



CORTES GENERALES  
**DIARIO DE SESIONES DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**COMISIONES**

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 409

Pág. 1

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

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

**Sesión núm. 3 (extraordinaria)**

**celebrada el miércoles 17 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 presidente del Consejo de Estado (Romay Beccaría). (Número de expediente 212/001101) .....                                    | 2  |
| — Del señor director general del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Pendás García). (Número de expediente 212/001102) ..... | 16 |
| — Del señor presidente del Instituto Nacional de Estadística, INE (Izquierdo Llanes). (Número de expediente 212/001103) .....             | 35 |
| — Del señor presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS (Torres Albero). (Número de expediente 212/001104) .....           | 45 |

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 2

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

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

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

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

Señor Romay, tiene la palabra.

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

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

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

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

El Estado de las autonomías, inacabado en su diseño constitucional, se había articulado, desarrollado, consolidado y convertido en una realidad; había arraigado en la conciencia colectiva, que asumió con naturalidad la intensa transformación de un Estado centralizado en otro profundamente descentralizado, en un proceso llevado a cabo en un breve periodo de tiempo y con un grado de consenso realmente ejemplares. Los ciudadanos avalaron ese cambio, apreciando las ventajas de la cercanía de los poderes y de la Administración. Algunos de los desfases producidos por el hecho de que la Constitución anunciara el Estado de las autonomías pero solo lo regulara en sus piezas fundamentales fueron en parte resueltos por la adaptación e integración realizada interpretativamente por el Tribunal Constitucional.

Con la Constitución de 1978 España se integraba plenamente en el modelo jurídico constitucional de nuestra Europa de referencia y daba plena satisfacción a las exigencias que la mejor doctrina jurídico-política europea formulaba para una sociedad de libertades democráticas como la que nosotros

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 3

ambicionábamos. En efecto, según esa doctrina, una sociedad de libertades democráticas necesita una estructura pluralista del poder y ese pluralismo debe abarcar además todos los ámbitos: el poder político, con separación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con pluralismo de partidos políticos y con pluralismo religioso; el pluralismo económico, que exige la lucha contra el monopolio económico, esto es garantizar el pluralismo de empresas, de organizaciones empresariales, profesionales y sociales; el pluralismo en los medios de comunicación y finalmente —y esto es lo que importa más hoy aquí—, el pluralismo se plasma además en una división territorial del poder. A este respecto, cabe considerar al Estado autonómico como un avance en la implantación de un sistema de libertades democráticas. Como todo Estado complejo, el de las autonomías es un compromiso entre unidad y pluralidad, un compromiso fraguado entre todos día a día, que ha favorecido el autogobierno y mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos, como resulta bien claro de los datos.

El Consejo de Estado plasmó sus opiniones en el informe al que me he referido, cuya elaboración consumió casi un año de trabajo de miembros del propio consejo y de muchos y muy competentes colaboradores externos, cuyas opiniones —dignas de ser tenidas en cuenta todavía hoy— me dan la oportunidad de hacer un resumen de ellas para sus señorías. Por si a alguno le pudiera parecer mucho el plazo de un año, me permito recordar lo que ocurrió en el Reino Unido cuando hace ya más de cuarenta años se consideró necesario estudiar el problema de la descentralización, lo que ellos llamaban la *devolution*, la devolución de poderes a Escocia y Gales. Se constituyó para ello una comisión real presidida por un jurista y político de enorme prestigio, Lord Kil Brandon. Esta comisión se tomó diez años para hacer su trabajo y al inicio de la exposición de sus estudios resaltaron —no sé si con un poco de ironía británica— que diez años les parecía poco para un estudio que se iba a ocupar de una reforma que iba a ser la más importante el Reino Unido en los últimos ciento cincuenta años.

Entrando en el contenido del informe del Consejo de Estado de 2006, debo decir que el Gobierno en materia del modelo territorial lo que en realidad pidió al Consejo de Estado fue su opinión sobre la mejor denominación de las comunidades autónomas y su posible encaje en el texto constitucional. Parecía una consulta relativamente inocente. Sobre esta cuestión el Consejo de Estado expresa con toda naturalidad que a su juicio las comunidades autónomas deben conservar el nombre con las que las designan sus estatutos, con la versión castellana y la que disponga en su caso la lengua propia de la comunidad. Respondiendo también al Gobierno, el Consejo de Estado entiende que deben relacionarse por orden de antigüedad, descartando otras posibilidades tanto en cuanto a ordenación, por ejemplo el criterio alfabético, como en relación a su denominación. En términos formales, en orden a su encaje en la Constitución, el informe optó como fórmula más sencilla por la de reformar el artículo 137 —llegado el momento— eliminando su redacción *ad futurum* y el artículo 143, que es donde figuraría la lista concreta. Con todo, este informe del Consejo de Estado no se queda en esta cuestión de la denominación de las comunidades autónomas sino que aprovecha que se le consulta sobre una materia que entra en el ámbito del modelo territorial —amparado por su ley orgánica, porque esta ley orgánica le permite al consejo con ocasión de las consultas que se le formulan no ceñirse solo al tema estricto de la consulta sino afrontar cuestiones relacionadas con ese problema que a su juicio pueden ilustrar al Gobierno también a la hora de tomar sus decisiones y esto ocurre en este caso, teniendo en cuenta que se le consulta algo que tiene que ver con el modelo territorial se siente en la obligación— para hacer algunas reflexiones sobre los principios que deben sustentar el modelo territorial y los problemas que plantea la apertura del sistema, aspectos a los que me voy a referir a continuación.

