esa espita. Quienes estamos jubilados miraremos desde nuestros respectivos domicilios, provincianos en mi caso, lo que ocurre. Pero ustedes que están con la responsabilidad del Gobierno y al timón de la nave de la España ya pueden tentarse la ropa, si lo que abren es una espita que consiste en abrir, nada más y nada menos, que un referéndum donde se pongan sobre la mesa todas las vísceras de la Constitución. Mucho cuidado, con lo que puede ocurrir. No hace falta que se lo diga porque lo saben perfectamente.

¿Que hay que mejorar los mecanismos de coordinación? Por supuesto. ¿Esos mecanismos de coordinación existen? Más o menos. Existen algunos que son fundamentales como el Consejo de Política

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 41

Fiscal y Financiera y los plenos de consejeros de las comunidades autónomas. Todo eso está muy bien, así es como se debe funcionar. Me consta que hay algunas materias, por ejemplo la sanitaria, que han funcionado muy bien entre los consejeros de comunidades autónomas que han actuado más allá de las diferencias ideológicas, que si del PSOE, del PP, o de lo que sea, atendiendo a los derechos de los pacientes y la organización de la salud pública. Eso está muy bien. Lo único que digo de la Conferencia de Presidentes, aunque es verdad que en otros países no funcionan muy bien, es que hay que ponerla a funcionar. Esa fue una idea del Gobierno de Zapatero y es una idea buena. Lo que ocurre es que apenas se reúne, no sé durante este Gobierno cuántas veces se habrá reunido la Conferencia de Presidentes.

Preguntaba si hay pactos políticos posibles para garantizar la lealtad. Entre quienes se encuentran aquí, probablemente sí. Pero sabemos que hay unos señores que ni siquiera han querido venir aquí a escuchar, o a intervenir, en esta Comisión para la evaluación del Estado autonómico. ¿Ustedes quieren evaluar el modelo territorial?, se les podría preguntar a los grupos que no están aquí. ¡Ah, yo no lo quiero evaluar!, responderían. ¿Entonces de qué estamos hablando? ¿Por qué están diciendo que quieren cargarse la Constitución? ¿Pero qué frivolidad e irresponsabilidad es esa? Si les preguntáramos si quieren evaluar el Estado autonómico. Ellos contestarían: ¡Ah, no, no, yo no quiero evaluarlo, yo me lo quiero cargar! Esto para una asamblea de facultad de mi época está bien, pero aquí en esta casa, yo no creo que sea apropiado.

En cuanto a la financiación autonómica mi criterio de poco les puede servir porque yo no sé nada de números, a mí me parece que los números son los huesos que uno se encuentra en la sopa y yo no sé nada de eso. Pero sí digo —porque estoy de acuerdo con usted— que una de las claves de esa financiación autonómica es la garantía de los servicios públicos. Todo este lío que tenemos entre medias, de las autonomías y de no sé qué, ¿esto para que está destinado? Pues para que los ciudadanos españoles vivan mejor y para que los ciudadanos cuando vayan a un juzgado noten que funciona mejor que antes, o cuando vayan a un centro sanitario noten que funciona mejor que antes, así como cuando vayan a una escuela o una universidad. Para eso sirve todo esto. Esto no sirve simplemente para alimentar a la clase política y tener funcionando parlamentos, etcétera. Al final esto sirve para los ciudadanos, no hace falta decirlo pero esto es el final de la película. Por tanto, ¿los servicios públicos hay que hacerlos —yo vengo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León donde lo que he dicho se nota claramente— en función de la población? No, hay que hacerlos en función de las características de la población y cómo vive la población. Yo vengo de Castilla y León, pero mi otra vinculación es con la comunidad asturiana, que no es lo mismo que la comunidad andaluza. Esa diversidad —a la que se refería el señor López en su intervención— exige que haya distintos mecanismos de evaluar esos servicios públicos. El caso de Castilla y León con una población envejecida y el caso de Asturias con una población absolutamente dispersa están bien claros. En ese sentido, hay que buscar solución. Todos esos son mecanismos propios de los Estados federales y tienen que buscar las fórmulas para que todo el mundo se encuentre cómodo en estas cuestiones que son los servicios que reciben. No que se encuentren cómodos en el sentido en que lo dicen los nacionalistas de un signo y de otro, que entienden el Estado como una especie de sofá donde todos tenemos que estar instalados y cómodamente sentados; esto es una tontería. Yo lo que quiero decir es que quienes se tienen que sentir cómodos e identificados con el poder público, ya sea la comunidad autónoma o el Estado, han de ser los ciudadanos y el instrumento fundamental para que se sientan cómodos e identificados con el poder público es precisamente la gestión de los servicios públicos. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Sosa Wagner.  
Suspendemos hasta las cuatro y media. Coman bien, que falta nos hace.

**Eran las dos y veinticinco minutos de la tarde.**

**Se reanuda la sesión a las cuatro y cuarenta minutos de la tarde.**

— **DEL SEÑOR RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE LA CORUÑA. (Número de expediente 219/000974).**

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

Reanudamos la sesión conforme a lo previsto, con la comparecencia del señor Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña, para que nos hable desde

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 42

su entendimiento del Estado autonómico, su situación, su evaluación y su eventual proyección futura. Sin más, profesor Rodríguez-Arana, tiene la palabra.

El señor **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ** (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña): Muy buenas tardes, señor presidente de la Comisión, señoras y señores diputados.

En primer lugar, quiero agradecer a la Comisión por invitarme a participar en esta sesión acerca de la modernización y la evaluación del Estado autonómico, que es —si no me equivoco— la rúbrica que tiene esta Comisión. Para quien les habla, profesor de Derecho Administrativo que justamente este año cumple veinticinco de acceso a la cátedra universitaria, ningún regalo mejor que tener la oportunidad de compartir con un auditorio tan cualificado algunas reflexiones, algunas ideas y algunos comentarios sobre el Estado autonómico desde diversas perspectivas después de años de estudio y de reflexión, así como de años de ejercicio práctico en la Administración. En mi caso concreto, además de impartir la lección de Derecho Administrativo en la universidad, he tenido la suerte y el privilegio de trabajar en la Administración autonómica de Canarias y de Galicia y también la fortuna de trabajar en la Administración del Estado. Cuando un profesor ha tenido estas perspectivas, sus modulaciones, sus comentarios y sus reflexiones están transidos también de la realidad. Massimo Severo Giannini nos dice a los administrativistas que tenemos que ser conscientes de que el derecho administrativo hunde sus raíces en la realidad. Yo eso lo he tenido siempre muy presente en mis investigaciones y estudios y creo que es un observatorio muy bueno para comprender estos fenómenos complejos y plurales.

También quiero señalar en esta introducción que soy consciente de que el derecho administrativo, como también han dicho ilustres maestros del derecho público, es el derecho constitucional concretado. Por tanto, nosotros tenemos que tener la mirada firme en la Constitución y ser conscientes de que los principios rectores y parámetros constitucionales deben iluminar la construcción de las técnicas jurídico administrativas para que estas respondan, precisamente, a esa norma de las normas de las que trae causa todas las instituciones del derecho.

El título de la Comisión no es baladí: modernización y evaluación. Por tanto, he pensado acerca de un modelo que tiene casi cuarenta años y sobre los resultados de ese modelo: ponerlo al día, modernizarlo y lógicamente analizar los resultados que ha producido desde la perspectiva jurídico administrativa o del derecho público, que es la parte que a mí me corresponde y la que a mí me toca. Creo que han pasado por la Comisión sociólogos y representantes de otras ciencias sociales que les habrán ilustrado acerca de los efectos sociales de la Constitución, acerca de los efectos sociales del modelo autonómico, y no soy yo quien para entrar en esa consideración.

Me voy a permitir leerles algo, aunque sean dos minutos, porque este año celebramos los cuarenta años de la Carta Magna y, por tanto, todos los profesores estamos siendo invitados a pronunciar conferencias y a preparar intervenciones. El final del año pasado me correspondió preparar algunas notas sobre este tema. Desde mi punto de vista, y haciendo estas consideraciones acerca de las técnicas jurídico administrativas y la Constitución, voy a leerles brevemente cuatro párrafos porque son reflexiones que quiero que sirvan de marco también para lo que voy a sostener a continuación.

En la historia de un país hay hitos históricos que contribuyen a conformar los rasgos de la ciudadanía política de sus habitantes. Olvidarlos, desvirtuar su sentido, o convertirlos en un tópico inerte, afecta de manera inmediata a nuestra propia identidad de ciudadano. Por eso no es ocioso, sino un saludable ejercicio cívico, que recordemos la centralidad que entre nosotros ocupa el 6 de diciembre de 1978. Ese día, se abrió para España, para todos los españoles, un esperanzador programa de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo político. Recordar esta fecha es reconsiderar el valor de estos preciados bienes, lamentar su ausencia en tantos años de nuestra historia, rememorar el esfuerzo de su consecución y reafirmar nuestro compromiso de preservarlos y enriquecerlos. Ahora, desde las coordenadas del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, se puede entender mejor el sentido y la operatividad de ese gran hito de nuestra historia que es la Constitución del 78, un gran ejercicio de acuerdo, magnanimidad, generosidad, pensando en la convivencia pacífica y armoniosa de los españoles y en un camino abierto para el libre y solidario desarrollo de los derechos fundamentales de todos nuestro compatriotas.

El espíritu de consenso, es sabido, se puso particularmente de manifiesto en la elaboración de nuestro acuerdo constitucional —y me imagino que los ponentes que quedan vivos de la Constitución glosarían extensamente toda esta cuestión—. Por eso muchos de nosotros —entre los que me encuentro— podemos recordar con admiración la capacidad política, la altura de miras y la generosidad que presidió

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 43

todo el proceso de la elaboración de nuestra Constitución. Una vez más se cumplió la máxima de Dahlmann: «En todas las empresas humanas, si existe un acuerdo respecto a su fin, la posibilidad de realizarlas es cosa secundaria...». Hoy, gracias al tesón y al esfuerzo de aquellos españoles que hicieron posible la Constitución del 78, casi cuarenta años después, la consolidación de las libertades y el compromiso con los derechos humanos son una inequívoca realidad entre nosotros.

Porque ¿cuál es la herencia entregada en aquel momento constituyente, cuál es el legado constitucional para la materia que aquí vamos a tratar? Muy sencillo, un amplio espacio de acuerdo, de consenso, de superación de posiciones encontradas, de búsqueda de soluciones, de tolerancia, de apertura a la realidad, de capacidad real para el diálogo que, hoy como ayer, siguen fundando nuestra convivencia democrática.

Este espíritu al que me refiero —de pacto, de acuerdo, de diálogo, de búsqueda de soluciones a los problemas reales— aparece cuando de verdad se piensa en los problemas de los ciudadanos, cuando detrás de las decisiones que hayan de adoptarse aparecen las necesidades, los anhelos y las aspiraciones legítimas de los ciudadanos. Por eso, cuando las personas son la referencia para la solución de los problemas, entonces se dan las condiciones que hicieron posible la Constitución de 1978: la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento compatible y reflexivo, la búsqueda continúa de puntos de confluencia y capacidad de conciliar y de escuchar a los demás. Y lo que es más importante, la generosidad para superar las posiciones divergentes y la disposición para comenzar a trabajar juntos por la justicia, la libertad y la seguridad desde un marco de respeto a todas las ideas. Cuando se trabaja teniendo presente la magnitud de la empresa y desde la tolerancia cobra especial relieve el proverbio portugués que reza «el valor crea vencedores y la concordia crea invencibles».

Como es sabido, en el tercer inciso del preámbulo de la Constitución se plantea la cuestión de los derechos humanos y el reconocimiento de la identidad política y cultural de los pueblos de España, al señalar «la necesidad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones». Creo que el preámbulo debe estar siempre en el frontispicio y delante de las consideraciones que los juristas tenemos que hacer para intentar encontrar la solución a las técnicas que el ordenamiento nos permite plantear para resolver los problemas.

Este principio general expresado en el preámbulo se ve traducido en el artículo 2 de la Constitución que como saben ustedes muy bien, y se habrá glosado en esta Comisión por activa, pasiva y perifrástica, diseña los cuatro principios básicos y elementales sobre los que pivota y bascula el edificio constitucional en lo que se refiere el modelo autonómico que son: unidad, autonomía, solidaridad e integración. Cuando estamos situados en ese contexto de unidad, autonomía, solidaridad e integración es que podemos entender el sentido que tiene el modelo constitucional. Y si le aplicamos el pensamiento complementario nos daremos cuenta que cuando se dieron estas cuatro condiciones, por ejemplo en los pactos autonómicos que se hicieron en los años noventa, el modelo siguió su lógica y se pudo desarrollar razonablemente.

Yo soy de Ferrol, soy gallego, y los gallegos tenemos una manera muy particular de acercarnos al conocimiento que son las preguntas. Nos gusta hacernos preguntas porque con ellas podemos irnos aproximando o acercando a una realidad o a una verdad que todos buscamos y me parece que ayudan a señalar algunas ideas en esta materia. Sin embargo, quisiera hacer antes tres consideraciones muy generales porque creo que son pertinentes para comprender el alcance que pueda tener lo que pueda compartir con ustedes esta tarde.

Les decía que yo trabajo desde la perspectiva del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. En primer lugar, el pensamiento abierto —y para la ciencia jurídica y especialmente para el derecho público—, porque estoy convencido de que cuando los profesores somos capaces de liberarnos de los prejuicios, de los preconceptos, de los clichés, de los estereotipos que nos atenazan y que nos impiden ver la vida tal cual es, estamos en mejores condiciones, primero, de explicarles a los alumnos, las categorías, las ideas y los conceptos, y segundo, también de investigar más a fondo. Porque cuando partimos de modelos ideológicamente cerrados que se aplican mecánicamente y totalitariamente sobre la realidad, sin contraste con la misma, seguramente esas categorías o conceptos que se puedan construir son difícilmente encasillables en la realidad concreta. Eso lo hemos visto en la historia de la humanidad, hay muchas experiencias de ello que tampoco hacen falta recordar en este momento.

En segundo lugar, pensamiento plural ¿por qué? Porque no hay una única solución a los problemas, hay muchas soluciones; hay que argumentarlas, hay que hacer un ejercicio de racionalidad y no es baladí

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 44

tampoco que la Constitución española cuando se refiere a la Administración pública en el artículo 103 hable de servicio y de objetividad. Por eso, la objetividad es una nota característica que debe estar muy presente también en el diseño, en la construcción de las estructuras del modelo organizativo, por ejemplo, de las comunidades autónomas y de los entes locales.

En tercer lugar, el pensamiento es dinámico porque en cuarenta años las instituciones cambian. Yo acostumbro a decir en la clase, y lo pongo de manifiesto en mis investigaciones, que las categorías, los conceptos y las instituciones de derecho administrativo han cambiado muchísimo. Sin embargo, hay un elemento común que es el interés general, que es el que explica el sentido que tiene el derecho público. El modelo autonómico se ha definido de muchas fórmulas. Hay una fórmula que no es muy científica, pero que a mí me gusta mucho que es aquella que dice que es un modelo *made in Spain*, que es un traje a la medida. Evidentemente, esa persona que se ha dejado tomar las medidas en el año 78, cuando se las toma en el año 2018 tiene medidas distintas. Por tanto, ese traje habrá que adaptarlo a la realidad. En la elaboración de ese traje deben presidir unas características que están en el artículo 2: unidad, autonomía, solidaridad e integración; por este orden, que es como lo establece la Constitución.

El modelo autonómico no es un fin en sí mismo, es un medio. Esto forma parte también de una convicción intelectual acerca de lo que son las categorías políticas y jurídico administrativas. No se agota sobre sí mismo, es un modelo que tiene que estar conectado con dos preceptos de la Constitución que para mí son también centrales y basilares. Por un lado, el artículo 9.2, la cláusula de transformación del Estado social y democrático de derecho, que dice que los poderes públicos deben proveer las condiciones para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan su cumplimiento. Este modelo tiene que buscar que los ciudadanos se puedan realizar en libertad solidaria de la mejor forma posible. Las estructuras se justifican en función de los derechos de las personas. Por otro lado, tampoco podemos olvidar que hay otro precepto que está en el artículo 10.1, que habla del libre desarrollo de la personalidad, los derechos inherentes de las personas, que son el fundamento del orden político y la paz social. Por tanto, el modelo autonómico —también así se concibió en su origen— está diseñado para apuntalar, fomentar y preservar esos derechos de las personas y ese libre, yo me atrevo a decir, solidario desarrollo de la personalidad.

¿Cuáles son estas preguntas? Al hilo de las preguntas, voy a intentar hacer algunas consideraciones; son varias preguntas, aunque se pueden hacer muchas más. He buscado preguntas que estén más en la línea de lo que puede decir un administrativista, más que un constitucionalista, aunque obviamente entiendo que tenemos que estar permanentemente mirando a la Constitución, por más que la legalidad administrativa a veces haya ido paralela y todavía necesite recibir los impulsos y mucha luz de la Constitución, pero eso es harina de otro costal, no es el tema de hoy.

Primer punto. Sistema de distribución competencial. Tenemos competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las comunidades autónomas, competencias concurrentes y competencias compartidas. A mí me llama mucho la atención el primer Gobierno de coalición en Alemania que hizo la señora Merkel, porque hicieron un análisis exhaustivo, competencia a competencia, para decidir y pensar, también como aportación académica, en qué lugar está mejor situada la competencia, para prestar un mejor servicio a los ciudadanos. Intentar que en el modelo español haya solamente competencias exclusivas del Estado y competencias exclusivas de las comunidades autónomas es harto difícil; es harto difícil desde mi modesto punto de vista porque la argamasa y el cemento que dan sentido al edificio constitucional en el modelo autonómico especialmente —lo he aprendido al leer estos preámbulos para mis conferencias este año sobre la Constitución— son la capacidad de entendimiento, la capacidad de acuerdo y la capacidad de diálogo. Cuando esto funciona, el modelo va porque están la argamasa y el cemento que lo sustentan.

Un grupo de colaboradores en los años noventa —luego hablaré de este tema— cuando trabajaba en la escuela gallega de la Administración pública, que tuve el honor de ser el fundador en 1990, hicimos un análisis de competencias en un trabajo —no sé si les sonará porque es algo antiguo, de los años noventa— que se llamaba Administración única o común, sincronizada o integrada. El modelo que se planteó partía, en primer lugar, de un análisis, competencia a competencia, de todos los supuestos de los artículos 148 y 149, para ver en qué lugar realmente, con análisis no solamente jurídico administrativo, sino sociológico y económico, podía estar mejor situada. Lo hicimos sin prejuicios, porque yo creo que no se trata ni de recentralizar competencias, ni de pasarlas todas a las comunidades autónomas sin ninguna razón.

Hago un paréntesis. Cuando estamos hablando de pensamiento complementario, antes no lo señalé, en el tema territorial conviene no perder de vista que el protagonista básico no solo es la comunidad

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 45

autónoma, sino que hay otro nivel que se llama entes locales, la dimensión local. Este es un tema que quienes trabajamos desde el pensamiento equilibrado nos parece que tiene que tener una importancia creciente, y sobre todo, hay que pensar que los alemanes sí que hicieron una distribución de competencias entre los tres niveles de Gobierno. Si queremos realmente que el sistema rezume dimensión territorial también tenemos que hacer un esfuerzo. No solo tiene que hacerlo el Tribunal Constitucional, que ya lo hizo en sus primeras sentencias diciendo para quienes pensaban que la autonomía local era una autonomía administrativa que no, que era una autonomía política, sino que también es necesario que se tenga presente y se convoque a la dimensión territorial local en este ejercicio de distribución de competencias.

¿Por qué? Porque el concepto de interés general es un concepto ciertamente muy difícil de aprehender, es un concepto muy difícil de definir, es un concepto muy difícil de comprender. Quizás no sea difícil de comprender, porque lo comprendemos todos y sabemos todos lo que es, pero a la hora de hacer una definición del interés general es muy complicado. Entonces la doctrina se ha permitido decir que es un concepto que tiene que ser siempre concreto, que siempre tiene que estar motivado y argumentado, que tiene que estar vinculado inescindiblemente a la promoción de los derechos fundamentales de la persona y que tiene que ser participado. Yo me permito añadir otra nota: y que tiene una dimensión compleja territorial. ¿Dónde está escrito que el interés general lo pueda defender únicamente la Administración del Estado o la Administración autonómica? Puede haber intereses generales con una dimensión local, puede haber intereses generales con una dimensión autonómica y puede haber intereses generales con una dimensión nacional.

Por tanto, es un elemento que no se puede perder de vista a la hora de este análisis y conviene realizarlo cuarenta años después, lo que supone ir viendo materia a materia todas estas competencias. Asimismo, hay que tener en cuenta que efectivamente en el derecho comparado —quizás ya le hayan hablado de esto en estos días, no quiero ser reiterativo— hay muchas técnicas en los ejercicios de compartición de espacios territoriales que pueden ser útiles. No es que haya que importarlos ni miméticamente copiarlos, pero pueden ser útiles para hacer este ejercicio que tiene que ver con la distribución territorial.

Segunda pregunta, el Senado. No voy a hablar mucho porque he visto en la prensa que ha salido con profusión esta materia, pero en el año 1995 tuve el honor de que el presidente, señor Laborda, me convocara con otros profesores a la Comisión que él presidió de expertos para la reforma del Senado, y recuerdo que ya en aquel momento se plantearon muchas cuestiones que ahora, con el paso del tiempo, vuelven a salir y que tienen que ver con si el Senado debe ser Cámara de primera lectura en asuntos territoriales; si el Senado debe pronunciarse también sobre reglamentos de naturaleza territorial. Yo incidí en aquel entonces en una cuestión, que también quisiera plantear ahora, sobre la dimensión territorial equilibrada entre comunidades autónomas y entes locales. Hay algunos autores que han señalado que en España en la Constitución del año 1868 hubo ya un intento, aunque indirecto. Yo sigo con esta materia dale que te pego, con poca suerte porque son asuntos que en general no son muy seguidos porque, por ejemplo, los franceses llaman al Senado la Cámara local, a lo mejor tampoco tiene que ser la Cámara local, pero si queremos una perspectiva de equilibrio tiene que tener una representación local. Luego están los temas de la composición, de los que aquí también les habrán hablado con reiteración, los temas de las funciones, los temas que afectan a la determinación del interés general territorial que son muchísimos. En fin, el Senado tiene una función básica y todos estamos convencidos —yo por lo menos— de que si fuera una Cámara de representación territorial real, muchos conflictos territoriales al menos podrían ser planteados en unos términos de solidaridad y cooperación que evitaran tensiones como las que a veces se producen.

La tercera pregunta es más de Derecho Administrativo que de Derecho Constitucional. Es una pregunta que uno se hace en el año 2018 y yo me la llevo haciendo desde hace bastante tiempo, ¿por qué la estructuración organizativa de las comunidades autónomas responde al modelo tradicional del Estado nación? ¿Por qué no se pensó en modelos organizativos adecuados más en consonancia con la defensa y preservación de intereses públicos propios? Si ustedes ven la estructura de las comunidades autónomas, los nombres de las consejerías se repiten prácticamente en todas ellas. Aquí hace falta no solamente un esfuerzo de imaginación y creatividad, sino buscar modelos adecuados a cada realidad. Yo soy gallego y creo que en Galicia tiene que haber una consellería o una institución —como creo que la hay, aunque me imagino que si tuviera más capacidad tendría más medios— para la pesca, o en Canarias el turismo. La autonomía, como dice la Constitución en el artículo 137, es para la gestión de los intereses propios,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 46

autoadministración, autoidentificación y autogobierno de los intereses propios. Creo que a veces hemos replicado innecesariamente una estructura que está muy bien para el nivel central, pero que en el escalón autonómico y en ocasiones local no tiene por qué ser exactamente igual que la circunscrita a la dimensión del Estado. He adelantado el tema local de la autonomía, incluso algunos autores han señalado que la autonomía política de los entes locales debería estar reconocida en el artículo 2, aunque el Tribunal Constitucional ya lo ha dicho. Creo que es una materia importante, de modo que en la construcción del Estado autonómico los entes locales tengan el peso y la consideración que se merecen con una reflexión desde el equilibrio territorial.

El punto que es siempre muy polémico, muy complicado, y aquí se ha planteado también, es cómo se puede leer hoy el artículo 150.2 de la Constitución y cómo podemos entender esas delegaciones o transferencias en materias de interés del Estado hacia las comunidades autónomas según su naturaleza. En el año 1978 probablemente la literatura tenía que ser esa; ahora han pasado cuarenta años y hemos visto algunos ejercicios de leyes orgánicas de transferencias y delegaciones —algunos han sido ejercicios de mutaciones constitucionales, como todos sabemos—, y realmente el problema está en definir cuáles son las competencias inescindiblemente vinculadas a la esencia del Estado. ¿Es que hay competencias incluso tan vinculadas al Estado que no admitan una suerte de cooperación con las comunidades autónomas? El modelo alemán parte de que el derecho del Estado lo realizan en cada territorio los propios Länder, porque no hay estructuras del Estado para la aplicación de ese derecho en el territorio; nosotros sí, tenemos el delegado del Gobierno en el artículo 154 de nuestra Constitución, que es el encargado de la coordinación de la Administración periférica. En esos años que les hablaba antes de la Administración única, integrada, sincronizada, común, como se le quiera llamar porque tiene muchas denominaciones según distintos escenarios, se planteó este tema y se elaboró un estudio jurídico acerca de las consecuencias de erigir a las comunidades autónomas en instancias de ejecución del derecho del Estado en el territorio. Es evidente que eso no estaba en consonancia con el modelo constitucional. A renglón seguido vino la reflexión, que a mí me parece muy interesante, de las funciones en el siglo XXI del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales. Cuando dirigí el Instituto Nacional de Administración Pública, yo aprendí que en la formación de los funcionarios del Estado las líneas estructurales de la solidaridad, las políticas de solidaridad, las políticas de igualdad, son elementos muy importantes en la planificación estratégica y que, en alguna medida, esas bases, que tienen que ser claras, luego podrán ser ejecutadas en los escalones territoriales correspondientes. Esto tiene unas consecuencias muy básicas y muy elementales en la formación de los funcionarios, pero también nos permite pensar en el año 2018 sobre cuáles son las funciones del Estado, cuáles son las funciones de las comunidades autónomas y cuáles son las funciones de los entes locales.

Voy terminando. Aquí también se ha hablado del espacio provincial, del órgano de Gobierno provincial, de las cuestiones que tienen que ver con la coexistencia en el ámbito provincial de la Administración periférica del Estado, de la Administración periférica de la comunidad autónoma, de los órganos de Gobierno en las diputaciones provinciales; tenemos sobre la provincia una densidad administrativa considerable. Quienes conocen las diputaciones provinciales saben que es raro encontrar un funcionario de estas corporaciones que no conozca la realidad provincial palmo a palmo, conocen perfectamente todo el territorio y, según la materia que sea, en qué condiciones se encuentra. Evidentemente, el modelo de Administración que tenemos en la Constitución está dirigido por los principios de objetividad, servicio al interés general, desconcentración, descentralización, competencia, jerarquía, etcétera. Nuestro estatuto de autonomía —me refiero al de Galicia— tiene una disposición a la que creo que nunca se le ha sacado el partido que tiene, y es que la Administración periférica de la comunidad autónoma podría realizar muchas de sus funciones a través de las diputaciones. Es decir, tenemos que hacer un esfuerzo de simplificación administrativa en general para que, efectivamente, esas políticas públicas provinciales se puedan realizar de la mejor forma posible. Ese modelo de Administración única, en el que yo participé colaborando con el presidente de la Xunta entonces, el profesor Manuel Fraga, recuerdo que tenía dos dimensiones: una dimensión Estado-comunidad autónoma, pero una dimensión comunidad autónoma-local. No se hacía el ejercicio de sincronización o de integración de materias y competencias desde el Estado a la comunidad autónoma, sino que, obviamente, el espacio político más cercano a la ciudadanía, los entes locales, son los que deben tener la carga administrativa más en consonancia con la realización en el entorno más cercano de las libertades y los derechos. ¿Y eso qué quiere decir? Pues que, efectivamente, como ha planteado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, los entes locales tienen que tener los medios y las capacidades necesarias para proceder a tener

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 47

esa capacidad jurídica. Y es verdad, yo creo bastante en la simplificación administrativa, sé que es muy difícil —he estado en un ministerio con este asunto y sé que hay muchas resistencias—, pero también soy un convencido —por eso empecé como empecé en esta comparecencia— de que los modelos políticos y administrativos tienen sentido en la medida en que realmente hacen posible el libre y solidario desarrollo de los ciudadanos. Por tanto, en el ámbito provincial creo que también es menester hacer un estudio a fondo de las competencias que realizan las administraciones periféricas para que no haya solapamientos, no haya duplicidades ni triplicidades, porque esto al final encarece el modelo administrativo y dificulta a los ciudadanos que puedan relacionarse de la mejor forma con la Administración.