En cuanto a los principios que deben sustentar el modelo territorial, el consejo entiende que cualquier reforma que pretenda mejorar lo que tenemos debe tener claro sus fundamentos, las ideas y principios que lo sustentan. Estos principios son para el Consejo de Estado —en aquel momento y creo que tiene validez permanente— los siguientes. En primer lugar, el principio de solidaridad. Pese al lugar central que este principio tiene en nuestro sistema de distribución territorial del poder como factor de equilibrio en términos de unidad y autonomía, el Consejo de Estado entiende que las referencias que a él se hacen en la Constitución están lejos de satisfacer la necesidad de determinar claramente su ámbito y contenido. La relevancia jurídica de tal principio impone, en consecuencia, la necesidad de que —cuando menos— se determine con alguna mayor precisión quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él dimanar y eventualmente cuáles son las consecuencias que origina su infracción. Estas carencias han sido en parte compensadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pero sería conveniente revisar el contenido de la Constitución para reflejar claramente tanto

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 4

la solidaridad interautonómica como intraautonómica, así como los poderes concretos necesarios del Estado para asegurarla en su caso.

Un segundo principio sobre el que el consejo reflexiona es el de la igualdad. Conviene profundizar también a su juicio sobre el contenido de este principio y cómo se plasma en la organización territorial. El Consejo de Estado entendió que al menos debería reflejarse la función del Estado para asegurar un contenido necesario de los derechos y un nivel mínimo de los servicios públicos en todo el territorio nacional. En este sentido, el Consejo de Estado alertaba sobre los peligros de que los hechos diferenciales derivaran en fórmulas de cooperación singulares, pues ello podría afectar, por ejemplo, al funcionamiento del Senado como cámara territorial.

En cuanto a cuál pueda ser el contenido de esa diversidad legítima, el Consejo de Estado recordaba en su informe que la actual Constitución ya recoge expresamente cinco de ellos: las lenguas cooficiales, el derecho civil foral o especial, el hecho insular y sus repercusiones organizativas, electorales y en la realización del principio de solidaridad, la foralidad —disposición adicional primera— y un régimen económico y fiscal propio de algunos territorios —disposición adicional tercera—. No parece que existan razones jurídicas ni de fondo para ir más allá.

En tercer lugar, el Consejo de Estado proponía reforzar el principio de colaboración y cooperación. La descentralización está muy bien, está en términos generales bien hecha, no tenemos que hacer grandes observaciones sobre eso, pero tenemos que conseguir que este Estado tan descentralizado —que está muy bien, corresponde a objetivos tan encomiables como los que antes han sido tenidos en cuenta— funcione armoniosamente y esté garantizada la cooperación y ahí sí que encuentra algunas carencias que convendría tener en cuenta y resolver. La Constitución no ofrece base para las relaciones de cooperación vertical ocupándose solo de las de carácter horizontal con categorías además poco nítidas. Además, en la medida en que se corresponden con competencias propias de las comunidades autónomas, no deberían requerir autorización de las Cortes Generales. El propio Tribunal Constitucional en sentencia de 4 de julio de 1986 negó que el artículo 145 deba ser considerado como cláusula de habilitación. En todo caso, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de llevar explícitamente a una eventual reforma de la Constitución el deber de leal cooperación y colaboración que pesa sobre todas las administraciones públicas en sus relaciones entre sí, así como para facilitararlo mediante una regulación más flexible de las posibles actuaciones concertadas. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se hace eco de esta necesidad, dedicando el título III a las relaciones interadministrativas, reconociendo, entre otros, el principio de lealtad institucional, el deber de colaboración, la cooperación de carácter voluntario y la coordinación de carácter obligatorio, además de la solidaridad territorial, desarrollando asimismo las técnicas de cooperación entre las que destacan la Conferencia de Presidentes, que se regula por primera vez, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación.

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

Por otra parte, la caracterización del estatuto como ley orgánica es fuente de diversas confusiones en cuanto a su relación jurídica con otras leyes orgánicas tanto en un sentido como en otro. A este respecto, el consejo propuso dos tipos de soluciones: establecer un procedimiento y una categoría normativa específica para la aprobación de los estatutos mediante la modificación de los artículos 81 y 147 y reintroducir el recurso previo de constitucionalidad para los estatutos de autonomía sobre el texto aprobado por las Cortes Generales, para evitar conflictos futuros más difíciles de resolver. Esta sugerencia del consejo fue, de hecho, tenida en cuenta tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo para los proyectos de ley orgánica de estatutos de autonomía y sus modificaciones.

En todo caso, el informe también constata que dicha apertura del sistema no puede carecer de límites. Uno bastante claro en principio sería o debería ser el propio artículo 149, que fija las competencias

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 5

exclusivas del Estado, pero su formulación en ocasiones ambigua de sus preceptos y la interpretación extensiva que se ha hecho del mismo pueden dificultar que en la práctica cumpla esa función.