Paso de puntillas por la financiación, aunque debería dedicarle otra media hora, pero no lo voy a hacer. Además, a esta hora es muy difícil, comentaba antes con el presidente sobre las clases que uno ha recibido o que tiene que dar a las cuatro de la tarde, y recordábamos de un profesor muy conocido, cuyo nombre no voy a citar, que los alumnos guardábamos de sus clases unos monigotes porque uno se dormía o cabeceaba y ahí ha quedado reflejado, además es algo unánime, todos lo tenemos. En cuanto a la financiación, si no hay autonomía o capacidad financiera es muy difícil que el sistema pueda funcionar. Aquí la eterna cuestión es la corresponsabilidad, y esto no es fácil, pero tenemos federalismos fiscales que funcionan porque, aunque el modelo español no es federal, sin embargo, tiene dimensiones federales, como es evidente en las relaciones entre los niveles de Gobierno de las comunidades autónomas, los entes locales y el Estado. Los principios de la lealtad institucional, de la cooperación, la colaboración, son del modelo federal y, en lo que se refiere a las cuestiones fiscales, tributarias y financieras, también el modelo federal ayuda a entender esta cuestión. Por tanto —y termino—, si tuviera que hacer un resumen, ¿qué diría? Pues lo tengo aquí anotado: el modelo autonómico tiene sentido. Creo que históricamente colma una necesidad colectiva; funciona razonablemente bien y después de cuarenta años requiere de retoques, de cambios, para que responda a los principios y postulados constitucionales, tal y como están expresados magníficamente en el preámbulo de nuestra Constitución. Con esta reflexión doy por terminada mi comparecencia. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Rodríguez-Arana.

A continuación intervienen los representantes de los grupos. En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la señora Cancela.

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

En primer lugar quiero agradecerle su comparecencia. Se nota que soy gallega, ¿no? Como soy gallega voy a hacerle preguntas también, aunque supongo que los representantes de los otros grupos que no son gallegos o gallegas también le harán preguntas. En todo caso, le agradezco su comparecencia hoy aquí y, sobre todo, le doy la enhorabuena una vez más por esos veinticinco años de cátedra. Muchísimas gracias.

Empezando por su reflexión final, ha manifestado que su valoración de la descentralización del modelo de Estado autonómico es razonablemente positiva, pero también ha reconocido que el hecho de que hayan pasado cuarenta años significa que las situaciones que se producían en aquel momento necesitan de algún ajuste o, por lo menos, de una actualización. He leído algunos de los textos que usted ha publicado, uno muy reciente que además titula *El modelo autonómico*, en el que hace una reflexión sobre la necesidad de una actualización, que seguramente se debería haber hecho hace tiempo, y se refiere a dos supuestos. En primer lugar habla de la Administración ordinaria o común y hace una crítica porque la adecuación de la planta administrativa o institucional —por llamarla de alguna manera— de las comunidades autónomas al modelo del Estado ha sido prácticamente una réplica, incluso muchas veces se han replicado modelos de órganos consultivos u órganos de fiscalización. Y en segundo lugar se refiere a la racionalización del sistema autonómico, donde se ha dado esa imitación institucional, y muchas veces esa réplica no ha sido eficaz ni tampoco racional. Por tanto, creo que coincidimos en esa necesaria adecuación. Usted siempre utiliza un concepto, ese modelo autonómico debe ser un modelo propio y no tiene que imitar al modelo estatal y, además, habla siempre del interés general, en beneficio de los intereses de los ciudadanos, que es para lo que debe existir toda Administración. Por tanto, esos supuestos de duplicidad, incluso triplicidad, de competencias y de órganos aumentan el gasto público y a veces no repercuten necesariamente en la eficacia en la prestación de los servicios.

Usted señala que la única solución a esta situación es buscar vías de salida, pero siempre a través del pacto. Evidentemente, la imposición unilateral en un Estado democrático como el nuestro no es de recibo. Y entonces, ahora toca hacer una serie de preguntas. La verdad es que es complicado porque usted ha

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 48

hecho un análisis bastante pormenorizado de los distintos entes territoriales que conforman nuestro modelo de Estado, pero voy a intentarlo. La primera pregunta sería cómo abordamos ese esfuerzo de clarificación competencial. Si las distintas Loapas han sido desautorizadas por el propio Tribunal Constitucional, ¿cómo lo hacemos si no es revisando el propio texto constitucional? Pensamos que la revisión competencial debe ser del texto constitucional porque, además, usted ha mencionado que el artículo 2 debería incluir también la autonomía de los entes locales. Por otro lado y complementario a lo anterior, ¿es mejor revisar diecisiete estatutos de autonomía que una actualización constitucional? ¿Es más fácil acordar en diecisiete territorios individualmente que conseguir un acuerdo de modificación de la Constitución aquí, en el seno de las Cortes Generales? También ha manifestado que aprovechando que estamos en un momento de crisis, ahora es una buena ocasión para ajustar el modelo competencial. Me gustaría dar la vuelta a la pregunta, ¿no cree usted que en todo caso el modelo de distribución competencial debería servir precisamente para afrontar los momentos de crisis de modo que la ciudadanía no viera menoscabados sus intereses o sus derechos independientemente del territorio donde esté? Por último, si en el artículo 2 de la Constitución se incluye esa autonomía política de los entes locales, ¿tendrían sentido las delegaciones del Gobierno o qué papel deberían tener entonces? Respecto a las diputaciones provinciales, ha citado explícitamente el caso de Galicia y su estatuto de autonomía en el que se prevé un amplio espectro de desarrollo de las posibles competencias de las diputaciones. ¿Cree usted que esto debería formar parte de ese modelo constitucional? Y por supuesto, una referencia a la posible reforma del Senado y su inclusión en esa también posible reforma del texto constitucional. ¿Qué opinión le merece y cómo habría que reforzar el Senado para representar realmente la Administración periférica y territorial?

Muchísimas gracias.

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

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

El señor **CANO LEAL**: Muchas gracias, señor presidente.

Gracias, señor Rodríguez-Arana, me adhiero a la felicitación por esos veinticinco años como catedrático que, sin duda, le habrán deparado una gran experiencia por lo menos en materia administrativa. Quería preguntarle algunas cosas relacionadas con la intervención de hoy y otras relacionadas con algunos artículos que ha escrito. En cuanto a la intervención de hoy, ha afirmado que la Constitución de 1978 en su día fue posible porque había consenso, tolerancia, acuerdo, pacto, diálogo, etcétera. Empiezo preguntándole si entiende que esas condiciones se dan hoy en día. Es decir, si se dan esas circunstancias iniciales que son necesarias —que lo fueron en su día en el año 1978— y que podrían motivar una reforma hoy, independientemente del modelo de reforma, ¿qué sistema y qué procedimiento? Como ha dicho la compañera del Grupo Parlamentario Socialista, usted lleva reivindicando esa modificación desde hace tiempo, lo que pasa es que lo estamos tratando ahora porque muchas veces nos centramos en el momento actual. También ha hablado usted del derecho de los territorios. Quería preguntarle si no habría que hacer también hincapié no solo en el derecho de los territorios, sino de las personas que ocupan los territorios porque la gestión durante todo este tiempo del poder autonómico quizás pudiera haber planteado algo que la propia Constitución prohíbe, que son discriminaciones entre personas asentadas en distintos territorios. Usted sabe que la propia Constitución establece que las diferencias entre los estatutos de autonomía jamás podrán implicar privilegios de carácter económico o social.

Me gustaría que desglosara un poco el tema de las competencias, si está a favor de un sistema de competencias exclusivas del Estado y el resto de las comunidades autónomas y con qué modalidad habría que modificar los artículos 148 y 149. Cuando se ha referido al interés general que, lógicamente, cualquier Administración puede perseguir, tanto a nivel estatal como autonómico o local, centrándonos en el momento actual, ¿cree usted que con esta deriva que hay ahora mismo en Cataluña se está persiguiendo el interés general de todo el país o se está persiguiendo un interés completamente diferente? Respecto al Senado me gustaría que concretara un poquito más cuál sería su propuesta de reforma, si lo convertiría en una primera Cámara legislativa en algunas materias y como sería su elección y composición. En cuanto a su propuesta de simplificación administrativa en el régimen local, sabe mucho mejor que yo que el régimen local es el hermano pequeño que siempre queda pendiente de reforma, que siempre tiene una reivindicación. Me gustaría que detallara, si es posible, hasta dónde alcanzaría esa simplificación administrativa en este ámbito del régimen local.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 49

En el tema de la financiación aunque lo ha tocado de puntillas, le pediría que perfilara, aunque sea también de pasada, qué habría que cambiar y si habría que tocar algún régimen especial que ya contempla la Constitución o, tal como han tratado algunos comparecientes, cada uno con su opinión diferenciada, eso es mejor dejarlo. En cuanto al procedimiento de reforma de la Constitución si se acometiera, algunos comparecientes han dicho que en la mayor parte de los temas no haría falta ni siquiera tocar la Constitución, con una ley orgánica o una ley ordinaria se podría acometer. No sé cómo ve usted este asunto.

En su artículo sobre el modelo autonómico en un momento determinado afirma que en los años de finales del siglo pasado se habló y se escribió no poco acerca de la racionalización del sistema autonómico. ¿Qué significa esta racionalización del sistema autonómico? ¿Significa aumentar las competencias de las comunidades autónomas o, por el contrario, recentralizar? No sé si la racionalización consiste es equilibrar un poco, en qué sentido iría ese equilibrio. También comenta en su artículo la repetición de las estructuras del Estado en las comunidades autónomas, que entiendo que reciba su crítica. Quería preguntarle si usted considera que esto ha sido una causa del eventual fracaso del modelo de gestión del Estado autonómico. La solución que propone en su artículo es decir a las comunidades autónomas: oigan, no repitan el modelo del Estado, adopten un modelo propio acorde con sus necesidades. ¿Esto representaría un adelgazamiento de la estructura administrativa de la comunidad autónoma necesariamente? Eso iría en contra de la pretensión de cualquier presidente de comunidad autónoma, que lo que quiere es cada vez más competencias.

Voy a dejar el resto de las preguntas para no consumir el tiempo.

Gracias.

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

Por el Grupo Mixto, en concreto por Compromís, tiene la palabra el señor Baldoví.

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

Muchas gracias, señor Rodríguez-Arana, por su intervención. Siempre aprendemos cosas en cada una de estas intervenciones. Es mi caso y lo digo porque estoy muy contento de haber estado en esta Comisión porque todos los días y de cada ponente aprendemos. Ha dicho muchas cosas que a mí me han parecido de sentido común y con las que estoy perfectamente de acuerdo. Ha hablado usted de clarificación de competencias y, además, ha insistido mucho en que era partidario de la simplificación administrativa. En este asunto de la clarificación de competencias se ha referido a los tres niveles. Los que hemos estado en la Administración local sabemos que muchas veces invadimos, sin querer o queriendo, competencias de la comunidad autónoma porque, si quieres solucionar los problemas de la gente, no hay más remedio que invadirlas. En ese sentido, me gustaría que hablara un poco más de por dónde podría ir esta clarificación en el nivel Estado-comunidades autónomas, pero me interesaría especialmente en la Administración local. Se ha referido también al Senado, y creo que es una opinión prácticamente unánime de todos los ponentes la necesidad de acometer alguna reforma. En ese sentido le pregunto si usted cree que el Senado ahora mismo es útil para lo que se espera de él, o por dónde debería ir esa reforma.

Por otra parte, ha hablado usted de la provincia y la diputación y cuando hablaba de las competencias locales, se ha referido a la labor de la diputación en territorios como el suyo, en Galicia, donde hay mucha dispersión de población a la que es evidente que atiende. Estoy bastante de acuerdo, pero ¿cree usted que los políticos de la diputación serían necesarios o podría funcionar igual siendo, por ejemplo, una consellería de Administración local sin los políticos? En aras de la simplificación administrativa y de ahorro al Estado podríamos suprimir los sueldos de estos políticos. Cuando se ha referido a la financiación, ha señalado que evidentemente sin autonomía financiera el sistema no puede funcionar. ¿Le parece a usted que ahora mismo hay autonomía financiera? Es decir, ¿hay un sistema de financiación que cumple con esos principios de autonomía financiera y de corresponsabilidad, también del Estado hacia las comunidades autónomas? Lo digo al hilo de la minipolémica que ha saltado esta semana entre su presidente y mi presidente, qué opina. Si no lo conoce da igual, la pregunta, con o sin polémica entre presidentes, es simplemente si le parece que ahora mismo se cumple ese principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas.

Por último, ciñéndome al tiempo, como han señalado todos, estoy de acuerdo con usted en que hay que hacer retoques, hay que hacer cambios. Me gustaría —esto es un deseo— que esta Comisión no se quedara en esos deseos que han formulado tantos ponentes —ya llevamos unos cuantos— sobre la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 50

necesidad de hacer cambios o retoques y al final no sirviera para nada. Esto es una desiderata, que realmente al final de esto hubiera cambios y retoques en el sistema de financiación.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Baldoví, esta es la cuarta sesión y yo calculo que tendremos como cuatro mil. **(Risas)**. No prejuzgue el resultado final.

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

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

Muchísimas gracias al profesor Rodríguez-Arana por su exposición. Creo que en su caso coinciden dos condiciones, por una parte, sus veinticinco años de trayectoria académica como catedrático de universidad en una materia como el Derecho Administrativo. Se le notan esos veinticinco años de experiencia docente, y creo que han sido enormemente útiles para ilustrar a esta Comisión. Por tanto, ha sido una comparecencia realmente muy interesante y de la que estoy seguro que sacaremos muchas conclusiones. Y por otra parte, al mismo tiempo también se nota su experiencia como gestor público, porque usted ha estado al frente de organismos como el Instituto Nacional de Administración Pública, ha sido subsecretario, ha sido miembro de esta Cámara. Toda esa experiencia de gestión combinada con la trayectoria académica, creo que ha hecho realmente muy interesante su exposición. En ese sentido, no puedo sino coincidir con el señor Baldoví en que los diputados de esta Comisión estamos aprendiendo mucho en todas estas comparecencias, y creo que ese era precisamente el propósito de las mismas. Pienso que ha sido un acierto haber llamado a muchos de ustedes, profesores, hombres de Estado, para que nos ilustren con su visión sobre ese doble cometido: por una parte, evaluar el Estado autonómico y, al mismo tiempo, plantearnos el reto de su modernización.

Desde esta perspectiva, en primer lugar, permítame que le haga algunas reflexiones o más bien algunas preguntas a propósito de la cuestión con la que usted iniciaba su exposición, que es la reforma constitucional, el balance de la Constitución de 1978. Como decía el presidente, aquí no podemos anticipar cuáles van a ser las conclusiones de las sesiones de trabajo, de las que llevamos y de todas las que nos quedan, pero es verdad que en todas ellas aparece de alguna manera el debate sobre la eventualidad de una reforma de la Constitución, concretamente del modelo territorial. Por eso le quiero preguntar, como hemos hecho con otros comparecientes, cuáles cree usted que deberían ser las condiciones para que se pudiera llevar a cabo una reforma constitucional y, al mismo tiempo, cuál debería ser el objetivo o qué debería primar en ella. Mi grupo parlamentario ha tenido ocasión de decir en varios momentos en esta Comisión, y en otras ocasiones, que entendemos que sea cual sea la reforma que se haga de la Constitución, o de la estructura territorial del Estado sin necesidad de reformar la Constitución, siempre se deberá hacer para mejorar la vida de los ciudadanos. Parece una obviedad, pero tenemos muy claro que no es ni por una cuestión, digamos, de exigencias del tiempo transcurrido desde la aprobación del texto constitucional, ni por una cuestión nominal ni tampoco, en ningún caso, para dar satisfacción a determinadas posiciones políticas que ni siquiera están hoy presentes en la Comisión, y evidentemente tampoco para repartir cuotas de poder entre élites. Por tanto, que si se plantea la posibilidad de una reforma constitucional, si es oportuno, si es necesario, si se dan las condiciones, queremos sea para que los ciudadanos de España vivan mejor, tengan un Estado en su conjunto que satisfaga mejor sus necesidades y que preste mejor los servicios públicos. Esa es, por tanto, mi primera pregunta.

En segundo término, se ha referido usted —y me parece muy acertado— al Estado autonómico como un traje a la medida. También hemos pedido a algunos compañeros catedráticos, profesores, personas de relevancia en la historia constitucional española, que nos den su opinión, que hagan balance sobre el Estado autonómico. Usted lo ha hecho en buena medida, pero me gustaría conocer si cree que ese traje se nos ha quedado pequeño, si hemos estallado las costuras o, por el contrario, todavía está suficientemente holgado como para que podamos sacar partido al Estado autonómico. En esta misma idea, me gusta lo que ha señalado: El modelo autonómico no es un fin en sí mismo, es un medio. Coincido plenamente. Me parece que es ilustrativo para esta Comisión que usted que tiene también una gran experiencia académica fuera de España, y concretamente en el ámbito iberoamericano, desde la perspectiva del derecho administrativo, nos traslade de alguna forma cómo nos ven desde fuera. Creo que a veces nos ayuda a valorarnos —es un poco triste, pero es así— saber que desde fuera nos valoran. La doctrina, la comunidad académica, científica o incluso aquellos colegas de otros ámbitos, de la política incluso, han podido trasladarle a usted su visión sobre el Estado autonómico, sobre la Transición. ¿Cómo nos ven, cómo nos valoran? ¿Han sido un acierto estos cuarenta años de Estado autonómico? ¿Han

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 51

permitido que los ciudadanos españoles tengan mejores servicios públicos? ¿Que esos artículos 9.2 y 10.1, que usted comentaba, se hayan desarrollado en mayor plenitud gracias a la estructura territorial?

Voy terminando, señor presidente. Usted ha insistido también en esos principios que rigen el Estado autonómico: la unidad, la autonomía, la solidaridad, la integración. Creo que es necesario que profundicemos en los mecanismos de cooperación y coordinación, y por eso me gustaría conocer su opinión sobre cómo mejorar la cooperación y coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, y si para ello es preciso hacer reformas constitucionales o no.

En última instancia, en cuanto a la Administración única, que creo que es un modelo que en realidad en lo que se basa es en una profunda racionalización del Estado, quisiéramos conocer cuáles serían sus propuestas, sus sugerencias, a propósito de esa racionalización para hacer más eficaz, más eficiente, más cercana a los ciudadanos esa administración en su triple dimensión. A mí me gusta especialmente que usted haya tocado en tantas ocasiones en su comparecencia la Administración local. Creo que a veces perdemos de vista la importancia de la autonomía local como autonomía política. Si tenemos que racionalizar el modelo de Estado, la estructura territorial, nos gustaría saber cómo debemos hacerlo para que estén integradas la Administración local, la Administración autonómica y la Administración General del Estado.

Muchas gracias, señor presidente. **(Aplausos).**

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

Profesor Rodríguez-Arana, tiene la palabra para contestar lo que estime conveniente.

El señor **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ** (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña): En primer lugar, muchas gracias por las intervenciones, que son todas muy pertinentes, y plantean interrogantes y preguntas a las que a algunas no puedo contestar porque no tengo la capacidad de hacerlo, pero voy a intentar hacer algunas reflexiones sobre las mismas. Ahora he entendido mejor lo que ocurre cuando uno está en una tesis doctoral y al doctorando le dejan contestar a cada intervención y no tiene que contestar al final a todas. Me hubiera gustado contestar cada intervención, pero aquí tiene que ser así, conjuntamente, y vamos a intentarlo.

Voy a responder a las cuestiones que me parece que han sido recurrentes en todas las intervenciones, o si quieren me refiero a cada uno de los intervinientes, no sé lo que han hecho los compañeros anteriores. Si hay algún formato yo me adecuo a él sin ningún problema. El tema del modelo estructural organizativo propio de las comunidades autónomas. Esto ya lo llevo diciendo desde hace más de veinticinco o treinta años, y es que efectivamente deberíamos haber sido capaces de desarrollarlo. Se entiende que al principio, cuando se está alumbrando el modelo constitucional, la mirada se ponga en la Administración del Estado y se copien los rótulos: consellería, Consejería de Hacienda, de Administraciones Públicas, de Interior, de Agricultura, Ganadería, Fomento incluso, pero una vez pasado un periodo de tiempo hay que hacer una evaluación; y la evaluación, como dice el diccionario de la Real Academia se refiere a analizar los resultados. Como ahora paso mucha parte de mi tiempo fuera de España, en conferencias, seminarios y actividades varias, escucho mucho lo que dice la gente, y les llama la atención, como a mí me la ha llamado —quizá no la llame mucho aquí dentro—, que el modelo organizativo siga siendo prácticamente el mismo que el de la Administración del Estado, cuando, de acuerdo con las competencias de autoorganización que tienen las comunidades autónomas, se pueden diseñar perfectamente modelos organizativos distintos. Eso no choca contra ningún precepto de la Constitución y creo que es un ejercicio saludable de lo que es el autogobierno, la autoidentificación y la autoadministración que debe conformar la identidad colectiva de territorios que se han ido formando con el paso del tiempo, que tienen sus singularidades y sus peculiaridades, que entendidas desde la solidaridad y la integración, no solamente hay que apuntalarlas, sino que hay que subrayarlas. Ya Ortega y Gasset habló de que potenciar las partes es potenciar el conjunto y potenciar el conjunto es potenciar las partes. Tengo algunos trabajos publicados hace tiempo proponiendo un diseño concreto para Galicia —me parece que aquí no debemos perder el tiempo con ello— y apunto el hecho de que esto es posible. Creo que en algunos casos es deseable tener estos modelos propios de estructuración administrativa.

La autonomía local. La autonomía local es política. Sé que algunos compañeros míos todavía siguen manteniendo que es una autonomía administrativa. Lo lamento, pero creo que es política, entre otras cosas, porque representa intereses políticos, y creo en la autonomía local, en el ámbito municipal y en el ámbito provincial. A mí me cuesta mucho entender que las diputaciones provinciales puedan estar dirigidas por funcionarios, porque el interés provincial necesita órganos de rectoría y de gobierno y sobre esa

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 52

materia se tiene que tener una sensibilidad política que el funcionario no tiene por qué tener, porque al final lo que tiene que hacer es aplicar la norma, pero el ejercicio de deliberación, el de la oportunidad, el de la idoneidad de la política pública es más propio de personas electas que tienen esas atribuciones. Estoy de acuerdo en que en el ámbito provincial hace falta un esfuerzo de simplificación. Y aquí se puede pensar en que lo importante no es tanto el órgano en sí mismo como que la función se realiza adecuadamente, y a veces puede haber dos o tres órganos que podían ser uno solo pero con representación de las tres dimensiones en el territorio. En España no tenemos mucha experiencia porque nos cuesta mucho la cooperación y la colaboración. No sé por qué razón, pero aquí nos cuesta mucho. En Alemania es muy fácil que se pongan de acuerdo los distintos entes territoriales, aunque sean de partidos políticos distintos; cuando está claro que el interés general va en esa dirección, se ponen de acuerdo y lo aplican aunque esté conforme o no con su programa electoral. No conozco las razones, pero es una constante que se acredita en la realidad.

También me han preguntado sobre el Senado. En el año 1995 tuve la oportunidad de participar en esa Comisión e hice un trabajo que se ha publicado. Ahí me pronuncié en cuanto a lo que es la composición. La cuestión polémica está en si tiene que haber elección, pero saben que en el Bundesrat alemán hay miembros de los Gobiernos designados que participan. Esto puede chocar con la idea de que tienen que ser electos, pero, por otra parte también, si pensamos en modelos mixtos o equilibrados, para ciertas materias puede ser algo a explorar. Yo no me atrevo a decir si esa debe ser la fórmula o no, en lo que sí me pronuncio con claridad es en que la dimensión local tiene que estar en el Senado. Mientras sea Cámara de representación territorial, creo que tiene que estar presente. Sé que esto provoca distorsiones, pero si no, no se le llamaría así. Si fuera Cámara de representación autonómica ya está, son las comunidades autónomas y punto, pero si se llama representación territorial, son los territorios, y esto es conveniente pensarlo, darle vueltas.

Tampoco hay tiempo para hablar del tema electoral, porque sé que se ha planteado también la provincia como circunscripción electoral, así como la dimensión electoral de las diputaciones. Creo —y esto lo he plasmado por escrito desde hace años— que las diputaciones pueden ser elementos fundamentales en la ejecución de políticas públicas autonómicas para adelgazar la Administración periférica provincial, porque es que tenemos el Estado, las subdelegaciones del Gobierno, la Administración periférica de la comunidad autónoma, y las diputaciones provinciales.

Hay muchas opiniones-y con esto contesto a otra pregunta— sobre si las competencias deben ser exclusivas del Estado y exclusivas de las comunidades autónomas. No, para mí no. ¿Por qué? Porque el interés general, tal y como está diseñado en nuestra Constitución y tal y como intelectualmente yo lo concibo, tiene dimensión territorial, y aunque hagamos un ejercicio intelectual de intentar hacer un precipitado químicamente puro de una materia, por ejemplo, urbanismo, ordenación del territorio o turismo, la Constitución dice que es competencia del Estado y también de las comunidades autónomas, mejor dicho de las comunidades autónomas según los estatutos. Pero, ¿qué ocurre? Que el turismo tiene una componente económica que está directamente vinculada con la ordenación de la política general del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución. Por tanto, ahí hay que buscar y, afortunadamente, con toda la gestión descentralizada de las subvenciones se ha ido avanzando. En este sentido, desde mi modesto punto de vista, creo que al modelo constitucional todavía se le puede sacar mucho partido, aunque hay cosas que hay que cambiar. Pienso que hay asuntos que no se han desarrollado suficientemente, aunque otros, por ejemplo, el Senado, tienen que cambiarse. Lo que hay que hacer es aplicar el artículo 69 de la Constitución, pero en materia de autoorganización y también en materia competencial no se puede hacer solamente entre Estado y comunidades autónomas. Los alemanes hicieron un análisis competencia a competencia, que es un asunto arduo, complejo, difícil, que lleva tiempo, y no solamente hay que convocar, como hacen los ingleses con esa Royal Commission, al Parlamento a profesores, investigadores, empresarios, sindicalistas, en fin políticos, sino que hay que tener una visión plural, caleidoscópica. Repito que eso lleva mucho tiempo, pero al final son cuestiones de Estado que son para el futuro de un país y que conviene hacerlas con tino, con tranquilidad.