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

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

Un problema previo, en efecto, es decidir cuál deba ser la composición, así como el régimen electoral aplicable a los miembros del Senado con mayor representatividad territorial. En el ámbito comparado de países con sistema bicameral encontramos casi de todo, elección directa de los ciudadanos con circunscripción estatal en los Estados Unidos —aquí sería autonómica—, representantes designados por los Gobiernos de los Estados/regiones, Alemania, o delegados elegidos por los parlamentos regionales, Austria. Un caso llamativo a este respecto es el de Canadá, donde las autoridades regionales no intervienen directamente, nombrándose los senadores por el gobernador general a propuesta del primer ministro. Cada uno de estos posibles modelos tiene sus defensores y detractores, sus ventajas e inconvenientes, pero incluso en el caso alemán, donde se representan los Gobiernos de cada *Land*, los cuales actúan, por tanto, con una posición única, estos tienen distinto peso, de tres a seis representantes en función de la población y no de sus competencias que, por principio, son similares.

El informe del Consejo de Estado descartó el modelo alemán por no constituir una cámara de representación territorial del pueblo, sino una organización *sui generis*, un consejo de Gobiernos al estilo de los que funcionan en la Unión Europea y estimando asimismo que para la cooperación intergubernamental ya existe otro tipo de instituciones como las conferencias sectoriales o las conferencias de presidentes a las que luego haré referencia.

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

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 6

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

Finalmente, la opción por la que mostró preferencia el consejo fue modificar el actual artículo 69 en el siguiente sentido. Se parte de la asignación base de un mismo número —seis por cada comunidad autónoma—, pero después se modula esta cifra, atribuyendo un senador más por cada millón de habitantes introduciendo el criterio demográfico y otro por cada provincia del respectivo territorio, mientras Ceuta y Melilla continúan con dos senadores cada una. Me permito aconsejarles la lectura de este documento, pues representa el esfuerzo de un grupo muy calificado, como es el que forma el Consejo de Estado y sus colaboradores, para estudiar con seriedad todas las alternativas y tratar de producirse con la mayor racionalidad posible. Eso no quiere decir que necesariamente se esté acertando, pero el ejercicio de búsqueda de la solución con independencia y racionalidad es una cualidad que contiene el informe y por eso enriquece su lectura.

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

En cuanto a las posibles competencias del nuevo Senado, el Consejo de Estado en este informe parte de atribuir funciones propias de una Cámara territorial, cuya actividad parlamentaria no constituya una simple reiteración, con variantes menores, de la del Congreso de los Diputados. Debe continuar como cámara de reflexión, para lo cual probablemente los plazos actuales deben ser ampliados con las lógicas excepciones, pero por otra parte debe ampliarse el número de materias en las que la primera lectura del proyecto de ley se inicia en el Senado. En su formulación vigente, la Constitución limita a los dos supuestos esta posibilidad, artículos 145 y 158. El Consejo de Estado se mostró favorable, además de a otras posibilidades y modificaciones del procedimiento, a refundir los artículos 88, relativo a los proyectos de ley, y 89, concerniente a las proposiciones de ley, en un único artículo, el 88, extendiendo al artículo 89 los supuestos de primera lectura del Senado, que afectaría a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 153, 157.3 y 158.2 de la Constitución, así como a aquellas materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, así lo justificara. Esto también exigiría modificar el artículo 90.1 y el 74.2.

En lo que atañe a la modificación del artículo 87, relativo a la iniciativa legislativa de las asambleas de las comunidades autónomas, alcanzaría solo su apartado 2, para que incluya la posibilidad de referirse también a la Mesa del Senado y no solo a la del Congreso.

Y por último, el informe analizó la posibilidad de convertir el Senado en un espacio de concertación y cooperación de las comunidades autónomas entre sí y con el Estado.

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 7

un nuevo apartado del artículo 110 que incluyera la posibilidad de que el Senado y sus comisiones puedan recabar la presencia de los miembros de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas y estos a su vez solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y sus comisiones.

Del mismo modo, el Consejo de Estado no ve inconveniente en que el Senado asumiera la condición de sede permanente de la Conferencia de Presidentes ejecutivos de las comunidades autónomas o de presidentes de las asambleas autonómicas como elementos de cooperación orgánica y funcional y de encuentro político. Sin embargo, de nuevo el informe no estima necesario su reconocimiento constitucional expreso por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen. Un punto específico es el papel que el Senado podría jugar en la necesaria mejora de la incardinación de las comunidades autónomas en el proceso de integración europeo. El Senado ha de ser la sede de los debates principales, tanto en la fase ascendente, en lo que pudiera afectar a la determinación de la posición de España en la elaboración del derecho europeo originario y derivado, como en la descendente, acerca del desarrollo, aplicación y ejecución de tal derecho, incluida su responsabilidad específica en caso de incumplimiento e imposición de sanciones. El Senado puede igualmente servir de foro para propiciar la conformación de la voluntad de las comunidades autónomas en asuntos europeos mediante el diálogo y la cooperación entre comunidades autónomas y el Estado con el fin de lograr una posición común.