Me han preguntado también si creo que ahora mismo se dan las condiciones en este país para hacer estas cosas. Yo me limito a ser un altavoz de lo que me dicen. He terminado ahora en La Coruña un programa de derecho público local, con gente de distintos países y ellos me dicen que están muy sorprendidos de lo que leen en el periódico, algunos dicen, incluso, que se sonrojan ante lo que leen en el periódico. No digo más, solo hago de altavoz en esta materia.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 53

También se hablaba aquí del modelo español. El modelo español claro que concita mucho interés. Mañana me voy a Panamá, a la Procuraduría de la Administración, a hablarles de derecho público global, pero los estudiantes me han pedido que hable del modelo autonómico. Siempre que he ido a estos países —he intervenido también ante cámaras parlamentarias, por ejemplo, en Colombia sobre la descentralización política— ellos tienen puesto el ojo en el modelo autonómico, porque el federalismo tiene sus problemas, algunos graves, y al decir graves me refiero a que no hay ningún federalismo que sea igual a otro. Si uno va a Austria, a Alemania, a Estados Unidos, a México, a Brasil, a Argentina, verá que el federalismo no responde como antaño a unos criterios únicos; ahora cambian, y se ve en las relaciones que se producen en estos países. Desde mi modesto punto de vista, nosotros quizá no somos muy conscientes del éxito que tenemos y de lo bien que se nos mira fuera. También esto es muy español, y a veces uno tiene que salir fuera para darse cuenta de quién es.

De cualquier manera, me parece que el modelo responde a estos principios que creo que conviene subrayar: unidad, autonomía, solidaridad e integración, que están unidos. Cuando la solidaridad no es solidaria, el modelo no funciona; cuando la unidad es uniformismo y homogeneidad, el modelo no funciona; cuando la autonomía es diferencialista absoluta, el modelo no funciona; y cuando la integración se puede convertir en separación o en ruptura, el modelo no funciona, eso es evidente. Aquí siempre me acuerdo de mi paisano, Salvador de Madariaga, que hablaba de que para entender España tiene que haber equilibrio dinámico entre el conjunto y las partes. Ese equilibrio dinámico en cada momento es muy difícil de alcanzar, pero es posible, y lo es porque se pudo hacer en ese momento.

Si he hablado de los derechos de los territorios y no de las personas pido disculpas, porque yo creo que los derechos fundamentales son de las personas, lo que pasa es que los territorios es donde viven las personas, y los territorios tienen que ser espacios para el desarrollo de los derechos de los ciudadanos. Yo soy gallego, vivo en Galicia, y me encuentro muy a gusto de ser gallego y español, por supuesto. Por tanto, esas singularidades y esas peculiaridades que conforman nuestra identidad colectiva son perfectamente complementarias y comunes con lo que es la pertenencia a un territorio, que es un magnífico espacio de solidaridad, que se llama España y que desde ahí, desde el Estado, desde el territorio general, desde el territorio autonómico y local es desde el cual hay que proceder a esta operación.

Simplificación, claro. Hace unos años había un eslogan, cuando yo estaba en el INAP, que se hizo famoso, —creo que era del vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore—: Una Administración que cueste menos, que piense más en el ciudadano y más sencilla. Bueno, la sencillez y simplicidad creo que son una propiedad de las organizaciones, no solamente de las políticas públicas, sino de todas. ¿Por qué? Porque para realizar su tarea necesitan estar en las mejores condiciones de capacidad real operativa. Aquí tenemos que pensar sobre todos los niveles de Gobierno, tal y como están estructurados, con sus competencias, y sentarse a pensar. Vamos a ver, en esto tiene la competencia la diputación provincial; qué es la ejecución del derecho del Estado; qué es el desarrollo de la legislación básica; qué es la competencia de Fomento; qué es la competencia de ordenación, de promoción, etcétera; es decir, ir analizando las cuestiones una a una. Es un ejercicio complicado pero que creo que es necesario si queremos un sistema de distribución competencial que responda a la realidad.

Entrando en el tema de la reforma constitucional, en el informe que a mí me ha tocado coordinar como exparlamentario, con un grupo de colegas de la misma condición, hemos empezado señalando que está claro que la Constitución tiene aspectos que deben ser mejorados, revisados y ser reformados. Cómo no va a ser así si en Estados Unidos, Francia, Alemania, hay enmiendas constitucionales, y las reformas son las que son porque las normas no son perdurables en sus mismos términos permanentemente. Ahora, son tan importantes esas normas que requieren de un acuerdo, de un consenso y de un entendimiento igual al que hizo posible ese alumbramiento, porque es un asunto para el futuro. También estoy de acuerdo con lo que se ha dicho estos días de que en algunos puntos no hacen falta reformas y en otros sí que pueden hacer falta. En los que no haga falta reforma formal es más fácil, pero hay otros que efectivamente pueden resolverse a través de modificaciones de las normas.

Me aproximo al tema de las mutaciones constitucionales con cierta prevención. Ustedes saben, como yo, que hay un procedimiento agravado y uno normal de la reforma constitucional, y según en qué parcela de la Constitución estemos, si se quiere cambiar eso tiene unas consecuencias, si se quiere cambiar otra cosa en el Título VIII tiene otras. Creo que después de cuarenta años hay puntos que tienen que ser revisados, pero a lo que no me atrevo, porque soy un simple profesor, es a decir cómo hay que hacerlo, simplemente apunto algunos aspectos que creo que son susceptibles de reforma. Como profesor de Derecho Público y lector de la Constitución sí que señalo que, efectivamente, el grado de acuerdo y de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 54

entendimiento tiene que ser, por lo menos, el mismo que hubo en la Constitución, porque, insisto, son normas que regulan la convivencia de los ciudadanos, los poderes, las competencias y que requieren este tipo de mayorías.

La Administración única fue una reflexión del año 1992 a 1995. Fíjense, ya han pasado casi veinticinco años, y cuando uno mira para atrás dice: ¿Eso ya habrá quedado enterrado o no? Creo que desde la Constitución ha habido un modelo de administración y que había un estudio o análisis del esqueleto, de la estructura y de la planta para simplificarla. Quizá si hubiera que haberla hecho ahora, ya no sería la misma reflexión, pero creo que los mimbres de la Constitución todavía permiten un desarrollo que en algunos puntos, por alguna razón, no se ha producido y que en otros claramente reclaman una reforma. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Rodríguez-Arana. En nombre del conjunto de la Comisión le agradezco su dedicación y sus palabras.

Suspendemos cinco minutos para despedir al compareciente y recibir a la profesora Iglesias, que ya está en la puerta. **(Pausa).**

### — DE LA SEÑORA IGLESIAS CANO, CATEDRÁTICA DE HISTORIA DE LAS IDEAS MORALES Y POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID. (Número de expediente 219/000975).

El señor **PRESIDENTE**: Reanudamos la sesión con la intervención de la profesora Carmen Iglesias, muy constante en estos días de celebración de acontecimientos por su antigua condición. Tiene la palabra por el tiempo del que hemos hablado, para expresar lo que entienda conveniente para favorecer nuestro trabajo.

La señora **IGLESIAS CANO** (Catedrática de Historia de las Ideas Morales y Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid): Muy buenas tardes. En primer lugar, es un honor estar aquí esta tarde en el Congreso con sus señorías. Les agradezco muy sinceramente la confianza, pero tengo que decir que me ha creado un gran problema venir a hablar aquí, porque son los representantes máximos de todos nosotros y realmente me sentía un poco apabullada, sobre todo, porque soy historiadora, como todos saben, y no sé en qué medida puedo aportar algún granito de arena.

Digo esto porque al ver el tema de la Comisión, aunque hay muchos otros asuntos este es fundamental y más en estos momentos que vivimos, quisiera hacer unas cuantas reflexiones sobre esta cuestión. Por tanto, no voy a dar una conferencia, ni una clase, ni nada parecido, porque sería absolutamente pretencioso, sino que solo quiero transmitirles unas reflexiones sobre cuatro puntos de todo lo que se me ha ocurrido y de todo lo que como historiadora y como ciudadana me siento implicada.

Estas reflexiones vienen motivadas sin duda por la conmoción que ha supuesto todo lo de Cataluña; es decir, que Cataluña de alguna manera estará presente en todo lo que voy a decir y mencionaré. Nunca había sentido yo en todo este proceso largo que es nuestra democracia, que ya va siendo importante, esa sensación de temor, aunque tampoco de susto grave. En la historia estamos viendo que hay cosas en las que decimos esto no puede pasar, bueno, va y pasa. Esa impresión la tuve en los tiempos de ETA, en algún momento de los graves que pasamos en democracia, pero remontamos aquello. Ahora estamos en otra época, pero que vuelva a haber una situación tan delicada como la que tenemos, para mí y también para muchos ciudadanos, ha sido una conmoción.

En el curso pasado en la Academia de la Historia hicimos unos ciclos sobre la historia de España, aunque también de historia de las ideas, pero, sobre todo, de historia de España, que por cierto tienen mucho éxito. El año pasado uno de estos ciclos era sobre la Transición. El coordinador fue Juan Pablo Fusi, a quien todos conocen, que es el mejor historiador que tenemos en historia contemporánea. Ahí están todos sus libros, siempre se aprende de él, tan ponderados. Como coordinador me encargó que diera yo la primera conferencia que se tituló exactamente «La Transición ante la historia». Para los historiadores esto nos parece un poco exagerado, porque siempre tiene que pasar más tiempo para poder calibrar lo que ha ocurrido. Ante la desafección con la que nos encontrábamos viviendo de repente las franjas generacionales mías, que no habíamos pensado que pudiera ocurrir porque creíamos que habíamos sobrepasado ya ese punto, he traído un artículo de Ignacio Martínez de Pisón titulado «Hijos de la Transición», como perteneciente a esa época, para repetirlo, aunque muchos de ustedes ya lo conocerán. Escribió Ignacio: «Nos sentimos —él analizaba este problema y su paradoja— orgullosos de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 55

nuestros abuelos que resolvieron sus diferencias a cañonazos, y nos avergonzamos de nuestros padres, que se esforzaron por llegar a acuerdos». Realmente me parece un diagnóstico de un joven muy impresionante y que nos afecta a todos, a estas generaciones y también a la mía.

Sobre ese tema de la Transición ante la historia yo he escrito también hace tiempo varios textos, aunque mi especialidad no es la historia contemporánea. Pero como decía el novelista Ishiguro: La vida urge. Te piden cosas, estás en medio de la vorágine en la Real Academia de la Historia y pasa lo mismo también en la Real Academia Española. Nos piden a los académicos siempre que seamos como una especie de taxi intelectual, tal como decía Isaiah Berlin con mucha gracia: «Yo soy como un taxi intelectual; se suben, me piden que trabaje sobre un tema y yo me pongo a trabajar sobre ese tema». En ese sentido, yo he participado y tengo varios escritos sobre la Transición, sobre la Constitución del 78, sobre la concordia, en fin, sobre varias cosas de este tipo. Como resumen de aquello, y a la vista de toda esta desafección de la que hablaba, la conclusión es que la Transición ni santa, ni maldita Transición tampoco. Desde luego es un diagnóstico demasiado cercano al tema, pero yo me atrevería a decir que en su contexto, en el momento que se hizo, fue una obra maestra; una obra maestra no quiere decir que sea una obra perfecta, son cosas diferentes. Fue lo posible que se podía hacer y se hizo, y fruto de ello tenemos nuestra Constitución del 78.

Quisiera recordarles simplemente cuatro puntos. Como historiadora me ha parecido adecuado que el primero sea un breve recordatorio. Perdónenme ustedes esta vuelta hacia atrás, pero yo creo que para empezar el presente es fruto del pasado y para el futuro tenemos que saber lo que ha ocurrido en el pasado. Quería hacer un primer recordatorio sobre la formación histórica de los ámbitos territoriales españoles porque quiero recordarles, aunque para todos será obvio, que los ámbitos territoriales fundamentales que tenemos en este momento proceden de la plena Edad Media y no se han modificado. Estos ámbitos territoriales tienen una historia y unos rasgos comunes, que simplemente voy a mencionar. Si tuviéramos un mapa podríamos ver, aunque podemos hacerlo todos con la imaginación, en un flash este problema.

En la plena Edad Media entre los siglos XII y XIII, con el final de la Reconquista, y a partir del siglo XIII, aunque dura hasta Granada, está ya todo el territorio español en manos de los cristianos. Para explicar esta época siempre recuerdo que hay un libro de don José Antonio Maravall —nuestro presidente le conoció bien— titulado *El concepto de España en la Edad Media*; un libro que no es políticamente correcto en algunos momentos, pero que sigue siendo muy válido. Ahora uno de los medievalistas mejores que tenemos en el país que es don Miguel Ángel Ladero Quesada, que se ha inspirado también en sus obras y ha sido una de sus apoyaturas. Partiendo un poco de todo este trabajo que han hecho los medievalistas —perdónenme que sea un recordatorio muy simple pero lo hago para situarnos y como resultado de esa reflexión respecto a cómo entendemos nuestros territorios tan distintos, y al mismo tiempo con una historia común—, situémonos un poquito, antes en el siglo XI. En los siglos XI y XII España participa de todo lo que está ocurriendo en toda Europa. A partir del siglo XI y sobre todo del siglo XII se habla de un primer renacimiento cultural y económico. Empiezan a surgir las ciudades en toda Europa, la producción agrícola aumenta, hay un desarrollo poblacional muy importante y el excedente agrícola permite el crecimiento de las ciudades; es decir, es un momento de gran desarrollo. De ese desarrollo participa también naturalmente Hispania, que es como se llamaba aunque todavía sigue manteniendo el nombre de la Hispania romana. Diría, entre paréntesis, que solo Hispania e Italia mantienen las nominaciones romanas. Todos los demás lugares de Europa que fueron romanizados lo pierden; lo pierden Alemania y Francia, pero Hispania e Italia lo siguen manteniendo.