La crisis del modelo territorial. Concluida esta primera parte de mi intervención, en la que he dejado constancia a sus señorías de la alta valoración que nuestro Estado autonómico tenía ya para el Gobierno de 2005 y de las atinadas opiniones que sobre algunas modificaciones constitucionales relacionadas con el modelo territorial tenía el Consejo de Estado, que obligadamente tenía que transmitirles, podría decirse que todo lo que he manifestado estaba si no fuera de lugar, casi fuera de tiempo. Es verdad, por muy permanentes que sean las opiniones que aquí he vertido sobre la excelencia de nuestra Constitución y su modelo territorial y por muy atinadas que sean para ser tenidas en cuenta en cualquier tiempo estas opiniones del Consejo de Estado sobre cuestiones que plantee nuestro modelo autonómico. Desgraciadamente, la situación hoy es bien distinta —para peor— de aquella de 2006 y digo desgraciadamente porque ha sido una desgracia lo que hemos vivido en los últimos tiempos en una comunidad autónoma tan querida como Cataluña, que ha obligado a tomar medidas muy excepcionales para tratar de restablecer la normalidad intranacional.

¿Qué podemos hacer? Todos sabíamos que para el éxito de la transición democrática eran imprescindibles acuerdos de gran calado sobre cuestiones básicas. El modelo territorial era una de ellas junto con la cuestión religiosa y el reconocimiento de determinados derechos sociales en defensa de la clase trabajadora y de los sectores más desfavorecidos de la población, además de un propósito de superación de diferencias trágicas que nos habían enfrentado en el pasado. Sobre todas ellas se alcanzaron acuerdos fundamentales, en todas se llegó a un sólido consenso y sobre todas ellas destacó el modelo territorial. La presencia de un destacado político nacionalista catalán en la ponencia constitucional y su inequívoco apoyo a las fórmulas constitucionales adaptadas para afrontar este problema, permitió concebir grandes esperanzas al respecto. Es significativo que Cataluña fue una de las autonomías de España en que mayor apoyo tuvo la Constitución de 1978. Y vino Tarradellas y preparó el terreno para evitar viejas tentaciones y allanar el camino del consenso y del entendimiento y se fueron aprobando los estatutos del País Vasco y de Cataluña con encomiable celeridad y satisfacción —ya sabemos que completa es imposible— de todos. Se hicieron transferencias y España no se rompió y las comunidades autónomas fueron un motor de dinamismo y de progreso.

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 8

hacían alguna perrería. A lo mejor nos transferían automóviles que estaban estropeados y fuera de servicio (**Risas**); o nos mandaban a algunos funcionarios que los pobres estaban en sanatorios psiquiátricos. Bueno, aquello lo fuimos superando y echamos a andar, y aquellos presagios tampoco se cumplieron. No éramos tan inútiles los que andábamos por las provincias o por las regiones y fuimos capaces de trabajar, y trabajar con mucha ilusión, y en general yo creo que el balance fue positivo.

Yo ahora pienso qué se hacía en Galicia para luchar contra los incendios forestales antes de las transferencias y la verdad es que se ha venido haciendo cada vez mejor después de las transferencias porque nos dimos cuenta de que aquel era un problema gravísimo y de que para luchar contra ese problema necesitábamos unos instrumentos mucho más potentes que los que tenía el Estado, que no tenía mala fe, pero, claro, ellos estaban aquí: esos incendios en Galicia ..., cosas de los gallegos. Y quien habla de los incendios forestales puede hablar de los hospitales, sin desmerecer de lo que se había hecho en España hasta entonces. Lo cierto es que después de unos años de responsabilidades allí en algunos de estos campos, yo leí que un médico de Santiago se refería a esa nueva situación que se estaba viviendo en Galicia y pedía para los que estábamos en esas responsabilidades un epitafio que decía: *'Acabaron cos lumes dos montes, ca brucelosis das vacas...'* ¡Porque las vacas gallegas producían 3000 litros al año cuando nos hicimos cargo de esas responsabilidades! Estaban enfermillas casi todas y se hacían intentos de saneamiento del ganado, pero, claro, no había dinero —casi nunca había dinero— y entonces empezaban y hacían el saneamiento de unas parroquias, pero de las otras no podían, y al poco tiempo las parroquias saneadas volvían a estar contagiadas otra vez por las parroquias no saneadas. Teníamos el ganado más enfermo de España y nos pareció que valía la pena hacer un esfuerzo muy grande y gastar el dinero que hiciera falta para hacer un saneamiento general. Hicimos el saneamiento general de la ganadería gallega; nos gastamos 4000 millones de pesetas, que entonces era mucho dinero, pero hoy Galicia tiene la sanidad ganadera de mejor nivel en España, porque se erradicó la brucelosis, la tuberculosis, la leishmaniasis, que eran una plaga del país. ¡No puede ser rentable una ganadería enferma! Y, segundo, había que hacer una mejora genética, que también era importante. Total, que a los diez años de aplicar el plan de mejora genética y de hacer ese saneamiento general las vacas gallegas pasaron de producir 3000 litros por vaca y año a producir más de 10 000 litros al año. El médico Santiago decía que *'acabáramos cos lumes dos montes, ca brucelosis das vacas e cas listas de espera dos hospitais'*. Porque también es cierto que no se sabía cuál era el tiempo medio que tardaban los enfermos en ser intervenidos quirúrgicamente; no se sabía. Desde luego más de 300 días de media seguro, pero no se sabía, y en pocos años esa cifra se redujo a sesenta y tantos o setenta y tantos días, no recuerdo bien. Realmente, ¿eso se podía hacer desde la calle de Alcalá? Pues es muy difícil. Es muy difícil porque el paciente de Burela a Santiago llega fácilmente, pero ir de Burela a Madrid a decir que en tal hospital falta no se qué o falta no sé cuántos es muy complicado.

En fin, yo creo que el Estado autonómico fue un éxito, y estoy seguro de que esto de Galicia se puede decir de otros muchos sitios, de modo que por ahí bien, pero a pesar de todo ahora estamos mal. Cataluña fue una región admirable por la forma en que manejó sus competencias. Nosotros íbamos a Barcelona a ver qué se hacía allí en temas de sanidad, porque allí se hacía muy bien. Pues, la verdad es que en los últimos tiempos las cosas están peor, evidentemente. Desde 2012 el Consejo de Estado ha tenido que informar recursos de inconstitucionalidad contra cuarenta y seis leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ocho impugnaciones del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuatro conflictos de competencias... Por supuesto, desde el consejo se defendió siempre la unidad de España, la Constitución, que consagra el artículo 2, el Estado autonómico que con tanta convicción creemos que es un modelo que ha funcionado, que se puede mejorar, que puede tener defectos, pero que tiene un balance muy positivo. ¿Y qué puedo decir yo? No puedo hablar en nombre de todo el Consejo de Estado porque el Consejo de Estado es un órgano colegiado, los consejeros permanentes con el presidente de la Comisión Permanente, y nadie puede decir nada por su cuenta, no vale nada si no tiene el apoyo de los demás y no se traduce en una opinión, que, por cierto, en honor de los que ocupan allí las mayores responsabilidades, esto ocurre con mucha frecuencia; los debates son admirables, la búsqueda del entendimiento es constante, el espíritu crítico lo es también con cortesía y con buenas maneras, como debe de ser. Los consejeros exponen sus puntos de vista y sus discrepancias de una manera siempre constructiva y es igualmente o más admirable la receptividad que tiene el consejero que recibe esas críticas para debatirlas o para asumirlas si las considera fundadas, de forma que la mayor parte de los acuerdos y de las decisiones sobre los textos que se discuten se producen por consenso en un espíritu de servicio al Estado, de que allí estamos para ayudar al Estado, que es el que nos consulta —el Gobierno



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 9

que esté y del color que sea—, a que acierte. Nosotros tenemos que tratar de ayudar a ese Gobierno a que acierte, a que haga las cosas lo mejor posible. Nuestra función es esa, esa es nuestra misión y tratamos de hacerla lo mejor posible. Con estas limitaciones de que yo puedo hablar de cosas muy generales, sí puedo hablar de las generales de la ley: tenemos que buscar el entendimiento, tenemos que tratar de recuperar los grandes valores de la transición y el consenso que allí se consiguió, y en este esfuerzo tenemos que dejar todas nuestras energías. Evidentemente, hay que preservar las instituciones y defender el cumplimiento de la ley y la Constitución. Me permito traer ante ustedes algunas reflexiones de un personaje de gran prestigio mundial en estas materias, un ministro de Canadá, Stéphane Dion, que con Chrétien, otro gran político canadiense —a los dos les correspondió vivir la crisis de Quebec que todos recuerdan y conocen—, expuso en más de una ocasión puntos de vista sobre la forma en que a su juicio se podían manejar este tipo de problemas. Yo seleccioné algunas ideas de Stéphane Dion que me parece que tienen validez universal. Dion aconseja dos líneas de actuación ante este tipo de situaciones. Una, intentar convencer a todos —en su caso, eran los quebequenses—, de que juntos, Quebec con Canadá, con el resto de canadienses, estaban mejor que separados; juntos formaban parte de una gran potencia mundial en progreso permanente y separados pasarían a ser una pequeña nación con mucha menos relevancia y riqueza. Y la otra cosa en la que pone mucho énfasis es poner en evidencia que todas las separaciones son traumáticas, gravísimas, porque además las gentes entre las que hay discrepancias están entrelazadas, no están unos en una parte del territorio y los otros en otra, que a lo mejor así podría ser más fácil, es que las diferencias están casa por casa y es muy difícil establecer líneas divisorias ahí. La historia de Europa en los últimos años, con la caída del imperio austrohúngaro y otros momentos en que ocurrieron fenómenos de este tipo, evidencia que estamos muy mezclados, que hay que resolver los problemas con las fórmulas democráticas del entendimiento, de la concordia, de la convivencia democrática y del respeto a las diferencias, pero que sin que necesariamente se tenga que romper la convivencia. Esto es lo que básicamente aconseja Dion: lo que podría ayudar a prevenir estos escollos sería, para los defensores de la unidad del país, imponerse la disciplina siguiente: repetir que nada justifica ante sus ojos la ruptura y proponer cambios para mejorar la gobernanza del Estado por medios constitucionales o de otro tipo. Es mejor si estos cambios convencen y hacen cambiar de opinión a los que se ven tentados por la secesión, pero sobre todo no es preciso presentar estas mejoras como esenciales hasta el punto de que sea necesario separarse de no poder obtenerlas, más bien hay que concebirlas como medios de respetar la autonomía de las entidades unidas y al mismo tiempo aumentar la cohesión general de la federación y la identidad plural de los ciudadanos.