En ese siglo XI, antes de ese gran desarrollo que se impulsa en los siglos XII y XIII, tendríamos tres grandes franjas: en primer lugar, al-Ándalus, es decir, el territorio musulmán dividido ya en reinos de Taifas, ya ha pasado el califato, el momento de esplendor de Córdoba; en segundo lugar, el Reino de León que llega justo hasta el Duero, pasando algo por la zona que toca Portugal, es decir, un Reino de León bastante extenso con regiones tan singularizadas como Galicia, Castilla y Álava, justo hasta el río Duero; y por último, una franja al sur de los Pirineos —esa nos interesa mucho— en donde se yuxtaponen el Reino de Pamplona, ya que es el nombre originario de Navarra porque no toma este nombre hasta aproximadamente el 900, el recién nacido Reino de Aragón y los condados de lo que llamamos Cataluña la Vieja. En realidad no existía ese nombre de Cataluña ni siquiera, ya que son solo condados, restos de toda la marca hispánica, es decir, toda la zona fronteriza que interesa a Francia como defensa y como barrera para que los musulmanes no sigan hacia arriba.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 56

Todo eso cambia en los siglos XII y XIII. Ahí tenemos esa formación con características comunes. Lo que llamamos Reconquista con minúscula, sin más, aunque los cristianos consideran que es una Reconquista en los textos y crónicas, es general a toda esta franja tanto la pirenaica, con toda su variedad porque es muy variada, como a la zona leonesa que es muy vertebrada, que está expandiéndose porque es muy rica. Tanto en la zona de León como en Castilla la riqueza agrícola y el aumento de la población fueron espectaculares. Por eso, Castilla fue uno de los centros de expansión más importantes. Pero todas estas franjas, como bien escribía e insistía mucho Pierre Vilar en su obra *Breve historia de Cataluña*, todos estos reinos cristianos luchaban por ganar terreno a los musulmanes. Al mismo tiempo todos son muy pugnaces entre sí —como todos recordarán, al menos quienes hemos hecho bachillerato, nuestras franjas generacionales—, ya que había alianzas, si hacía falta, con los musulmanes contra el reino cristiano, o bien de los reinos cristianos entre sí. En general había, por un lado, una dialéctica de asociación, y por otro, de rivalidades y enemistad. Al mismo tiempo seguía la expansión de todo lo que había sido en su origen el Reino de León, tanto en la franja cantábrica leonesa como en la franja pirenaica, que enseguida se lanza a la expansión marítima del Mediterráneo.

En resumen —y ya no les doy más la lata con estos recordatorios, pero que me parecen importantes—, por un lado, el Reino de Navarra que continúa siendo el Reino de Pamplona tiene su apogeo desde el siglo XI hasta el siglo XII y en algunos momentos se une al Reino de Aragón. Todos saben que el Reino de Navarra tiene una historia muy compleja y pasa de una organización política a otra en determinados momentos. Por otro lado, el Reino de Aragón, que es fundamental con el reino que se formará de Castilla y León, surge y se formaliza, por así decir, en 1035 como resultado de la unión de condados también de Aragón, de Ribagorza y de Sobrarbe. Enseguida se conquista Zaragoza y sigue la expansión, convirtiéndose en uno de los grandes focos del periodo. Los condados catalanes están aparte, constituyen una yuxtaposición de condados y el condado más importante es el de Barcelona. En ningún momento, aunque él se denomina principado, estuvo oficializado como principado, sino que era simplemente condado y se une en el siglo XII, por el matrimonio de Ramón Berenguer IV con Petronila, la hija de Ramiro II, a la Corona de Aragón. Es decir, no hay anteriormente más que esto que les estoy contando, esta yuxtaposición de condados, etcétera. Esta es una de las cosas que a mí me importó poner al día de alguna manera. El nombre de Cataluña no aparece hasta 1198, cincuenta años después de su unión con el Reino de Aragón, mejor dicho, con la Corona de Aragón. Hay otra diferenciación que los historiadores medievalistas nos insisten siempre —que yo me permito recordar— y es la diferencia entre reinos y coronas: el reino surge del mismo territorio, como también de la unión de otros pequeños focos, y la corona es la que recoge una reunión de reinos. Este es el caso de la franja sur pirenaica, ya que mantiene las legislaciones, los usos y las costumbres de cada lugar, mientras que en la parte de León y Castilla ya sabemos todos que hay una mayor centralización o un mayor poder del Estado.

Con esto quería referirme —perdónenme esta pequeña exposición— a la antigüedad y al mismo tiempo a esa historia común y a esa historia diversa que tiene nuestra historia. Esa similitud está relacionada también con el momento en que se consolidan las lenguas romances, en esa época fundamental de la plena Edad Media, siglos XII-XIII. Luego viene la gran crisis del siglo XIV y después en el siglo XV ya estamos en otra dimensión. Todos estos diferentes ámbitos territoriales tienen similitudes en cuanto a su organización política, ya que todos tienen Cortes, es decir, las Cortes están tanto en Aragón, en lo que será Cataluña, como en León. Es famosa la pugna que existe entre historiadores medievalistas porque las Cortes de León son de 1188, anteriores incluso a las inglesas. Como historiadora, este era un punto —aunque no sé si sirve para algo— en el que yo quería insistir. Estas son las raíces porque fundamentalmente los territorios siguen siendo exactamente los mismos que conocemos en cuanto a unidad interna, costumbres, etcétera. Este era uno de los puntos que quería desarrollar.

El siguiente punto con el que nos hemos tropezado muy frecuentemente en ese periodo es que algunos afirman que el Estado nación se formó en algunas de estas regiones en esa época. Eso es imposible, o sea, desde el punto de vista histórico Estado nación solo se puede hablar a partir de la Revolución Francesa, es decir, es el momento y a su vez es el producto de un periodo complejísimo y muy importante. La monarquía absoluta, con la tendencia a la centralización, como señaló muy bien Tocqueville, había facilitado que los súbditos se fueran transformando en ciudadanos y que los súbditos intentaran ser iguales. La unidad de jurisdicción ha sido una de las luchas enormes en toda Europa, el tener leyes iguales para todos. El origen de estas palabras seminales están en John Locke cuando a finales del XVII, en el *Segundo tratado sobre el Gobierno civil*, señala que todos los hombres, todos los seres humano nacen libres e iguales y, por lo tanto, el poder político no puede imponerse sobre ellos, si no es con el

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 57

consentimiento; el consentimiento pasará por distintas etapas hasta convertirse en la mayoría. Este tema era otro al que me quería referir.

Con la creación del Estado nación llegamos al periodo constitucional, al siglo XIX y a nuestra historia muy concreta. Uno de los trabajos que hice con más gusto en su época fue una comparación entre la Constitución de 1931 y la Constitución de 1978, al mismo tiempo que intentaba situar —en una postura que doy casi por perdida— las singularidades de España en paralelo con las de toda Europa. Porque si nosotros tenemos ocho Constituciones diferentes —en el siglo XIX seis, y en el siglo XX, dos—, Francia tuvo doce en esa misma época. Por tanto, el paso de una organización a otra, el acomodo de las clases emergentes que piden y exigen una mayor participación en el poder político, siempre ha creado problemas de organización que ahora nos parecen muy sencillos, pero que en su época eran muy difíciles. Por ejemplo, la alternancia de poder en España es una de las razones por la cual las Constituciones no duran, ya que se consideran de tradición política. Es decir, el partido que tiene el poder en su momento hace la Constitución, salvo la Constitución de 1837, que es una gran Constitución hecha por los liberales, porque tuvieron muy en cuenta las enseñanzas y los periodos que habían pasado e incluso algunos de sus puntos son recogidos en las conservadoras que vinieron después.

Sin embargo, nunca hubo un consenso de los partidos como tiene la nuestra de 1978, y la de 1931 tampoco lo tuvo, aunque tiene muchos puntos en común, porque el Estado integral se creó en 1931 pero el aspecto territorial se perdió. Tengo aquí algunos textos bastantes impresionantes, que por lo demás creo que conocen todos ustedes. El Estado en 1931 no se definió ni unitario ni federal sino como Estado integral. Aquí, por ejemplo, tengo un texto de Indalecio Prieto, que muchos conocen, y que dice: «... en los treinta y dos años de vida política que llevo no he conocido un caso de deslealtad más característico que el realizado por los republicanos catalanes con relación a lo que en el Pacto de San Sebastián se convino». Les acusó de haber creado en Cataluña un Estado de hecho para forzar las Cortes constituyentes y al país a sancionar lo que habían realizado, en contra de lo que se había acordado. Largo Caballero se negó a traspasar las competencias en materia laboral; por parte de las derechas y de los propietarios agrarios la oposición desde luego era frontal. Es decir, no se consiguió más que lo que llaman un dictamen de armonía a instancias de Besteiro, pero el problema no quedó de ninguna manera cerrado. El tema que nos afecta es: ¿ha quedado cerrado en el 78? Pues evidentemente, no.

Yo siempre recuerdo con un verdadero sobresalto el día que me dijeron —uno está en sus cosas y otras se escapan, uno oye pero no se lo acaba de creer— distintas personas de confianza, no una ni dos sino varias, que las ambulancias no pueden pasar de una autonomía a otra en general, aunque habrá sitios en los que sí. Hay muchos lugares en España en los que un enfermo o un moribundo no puede pasar de un sitio a otro sin los permisos correspondientes, sin cambiar de ambulancia, sin cambiar de organización, etcétera. Esto supone para los historiadores, desde luego, una vuelta a lo peor del antiguo régimen; no del antiguo régimen franquismo, sino de este que hemos mencionado de la Edad Media: a que haya aduanas interiores, a que la energía, el gasto y el despilfarro que esto produce sean verdaderamente impresionantes. ¿Cómo hemos llegado a esto? Es muy complejo y sus señorías lo saben mucho mejor que yo. Yo me he apoyado mucho en los escritos de Santiago Muñoz Machado, de Laporta, de Sosa Wagner, en fin, de todos los constitucionalistas que respeto. Cuando estuve en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ellos estaban allí y realmente el dictamen respecto a la situación territorial era muy negativo.

No quisiera cansarles, veo que llevo ya casi media hora. Quiero finalizar siguiendo un poco el pequeño librito de Muñoz Machado sobre la crisis territorial, que me parece muy claro y oportuno. Como historiadora, por lo que he dicho de la Transición y de la Constitución del 78, debo manifestar que la Constitución del 78 es muy buena Constitución. Nuestra Constitución tiene problemas, como ocurrió en la Transición, pero también ha habido malas prácticas. A lo mejor es más fácil acometer una cirugía constructiva sobre esas malas prácticas, poco a poco, que intentar reformar del todo la Constitución. A veces el cambio de palabras, que se llame Estado de autonomías o federal, es un cambio mágico; son más importantes las pequeñas reformas poco a poco porque, indudablemente, el modelo territorial de 1978 fue equivocado. De alguna forma no se cerró, es el principio dispositivo, el principio de exclusividad, en fin no quiero entrar en esto que es más de Derecho Constitucional, pero el caso es que tenemos dieciocho legisladores, el Estado y diecisiete autonomías. En temas como energía y todos aquellos que ha tratado el señor Sosa Wagner, los cementerios nucleares, los bosques, hay varias legislaciones cayendo sobre un mismo asunto y creyendo que todas son de exclusividad y primarias. Este es un tema que les compete a ustedes y no quiero cansarles más con esto. Me parece muy importante porque la Constitución de 1978 sí resolvió los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 58

temas polémicos que teníamos desde 1931; resolvió el problema de la organización política y resolvió el problema de cómo se relaciona el Rey y el Parlamento con la monarquía parlamentaria. Ayer en *El País* el señor Laporta dedicaba un suelto o columna a este tema. El Círculo Cívico de Opinión ha estudiado que las ocho monarquías parlamentarias europeas en todos los índices mundiales figuran siempre en sitios bastante positivos, en los primeros puestos tanto en progreso, en igualdad, como en todos los capítulos diferentes en que se puede medir el bienestar y el desarrollo. Es decir, en este asunto cada uno puede tener sus opiniones, pero desde el punto de vista político o constitucional ahí están estos cuarenta años que han pasado. En el tema del ejército si comparamos lo que fue el siglo XIX y sobre todo el siglo XX, donde verdaderamente tenemos un ejército en el poder, en fin, no cabe comparación con este momento. Y en el tema de la relación entre la Iglesia y el Estado, que era otro de los grandes temas, puede ser mejorable —diría yo, es una opinión de historiadora—, pero en conjunto bien.

¿Qué nos ha fallado? Yo pondría el acento o la discusión en la educación, pondría el acento en esa dispersión autonómica que ha procurado el que no tengamos una educación cívica. De alguna manera la llegada de la democracia ha tenido algo de pensamiento mágico para los españoles. Bueno, ya tenemos democracia, ya tenemos libertades, pero eso hay que cuidarlo mucho porque todo es verdaderamente muy efímero. Como les digo, hay cosas en que parece imposible que se pueda volver atrás, pues ocurre en la historia. Realmente esto nos ha fallado. Yo tengo experiencia en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, donde intentamos la enseñanza de la Constitución a través de profesores de enseñanza media, y esa enseñanza media que es la columna vertebral de toda educación, la tenemos bastante desbaratada. La Academia de la Historia en el año 2000 hizo un estudio publicado en nuestra página web, cuyas conclusiones son bastante buenas para este mismo momento. El trabajo lo dirigió Julio Valdeón, que desgraciadamente se nos murió, y consistió en un estudio de textos; un trabajo muy intenso que provocó reacciones muy duras, incluso amenazas de violencia física, hubo que ponerle una protección, y también una campaña periodística muy dura, pero ahí está. Creo que ese es un tema que, aunque no es propiamente territorial, tiene que ver con esto y es fundamental.

Hay algo que al final, si da tiempo, también me gustaría comentarles porque forma parte de la Academia de la Lengua: el problema de las palabras, el problema del lenguaje. Me refiero de alguna manera al deterioro que a veces se ha producido en este periodo que hemos pasado, que espero que no dure mucho, donde surgen las mentiras, la verdad de los hechos se desfigura totalmente. Esto es algo que cuenta también Hannah Arendt —sus libros deben ser de cabecera—, cómo una cosa es la discusión racional sobre temas de verdades de ciencia, de filosofía, de lo que quieran, y otra son las verdades de hecho que políticamente nos afectan a todos, o sea, las mentiras deliberadas que surgen de fracciones políticas en esa negación de hechos una y otra vez. Además, la mentira al final, como estamos viendo ahora en parte con el lío de Cataluña, es contraproducente, acaba volviéndose como un bumerán contra los que la promueven, pero al mismo tiempo deshace en la política y en la sociedad civil los lazos de confianza. Tenemos el ejemplo de las sociedades autoritarias, de los regímenes totalitarios, en los que los ciudadanos para sobrevivir lo que hacen es tabla rasa y, sin más, no aceptar ninguna matización entre verdad y mentira y considerar que todo lo que les cuentan es falso, por lo tanto, vivir en una sociedad bastante anómica donde no hay esos lazos que producen la confianza.