Después de todo esto, diré unas palabras sobre el método. El informe del Consejo de Estado señala que los textos constitucionales tienen voluntad de permanencia, pero reconocía que estos ni pueden ser definitivos ni aspirar a ser intangibles si pretenden servir a sus objetivos de origen. Ahora bien, siendo esto cierto, también lo es que la simple modificación de la Constitución por sí sola no servirá de instrumento que mágicamente resuelva los problemas que aquejan al funcionamiento del Estado autonómico, al menos si paralelamente no cambian asimismo ciertas actitudes que llevan a incumplir leyes y sentencias o a actuar de forma desafiante y desleal. Conviene reflexionar igualmente sobre la función que cumple el texto constitucional en cualquier país de nuestro entorno tanto en el orden jurídico como a la hora de fijar un marco de convivencia pacífica alejado del caos y de los conflictos estériles. La Constitución, al tiempo que regula el funcionamiento de las instituciones, reconoce y garantiza los derechos de los ciudadanos y el ejercicio de la libertad y el pluralismo, pero no existe ejercicio posible de la libertad sin límites, y esos límites son los valores esenciales que nos caracterizan como sociedad y como país. Cualquier reforma que se plantee debe tener claros cuáles son esos valores esenciales a los cuales no se puede renunciar: la libertad, la igualdad, el pluralismo, la democracia, la justicia y el respeto a la ley.

Tengamos en cuenta también lo que decía mi antecesor en el cargo, lamentablemente fallecido no hace mucho, el profesor Rubio Llorente. Con mucho gusto traigo hoy aquí la opinión de esta persona, que, por cierto, fue secretario general del Congreso de los Diputados en el periodo constituyente y sin duda habrá tenido ocasión de aportar su buen criterio para ayudar al acierto de los constituyentes. Rubio Llorente decía en un artículo publicado en un periódico de alcance nacional en 2013 que el acuerdo político es un requisito previo a la reforma. Es debatible cómo de amplio deba ser ese acuerdo y a cuántos partidos debe abarcar. Lo ideal, sin duda, sería que la reforma contara con el mismo o similar grado de consenso del que disfrutó el texto constitucional que se pretende modificar. En todo caso, el mínimo ya lo fijó el propio poder constituyente: tres quintos de cada Cámara en el procedimiento del artículo 167 y dos tercios en el caso del 168. Conviene en todo caso tener esto en mente con el fin de evitar lanzar

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 10

públicamente a la sociedad unas expectativas de reforma de asuntos esenciales que finalmente se comprobara que no cuentan con el acuerdo necesario.

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

Por mi parte, quiero decirles, señorías, que es a ustedes a quienes en definitiva compete tomar la decisión: si estamos o no en tiempo de modificaciones, si se hace mudanza o no, con las tribulaciones que nos acechan. En todo caso, quiero concluir reconociendo el papel fundamental de las comunidades autónomas en el proceso de modernización de España haciendo que con su mayor cercanía a los ciudadanos se facilite la participación de estos. Y por último quiero expresar —ya no me voy a extender más— mi reconocimiento y admiración a los ponentes constitucionales que estos días pasados nos hicieron recuperar el orgullo de haber contado con personas de excepcional valía para el desempeño de la trascendental misión que tuvieron a su cargo. Mi gratitud también a todas sus señorías por su atención.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

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

De acuerdo con el procedimiento acordado en la reunión de Mesa y portavoces, comienza el turno de preguntas al compareciente, de mayor a menor. Tiene la palabra, en consecuencia, la señora Lastra en nombre del Grupo Parlamentario Socialista.

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

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

El Gobierno del presidente Zapatero pedía un informe sobre cuatro asuntos concretos. Consideramos, como bien ha dicho usted, que a esta Comisión competen dos básicamente: la reforma del Senado y la adaptación del modelo de organización territorial, aunque en la petición de informe de lo que se hablaba era de la inclusión en el texto constitucional de la denominación de las comunidades autónomas, si bien es cierto que el Consejo de Estado aprovechó —y a nuestro modo de ver fue acertado— para hacer una reflexión profunda y propuestas serias sobre esa modernización del modelo de organización territorial.