No sé si esto les ha aburrido mucho o me he ido un poco por las ramas. He intentado plasmar las preocupaciones que como historiadora y ciudadana me ha provocado esta comparecencia, que agradezco mucho. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesora Iglesias. En todo caso es más entretenido oír hablar de historia que del Título VIII de la Constitución, que es árido, por calificarlo suavemente.

Empezamos el turno de los grupos parlamentarios. En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Cámara.

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

Señora Iglesias, en primer lugar quiero darle la bienvenida a esta Comisión y expresarle, en nombre de mi grupo, nuestro agradecimiento por su presencia y sus aportaciones. Usted ha comenzado diciendo que la Transición ni santa ni maldita, que se podría utilizar como un titular muy expresivo. Es verdad, no hay que santificar nada, pero tampoco es exagerado decir que nuestra Constitución, fruto de la Transición, ha contribuido intensamente a proporcionarnos los mejores años de nuestra historia, porque con ella hemos construido los fundamentos y el marco del Estado social y democrático, la garantía de nuestros derechos y libertades, y hemos podido desarrollar, desde los principios de unidad, de autonomía y de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 59

solidaridad, una profunda descentralización política a partir del reconocimiento de la rica diversidad de nuestro país, que siempre debemos tener presente, y que usted ha relatado con sus pinceladas en la historia. Con la Constitución ha habido bienestar, ha habido paz, ha habido libertad, ha habido democracia, con independencia de los muchos defectos y de los muchos problemas que todo sistema político conlleva por el mero hecho de serlo, incluso el más democrático, pues como dijera el profesor Friedrich, la democracia siempre se escribe en prosa y nunca en verso.

Lo cierto es que a pesar de estas bondades de la Constitución, el gran pacto social y democrático y territorial que se construyó durante la Transición y con la Constitución de 1978, se ha visto ya profundamente dañado por la crisis económica, por la crisis social, por la crisis institucional y territorial que estamos viviendo, todo ello en un entramado perfecto —por así decirlo—, definiendo casi una tormenta perfecta desde mediados de la pasada década. En particular, el modelo autonómico, que es lo que nos concita aquí y centra el objeto de esta Comisión, que no está, como usted ha señalado también, propiamente prefigurado en el Título VIII, presenta numerosos defectos, carencias en su estructura y también intensas señales ya de agotamiento en su funcionamiento, generándose una acusada conflictividad política y territorial. En especial la situación en Cataluña, a la que usted se ha referido también en algunos aspectos, que con la apertura de ese proceso unilateral secesionista se ha convertido en un problema político de primera magnitud para nuestro sistema democrático.

Señora Iglesias, yo apelo a su condición de historiadora de prestigio, a su experiencia y al hecho de haber dirigido en el pasado el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Creo que convendrá conmigo en que la respuesta que dio el constitucionalismo histórico español a la organización territorial del Estado se ancló en su generalidad en el centralismo unitarista, salvo con las excepciones ya conocidas, la fallida de 1873 y posteriormente las que usted ha señalado de la Segunda República con la Constitución de 1931 y la actual Constitución de 1978. Digo que creo que convendrá conmigo en que si bien en 1931 y en 1978 hubo un rotundo rechazo de este unitarismo centralista y una aspiración indubitada —creo yo— al establecimiento constitucional de la autonomía territorial bajo distintas pero muy parecidas formas, exactamente el modelo del llamado Estado integral tomado del regionalismo de entreguerras, la formulación de Hugo Preuss, que cristalizó en la Segunda República y, posteriormente, el Estado autonómico con la Constitución de 1978; si bien esto es verdad, lo cierto es que eso refleja que no se pudo fraguar en ninguno de esos momentos históricos, por diferentes razones, una neta voluntad constituyente en esta materia con un modelo de descentralización política definido con claridad en la propia Constitución. Por eso en ambos casos, en la Segunda República y en la Constitución de 1978, lo que se hizo fue abrir un proceso autonómico, indefinido en su principio, que se ha ido desarrollando a lo largo de los años con los resultados que todos conocemos. Evidentemente, el resultado del llamado modelo integral fue ciertamente trágico con la guerra civil, ni siquiera en Cataluña que fue el único territorio que llegó a gozar de una autonomía, pues todos sabemos los problemas que allí se generaron y cómo hubo que suspender esa autonomía en un determinado momento, aunque luego en 1936 se volviera otra vez a recuperar.

Bien, yo quiero preguntarle lo siguiente: ¿No considera que es por esta causa, que concita desde luego a otros muchos factores, que la constitución territorial sigue estando recurrentemente abierta, con gran conflictividad, a la espera de una constitucionalización adecuada que permita vertebrar territorialmente el Estado español con la estabilidad y la eficacia que son necesarias? ¿No cree llegado ya el momento de reaccionar ante esta situación, abandonar la pasividad y abrir por tanto un proceso de reforma —no un proceso constituyente, obviamente— que nos permita actualizar, mejorar, revitalizar y aún relegitimar nuestra democracia y nuestro modelo territorial de Estado llevándolo a la Constitución? ¿No debemos aprender ya de una vez las lecciones de nuestra historia y aplicarnos en encontrar fórmulas de consenso que, recordemos, supone hacer cesiones y transacciones recíprocas en aras del compromiso común de edificar un marco constitucional compartido, en el que todos tengamos cabida y que resulte adecuado a las nuevas realidades?

Señora Iglesias, glosando el modo de ser de su maestro, don Luis Díez del Corral, usted recordaba su consideración acerca de que el mundo tiene sus configuraciones y sus límites y que la realidad es opaca y difícil, sin fórmulas salvadoras para nadie. Estoy totalmente de acuerdo con esta reflexión, la comparto, y por eso mismo entiendo que no podemos obsesionarnos con nominalismos ni con modelos más o menos cerrados para ser importados. Igual que hemos sabido construir nuestro propio modelo autonómico con inspiraciones muy diversas y lo hemos desarrollado con una lógica federalizante; ahora que desde la política, desde la academia y desde la Administración tenemos ya hecho el diagnóstico de sus defectos, de sus problemas, de sus carencias; ahora que disponemos de una amplia perspectiva histórica y

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 60

comparada, podríamos emplearnos en completar una obra de reconstrucción, una obra de redefinición solidaria de nuestras condiciones de vida en común, pues no otra cosa —creo yo— es, en definitiva, una constitución pluralista.

El señor **PRESIDENTE**: Debe acabar, señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Estoy terminando, señor presidente.

Le planteo lo siguiente, desde 1978 estamos inmersos en un desordenado proceso de federalización *de facto*. ¿No cree que la reforma que eventualmente se emprenda debe tener, insisto, con independencia de nominalismos, un sentido federativo de culminación tipo *hold it together*, que no pudo tener antes en nuestra historia? Esa es la pregunta fundamental que le quiero hacer, pero aprovechando que ha mencionado el nombre de Santiago Muñoz Machado, como usted sabe seguramente, hace poco él ha sido el coordinador y ha presentado públicamente un documento con ideas para la reforma de la Constitución en un sentido federal del tipo que yo le acabo de mencionar. Usted ha manifestado haber bebido de sus escritos y conocerlos. En este sentido le pregunto si está de acuerdo con el contenido de ese informe, muy preciso, realizado por muy prestigiosos constitucionalistas y administrativistas, donde se plantean cuestiones como la del Senado, las relaciones intergubernamentales, la incorporación de los principios de lealtad y cooperación en la Constitución española, el sistema de distribución de competencias, la financiación del sistema autonómico, el fortalecimiento de la autonomía local. Por último, le pregunto ¿entiende preciso que se establezcan elementos de reconocimiento e integración simbólica para abrir camino a un sentimiento compartido de pertenencia y a la lealtad constitucional, que probablemente es lo que más nos hace falta?

El señor **PRESIDENTE**: Señor Cámara, termine.

El señor **CÁMARA VILLAR**: Ya sí termino. Pongo estos dos ejemplos: buena ley de lenguas y eventual desconcentración territorial de determinados órganos.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Le diré que no sé cuánto ha hablado, pero cuando he apagado el reloj llevaba cinco minutos, ha debido estar como diez minutos. Lo digo para que no se me queje.

Señora Millán, tiene la palabra por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

La señora **MILLÁN SALMERÓN**: Gracias, señor presidente.

En primer lugar quería agradecerle que esté hoy aquí con nosotros en esta Comisión, pues su destacada labor en el estudio de la historia es de gran utilidad para todos nosotros y, además, puede aportar una perspectiva muy valiosa para el objeto de esta Comisión. En la primera sesión que celebramos comparecieron los padres de la Constitución, y se dijo algo que nosotros compartimos, y es que igual que en 1978 se tenía claro hacia dónde se iba, hacia la democracia, y eso es lo que permitió que hubiera un consenso; hoy ante una posible reforma de la Constitución debemos tener claro hacia dónde vamos y qué queremos para España. En Ciudadanos lo tenemos claro: queremos una España unida donde se garanticen la libertad y la igualdad de todos los españoles. Para ello es necesario pensar en todos los españoles, y recalco lo de todos porque somos conscientes de que España es diversa, de que existen diferencias y singularidades. Esto es positivo, creo que nadie lo duda, porque eso la hace rica y diversa, pero si solo pensamos en esas singularidades, en esas diferencias de los territorios, pasamos de algo positivo a algo negativo porque agravaría y aumentaría aun más las diferencias que ya existen de por sí entre los territorios. Por eso debemos tratar esas diferencias o singularidades desde un punto de vista funcional para llegar a alcanzar la igualdad. Por otro lado, en Ciudadanos también estamos comprometidos con la reforma para la eficiencia en la gestión y la financiación de las comunidades autónomas, en especial con el propósito de evitar que se sigan produciendo desigualdades entre territorios. Además, quisiera comentarle que también consideramos preciso clarificar las competencias —usted ha manifestado la cantidad de problemas que han surgido a lo largo de la historia— tanto del Estado como de las comunidades autónomas porque, como dije en la anterior sesión de la Comisión, se han producido negociaciones no muy ejemplares entre Gobierno y comunidades autónomas precisamente porque no están claras las competencias.

Ante lo que acabo de exponer y, dada su trayectoria, su conocimiento y formación en la historia, me gustaría hacerle una serie de preguntas. La primera es si considera que existen desigualdades entre los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 61

ciudadanos de una comunidad autónoma y otra. La segunda pregunta es si es necesario clarificar las competencias entre Estado y comunidades autónomas. La tercera pregunta es sobre el endeudamiento que alcanzan algunas comunidades autónomas, criticado por muchos expertos; si ese sobreendeudamiento es debido a que existe un defecto en el sistema de financiación autonómica y, por lo tanto, si considera que hay que reformarlo. La siguiente pregunta es si, en su opinión, el Senado cumple con su función constitucional como Cámara territorial para la que se constituyó o, en caso contrario, habría que reformarlo y me gustaría saber si tiene en mente algún modelo a seguir. Aquí se ha propuesto por parte de otros comparecientes seguir, por ejemplo, el modelo alemán. La última pregunta es si considera que habría que reformar la ley electoral de modo que se aproxime más a satisfacer la demanda de los ciudadanos y a evitar desigualdades entre los territorios.

Muchas gracias.

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

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

La señora **ROJO NOGUERA**: Muchísimas gracias, señor presidente.

Bienvenida, señora Iglesias, para nosotros sí que es un honor tenerla hoy aquí y que comparezca en esta Comisión que, como usted sabe, se ha constituido para hablar de la mejora y modernización del Estado autonómico, no para cambiarlo o para sustituirlo por otro. Desde luego en nuestro grupo parlamentario no tenemos una idea preconcebida de reforma de la Constitución, sino que lo que queremos es hablar y evaluar el modelo autonómico de estos cuarenta años y que personas como usted, con su currículum y su trayectoria, vengan aquí a ilustrarnos y a ayudarnos a mejorar ese Estado autonómico. Con el permiso del presidente, no me resisto a que por lo menos conste en el *Diario de Sesiones* por qué está aquí la señora Iglesias y la importancia de su currículum y de su valía, ya que además de ser académica, historiadora, profesora, de haber escrito muchos libros y publicaciones y haber recibido muchísimos premios y distinciones, quisiera reivindicar aquí que es la primera mujer que dirige la Real Academia de la Historia, que ha sido la primera directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la primera mujer miembro del Consejo de Estado. Por tanto, creo que es de justicia reivindicar a una mujer pionera en su generación y que ha roto muchas barreras, por lo que las generaciones que estamos ahora aquí en el Congreso le estamos muy agradecidas. Desde luego la consideramos una mujer de referencia y de las que nos hacen sentirnos orgullosas, a mí al menos y estoy convencida de que a mis compañeras también. **(Aplausos)**. Dicho esto, quisiera felicitarle por su intervención. Comparto con el presidente que es mucho más agradable hablar de historia que de otras cosas, lo que siento es que posiblemente se hable poco de historia; hablamos poco de historia, sin darnos cuenta, como usted bien dijo, que el presente viene de nuestro pasado y que será fundamental para aquello que podamos hacer en el futuro. Por tanto, solo espero que su comparecencia sirva para que podamos hablar un poco más de historia.

Antes de que me diga el presidente que me queda poco tiempo, me voy a centrar ya en su intervención. Ha hablado usted aquí de la Constitución de 1978, del Estado de las autonomías, de que el Estado no está cerrado. He leído que usted ha escrito que le parece que fue muy bueno en su principio, pero que quizá no se haya puesto un dique a las autonomías y muchas de ellas han acabado funcionando como antiguos feudos. Yo le querría preguntar si esta afirmación presupone que hay que poner límites a las autonomías y cuáles serían. En su intervención ha hecho mucha referencia al origen y a la historia, y me gustaría que hablase de esos derechos históricos que algunas comunidades reivindican, ¿qué son estos derechos históricos, qué opina usted? A lo largo de las diferentes comparecencias que han tenido lugar en esta Comisión, como usted puede suponer, un tema recurrente ha sido el modelo de organización del Estado. Aquí se ha hablado de Estado autonómico, pero también de federalismo, incluso de los conceptos de nacionalidad y de región. Le quería preguntar, a la luz de nuestra de nuestra historia, cuál cree usted que sería la mejor forma de articular España y qué forma de organización del Estado cree que sería la más adecuada.