La primera cuestión, en la que además hay una coincidencia mayoritaria como tuvimos ocasión de comprobar la semana pasada con la comparecencia de los tres padres constitucionales, es la inclusión en el texto constitucional precisamente de la denominación de las comunidades autónomas, entendiendo que es necesario reflejar el texto constitucional ya consolidado a lo largo de estos cuarenta años, como bien explicaba. A nosotros nos gusta decir que por la vía de los hechos superamos al derecho, y es verdad que muchas veces en estos cuarenta años ha sucedido precisamente esto. El Consejo de Estado en el año 2006 —y voy a las preguntas— señalaba dos opciones que resumidamente se distinguían por la modificación exclusiva de los artículos 137 y 143 dentro del título VIII, como usted bien ha dicho, pero, además de reformar esos preceptos, había otra que creo que no se ha nombrado esta comparecencia, que era la inclusión de un principio estructural de autonomía en el artículo 2 dentro del título preliminar. Es cierto que esto es mucho más complejo porque conllevaría una reforma agravada, con la exigencia del procedimiento previsto en el artículo 186. ¿Podemos entender que en este caso el Consejo de Estado o usted como presidente, para, como decía don Miguel Herrero de Miñón, ir a sustituir las normas procesuales para llegar a un sistema, optaría por esa primera vía, la de la modificación de los artículos 137 y 143? Porque, al igual que don Miguel Herrero de Miñón, entendemos que esas normas están obsoletas, fuera de lugar y, si sirven para algo, es para introducir, si acaso, cierta confusión —no son

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 11

palabras mías, sino de don Miguel Herrero de Miñón— y que habría que cambiarlas por una regulación propia, definida y actualizada del sistema territorial. Esa es una de las preguntas que quería hacerle.

En el informe del Consejo de Estado, como bien explicaba usted, se analizaban otras cuestiones adicionales. Hablábamos aquí, en esta Comisión, de los principios constitucionales de solidaridad, igualdad, cooperación y colaboración que rigen la relación de las comunidades autónomas entre sí y con el Estado, de la relación entre las comunidades autónomas y las provincias y, por último, del mecanismo que asegura la apertura del sistema y sus límites constitucionales, y ahí empezábamos hablando del artículo 149 y acabó usted hablando del 152. También hablamos mucho la semana pasada de eso. Respecto a las competencias del Estado, me gustaría saber si, como decía alguno de los padres de la Constitución, considera que deberían ser indelegables, que no se deberían poder compartir y que deberían formar parte de ese cuerpo constitucional. Esa era una de las propuestas que nos hacían los padres de la Constitución. También me gustaría saber si cree que las reflexiones del Consejo sobre estos aspectos pueden seguir siendo útiles hoy para seguir perfeccionando nuestro modelo territorial, amén de la intervención final de su exposición y los problemas serios a los que nos enfrentamos actualmente.

En el año 1978, tal y como explicaban los padres de la Constitución la semana pasada —y voy finalizando, señor presidente—, también se intentó en algún momento copiar algunos artículos de otras constituciones y se utilizaron ordenamientos jurídicos de otros países para hacer en buena medida el nuestro, para encontrar soluciones al modelo que se estaba desarrollando. ¿Cree usted que podríamos hacer ahora eso, que hay fórmulas de otros países —ellos hablaban, por ejemplo, del modelo alemán— ya ensayadas, con varios niveles de gobierno, que siguen siendo útiles para clarificar nuestro modelo?

Por último, y concluyo, ¿considera que se deben mejorar los mecanismos de participación autonómica en las decisiones de las instituciones del Estado? Respecto a la reforma del Senado, entendemos que la elección directa de nuestros senadores necesita una transformación profunda, se habla de que la representación tuviera por base la comunidad autónoma y no la provincia, como usted explicaba,...

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

La señora **LASTRA FERNÁNDEZ**: ... pero sobre todo nos gustaría saber —porque el consejo apostaba por una especialización territorial en las normas en las que ha de trabajar el Senado— si eso podría hacerse de otra manera que no fuera tocando los artículos del título III.

Última pregunta, y si es un exceso, señor Romay Beccaría, le pido disculpas por ello. En los medios de comunicación aparecía hace un tiempo que en el año 2012 usted colaboró en un proyecto de reforma constitucional. Ahora ya no le pregunto como presidente del Consejo de Estado sino como el señor Romay Beccaría y me gustaría saber si esto es así y, si es así, si nos puede adelantar algunas de estas propuestas.

Muchas gracias.

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

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

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

Señor Romay, muchas gracias por su intervención, por su comparecencia y sobre todo por la interesante explicación que nos ha ofrecido. En su día, el informe del Consejo de Estado señalaba textualmente que la Constitución más que un punto de llegada debería ser un punto de partida. Lo que no sabemos es si el punto al que hemos llegado es el que se preveía cuando se partió. Lo más interesante de su exposición, entiendo yo, ha sido ese añadido que introdujo el Consejo de Estado respecto de las peticiones que literalmente formuló en su día el Gobierno, y sobre este particular quiero recordar las palabras del profesor Enric Fossas cuando dice que el punto de partida del trabajo de la reforma es el principio dispositivo, opción consciente adoptada en el proceso constituyente, se configura como un principio estructural de nuestra Constitución. Pero lo más llamativo es que se indica que se invierte realmente el orden lógico en el debate, en el sentido de que la reforma de la Constitución debería haber propiciado la reforma de los estatutos y no al revés. Entones, en el marco de esta explicación más interesante, de ese añadido, quiero preguntarle, por un lado hasta qué punto aprecia convergencias o divergencias en la petición formulada en aquel entonces, en el año 2005, por el Gobierno respecto a las propuestas actuales de los partidos políticos sobre el modelo territorial del país. Igualmente quería preguntarle respecto a la exposición que ha hecho de esos dos añadidos —los problemas del sistema de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 12