Hay otro asunto en el que me parecería interesante que me diera una respuesta. Usted ha señalado en alguna ocasión que no se ha sabido cultivar el patriotismo constitucional que nos venía de los ilustrados. ¿En qué elementos habría que incidir ahora para cultivarlo? Señora Iglesias, ¿qué es la patria? Sería muy importante que nos dijera qué es la patria y cuáles serían esos intereses comunes sobre los que crear una idea de patria o de lealtad institucional, ya sea de los entes territoriales o de los ciudadanos. Creo que a todos los que estamos aquí seguro que nos preocupan los sentimientos, lo que usted ha comentado

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 62

también en alguna ocasión sobre los afectos y cómo restaurar esto de cara al futuro, con el problema que tenemos de fondo y al que usted también ha aludido en relación con Cataluña. En un libro que ha escrito usted, *No siempre lo peor es cierto: estudios sobre historia de España*, hay otro tema que también me preocupa, se habla de esa famosa leyenda negra —aquí alguien ha hecho referencia a este sentimiento tan español— de que los españoles siempre creemos que todo lo de los demás es mejor, tenemos como muy arraigado ese victimismo. Le pregunto qué ha fallado en estos años. Cuando ha hablado de fallos en la democracia, usted se ha referido a la educación, pero ¿es un problema solo de educación, es un problema de cómo se enseña nuestra historia, de cómo se enseña a los niños? Y una última reflexión, se habla de una posible reforma y de qué es lo que hay que cambiar. Me gustaría preguntarle qué cree usted que hay que conservar, ya no solo lo que hay que cambiar.

Muchísimas gracias. **(Aplausos).**

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

Señora Iglesias, tiene la palabra para contestar.

La señora **IGLESIAS CANO** (Catedrática de Historia de las Ideas Morales y Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid): Muchas gracias por estas palabras tan amables que he recibido. Hay preguntas para las cuales ojalá tuviera la respuesta porque realmente me sobrepasan. La contestación es general, como hemos quedado, así que voy a ir por partes. En cuanto a la pregunta sobre la Constitución de 1931 o la de 1978, yo no estoy de acuerdo en todas las cosas que dice Santiago Muñoz Machado en sus libros, él mismo se contradice en partes, o sea, que ha cambiado de opinión en algunos momentos. Tengo bastante relación intelectual con él y, por lo tanto, tengo confianza para poder plantearle discusiones, y él mismo también tiene dudas sobre muchas de las cosas que dice que pueden reformarse. Hay una cosa que me parece que fue decisiva en ese momento y en la que no se puede volver atrás, pero quizás sí no volver a caer en ello; 1978 estuvo muy pegado a la idea de olvido, y yo siempre he combatido esta idea porque no había olvido, sino que lo que había era el recuerdo fuerte de nuestro pasado en la guerra civil, y los constituyentes en el momento de la Transición lo que no querían era precisamente volver a repetir lo que había ocurrido. Por eso esa diferencia de la que habló en su momento Santos Juliá, que es conocida, de que una cosa es caer en el olvido y otra cosa es echar en el olvido. Es lo mismo que dicen Hannah Arendt, Ágnes Heller y todas las filósofas judías de que hay un momento cero del que hay que partir y que hay siempre una tensión entre la justicia y la necesidad del futuro.

Volviendo a 1978, que efectivamente tuvo esa visión de que no había que volver a caer en lo mismo, quizá no se pudo calibrar en aquella época que los contextos eran muy distintos, es decir, que quizá se podía haber hecho ese Estado de las autonomías, que yo sigo pensando que efectivamente es válido pero que necesita bastantes reformas. Pero esas reformas tendrían que empezar más bien de manera concreta y, permítanme la palabra, humilde, es decir, con consensos pero yendo casi problema a problema, porque si pensamos en una reforma total, a estas alturas es imposible. Por tanto, existe una diferencia de contexto, puesto que ahora estamos en un momento —precisamente por Cataluña y por lo que han sido estos cuarenta años— en el que ha surgido una gran mayoría de españoles pidiendo esto. El diagnóstico puede ser de todos, pero encontrar el modo sobre todo es de ustedes. Yo no creo que hubiera mala o buena voluntad en el constituyente. A veces las cosas se hacen en la medida que se puede. Efectivamente, hay muchas cosas de federalización, como ha dicho el señor Cámara, en la Constitución, pero hay muchas otras que, según dicen los propios constitucionalistas, son contradictorias, que se pueden mejorar. Hay que empezar por ahí.

La ley de lenguas es una cosa que siempre me ha preocupado. Cuando se consolidan las lenguas es en el siglo XII, y en ese momento crecen las lenguas romances y surgen las tres, el castellano, el catalán y el galaico-portugués; las tres al tiempo. Las lenguas no se imponen, la lengua común no se impone, se va extendiendo y da lugar al uso, y en un proceso complejo resultó que la castellana se impuso en unos territorios más extensos. Todos sabemos que las lenguas pueden convivir. Ahora bien, cuando una lengua común, como es el español, porque hay que contar con toda Iberoamérica, la hablan más de quinientos millones de personas, y además va a ir en aumento, creo que una de las cosas que me plantearía que no puede ser es una inmersión lingüística total, como ha ocurrido en algunas autonomías con su lengua autónoma, no solamente desde el punto de vista político, que es bastante negativo, sino desde el punto de vista individual. Lo que están haciendo con esa inmersión, es que las personas no conocen bien el castellano, lo pueden hablar pero no saben su gramática. Como sabemos, hay universidades donde se está enseñando la Historia de España en inglés, es decir, se estudia antes el inglés que el castellano.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 63

Están creando una mano de obra barata con todas esas personas que no tienen acceso a una educación privada. Creo que una de las cosas que arrastramos es que la educación pública está totalmente tocada. Los que pueden, llevan a sus hijos a los colegios y a las universidades mejores y la gente que no tiene medios se encuentra con que está en algunos sitios de donde no puede salir. Desde luego, personas como yo, que procedo de una familia de perdedores, de becas y de trabajos y con buenas notas, en una enseñanza pública como la que hay ahora no hubiera podido salir adelante; hubiera podido salir, quizá, a través de becas privadas, pero desde luego no por la enseñanza pública. Sobre esa ley de lenguas, hay que recordar que ya bajo el franquismo hubo un artículo muy interesante, que circula por ahí, sobre la federalización de lenguas, y fue la Comisión Episcopal, todavía bajo el franquismo, la primera que dijo que todas las lenguas tenían que tener el mismo estatus. Todas las lenguas pueden coexistir, pero, desde luego, la lengua común debe prevalecer, pues es quitarles posibilidades importantes en el futuro a un cierto grupo de alumnos, de niños.

Enlazando con otras preguntas, creo que el individuo es la minoría más importante que tiene que defender la Constitución y que los derechos los tienen los individuos y no los territorios. Desde el punto de vista histórico, los derechos históricos creo que —siempre me pareció así, desde el principio, y lo vuelvo repetir— son algo anacrónico. Los territorios no pueden tener derechos históricos. Para eso se hicieron las revoluciones, para eso ha pasado todo el siglo XIX y parte del XX, para que la idea de libres e iguales, la igualdad de oportunidades, se impusiera en todos los terrenos. El criterio del mérito sustituyendo al criterio del nacimiento ha sido la gran aportación de la Europa Occidental, porque el nacimiento es algo que nosotros no podemos prever ni elegir, pero lo que sí podemos elegir en una sociedad abierta, en una sociedad con una buena enseñanza pública y en una sociedad en la que todos se consideren libres e iguales, es una movilidad social y un desarrollo como el que ha demostrado Occidente a partir de estos nuevos modelos.

Me siento incapaz de contestar una a una a las preguntas que me ha hecho la señora Millán, porque realmente muchas de ellas son de carácter muy técnico, como la del endeudamiento o la de la financiación. Esa reconstrucción de la Constitución, de parte del Estado autonómico hay que hacerla de forma muy medida, me parece a mí, poco a poco, problema a problema y de manera bastante moderada, en el sentido de estudiar bien cuáles son las derivaciones que se pueden producir. Naturalmente que hay que poner límite a los disparates a los que se ha llegado. Eso no quiere decir que no se acepte la diversidad y que no se acepten las diferencias, pero debe haber un núcleo de cosas fundamentales que tienen que tener un principio, una unidad, algo que no se pueda alterar, como estas cosas de las que se ha hablado, por ejemplo, el agua, en la que en un momento dado había un cierto acuerdo, pero se rompió y cada autonomía va en competencia con las demás y no en su ayuda. En fin, hay cosas en las que hay que ir parte a parte.

La Ley Electoral en su momento también tuvo sentido, pero para eso no se necesita reformar la Constitución. En todo este tiempo ha habido mayorías, y en un momento dado se podía haber buscado un consenso y haberla reformado; no digo ya un hombre un voto, pero no tener como bisagra, precisamente, a partidos que exigen algo a cambio y que nunca se contentan con lo que se les da, porque todo el tiempo se está haciendo una labor inútil, ya que las exigencias siguen y siguen y no paran nunca.

No hay nada más absurdo que toda esa propaganda que ha habido de que estábamos todavía en el franquismo. No queda un resto del franquismo. Aquí a Franco lo resucita una cierta parte de partidos, como ustedes saben mejor que yo.

La señora Rojo ha mencionado a las mujeres. Yo siempre decía que el siglo XXI sería de las mujeres, y efectivamente por ahí vamos. Lo que hay que denostar es la leyenda negra de la que hemos hablado. Recomendaría el libro de Elvira Roca, que se llama *Imperiofobia y leyenda negra*, que es bastante claro respecto a lo que estamos hablando. Es verdad que hay una interiorización de los españoles respecto a la leyenda negra, y desde luego ahí los cuarenta años de dictadura, el franquismo, sí que han sido decisivos. En democracia hemos tendido a proyectar estos cuarenta años a toda la historia de España. Cada vez que he escuchado a líderes políticos, a los cuales, por lo demás, tengo bastante aprecio, decir: Por primera vez en quinientos años hemos conseguido... ¡Hombre, no! Si se conoce la historia, la cosa es más complicada. Hasta ha habido consensos, como el de la Restauración entre Cánovas y Sagasta, que ahora nos parece mal, porque está todo tergiversado. Es verdad que era un momento oligárquico y que ese consenso era para repartirse el poder, pero ocurría lo mismo en Inglaterra, en Francia, ocurría en todas partes así. En todos los países, descubrir una forma de alternancia pacífica ha sido muy complicado, ha sido muy difícil, y ha costado mucho. La alternancia se hacía por golpes de Estado, por cercanía al

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 424

31 de enero de 2018

Pág. 64

monarca, etcétera. Eso ha costado mucho. Cánovas llamó a Sagasta cuando este tenía dos penas de muerte encima y estaba exiliado. Recuerdo siempre la frase de un compañero mío historiador que dice: Fíjate Carmen, esto hubiera sido como si Franco en el año 1946, después de la guerra, hubiese llamado a Indalecio Prieto para hacer un Gobierno de consenso, para pasar página. ¿Qué hubiera pasado? La historia española tiene muchos zigzags, tiene muchos cambios y muchas cotas muy importantes.

Uno de los ciclos que coordinamos también es la primera globalización, que se hace a partir del Descubrimiento, del que solo destacamos lo peor. Recomiendo el libro de *Imperiofobia y leyenda negra* porque naturalmente esta leyenda negra acaba teniendo efectos en la prima de riesgo y en que los anglosajones, sobre todo los británicos, estén diciendo en este momento —ha salido otro informe—, que los españoles seguimos con la siesta y la guitarra; en fin estos tópicos. Esto no es simplemente una cosa más o menos de chiste, sino que tiene efectos económicos, institucionales y de todo tipo.

Hay aquí un montón de cosas. Yo creo que en la educación ha faltado cultura política. No solo hay que dar educación cívica, no solamente hay que enseñar saber lo que es vivir en una democracia, sino que ha faltado una cultura política que viene de la dictadura y que luego no hemos sabido compensar. También ha habido pusilanimidad en ciertos momentos. Yo recuerdo que en el centro de estudios, justo reuniendo algunos de los constitucionalistas que he mencionado, intentamos hacer dos cosas: desarrollar el título que afectaba a la Corona, cosa que era bastante fácil, porque para eso tenemos unas monarquías que se desarrollan muy bien en Europa, y el Reglamento de las Cortes. En ambos casos se nos dijo que ni se nos ocurriera. Los papeles que teníamos, porque se hizo un trabajo, se metieron en el cajón correspondiente, y no se quiso hacer nada. La frase castiza que recibimos fue: Nada de abrir ningún melón. Yo recuerdo que dije: Pero si estamos en un momento dulce, en el sentido de que hay un consenso general, de que vivimos en otra época; vamos a acometer las cosas ahora, poco a poco. No pudo ser. Cuando no se acometen las cosas poco a poco ocurre que en un momento dado estallan. Creo que también ha habido pusilanimidad, y ojalá no la haya ahora. En España estamos en un momento histórico, bastante especial por lo que ha pasado en Cataluña. Esa alucinación colectiva es impresionante, porque hay dos millones de personas convencidas de que se puede vivir en jauja. La historia conoce muy bien esos movimientos casi milenaristas. Es un momento para recapacitar y volver hacia atrás.

Yo no tengo soluciones, no puedo tenerlas, pero creo firmemente que mantener la libertad e igualdad de todos los ciudadanos es lo primero, y que los derechos, como decía antes, los tienen los individuos y no los territorios.

Muchísimas gracias por este rato y por las cosas tan agradables que han dicho. Muchas gracias. **(Aplausos).**

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

Hemos concluido una larga sesión. La siguiente la tendremos la semana que empieza el día 12.

Ruego a los portavoces que se queden un momento.

Se levanta la sesión.

**Eran las siete y veinte minutos de la tarde.**