apertura y los principios inspiradores, solidaridad, cooperación, etcétera—, de esas propuestas que se hacían por el Consejo de Estado, cuáles considera que hoy en día estarían aún en vigor y que lo estaban plenamente del año 2005. De igual manera me gustaría preguntarle, señor Romay, en estos momentos —precisamente hoy— en los que se va a constituir el Parlamento de Cataluña, con un horizonte similar al de la anterior legislatura, es decir, con una deriva aparentemente desintegradora de la unidad de España, si con este futuro más inmediato cree conveniente afrontar ahora el proceso de reforma constitucional o si es mejor dejarlo para otro momento. Asimismo, deseo saber si, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo de 138, donde se dice que las diferencias entre los estatutos de autonomía de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios de carácter económico o social, considera usted que el principio dispositivo de acceso a la autonomía y su posterior evolución, con ejemplos como el que tenemos muy reciente del cupo vasco, han puesto en peligro ese mandato de intentar evitar que las diferencias entre estatutos conlleven un privilegio económico o social. Finalmente, me gustaría saber, a la vista de la experiencia de estos cuarenta años, qué cree usted que le sobra y qué le falta a la configuración actual del Senado, aparte de lo que ya ha explicado en cuanto a composición y fórmulas alternativas, incluso algunas de derecho comparado.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias por partida doble, señor Cano.  
Por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Muchas gracias.

En primer lugar, quiero excusar a Ana Oramas, que se ha tenido que ir porque tenía otras obligaciones. En segundo lugar, deseo agradecerle su exposición.

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

Mi segunda pregunta se refiere al derecho civil. Hay comunidades autónomas como Aragón, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Euskadi y Navarra que tienen posibilidad de legislar. Los valencianos tuvimos derecho foral hasta principios del siglo XVIII, en que fue abolido por justo derecho de conquista, y el Gobierno sistemáticamente ha recurrido las leyes que hemos hecho en materia de derecho civil valenciano, por ejemplo la ley de régimen matrimonial. Mi pregunta es si a la vista de que estas comunidades autónomas que tuvieron derecho foral pueden legislar, los valencianos también tendríamos ese encaje puesto que también tuvimos ese derecho foral y si podría haber una modificación en la Constitución que pudiera permitirlo.

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

Siguiente pregunta. El Estado actual está configurado como Estado, comunidades autónomas y municipios pero hay como un apéndice que son las diputaciones. ¿Cree a su juicio que deberían mantenerse o deberíamos configurar ya los tres niveles del Estado en aquello que marca la Constitución?

Otra pregunta. Vista la conflictividad que ha habido entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas, si cree a su juicio que debería haber una clarificación de competencias Estado-comunidades autónomas en la Constitución. Por último, si la reforma de la Constitución es posible —ya hemos visto que es posible pues se puede hacer en una semana— y si a su juicio es deseable o recomendable.

Muchas gracias y perdone la avalancha de preguntas.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví.  
Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Bermúdez de Castro.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 13

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

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

Gracias también por todas sus reflexiones y aportaciones, que a nuestro grupo le han parecido de gran utilidad e interés, especialmente por ese esfuerzo de síntesis que ha realizado para resumir las conclusiones del informe del Consejo de Estado del 2006 que fue, como usted ha recordado, más allá de lo que le había solicitado el Gobierno. Ahí hay muchas claves que creo que pueden ser de gran interés y deben ser un elemento de referencia y reflexión para los trabajos de esta Comisión. Precisamente, además, porque entiendo que usted debe guardar una prudencia, un equilibrio entre sus posiciones personales y la institución que usted preside, yo no le voy a preguntar sobre qué aspectos está usted más de acuerdo o menos de acuerdo en relación a ese informe; no sería nada cortés por mi parte. De todas formas sí es bueno recordar que nuestro grupo consideró que esas claves que recogía el informe del Consejo de Estado en su día las consideramos acertadas y sin duda pueden ser de gran utilidad para intentar llegar a algunas conclusiones en esta Comisión.

Mire, señor Romay, usted es un firme defensor del Estado autonómico. Nosotros también. Nosotros pensamos que nuestro modelo territorial ha sido muy útil para los españoles. ¿Se puede mejorar y fortalecer? Claro, para que lo sea aún más, y nosotros estamos dispuestos a ello. Pero también pensamos que para eso no es necesario reformar la Constitución. Los propios ponentes constitucionales nos decían la semana pasada que aún hay margen para mejorar el modelo territorial sin reformar la Constitución, que se puede hacer por vía del pacto y del desarrollo local, y esa es nuestra posición inicial al respecto. Además, nuestro grupo comparte con usted que la descentralización político-administrativa ha sido un factor de dinamismo y progreso —pocas veces se habla de ello— y ha permitido un nivel de prestación y transformación de los servicios públicos fundamentales que es un ejemplo en muchos países de nuestro entorno. Porque lo importante es eso, que nuestro modelo territorial no solo haya buscado la descentralización, que no solo haya buscado un equilibrio entre unidad y diversidad —usted hablaba de unidad y pluralidad— sino sobre todo que haya contribuido en estos años a mejorar las condiciones de vida y bienestar de los españoles. Eso es lo importante y por eso sigue siendo útil a los españoles.

Usted mismo nos ha contado cómo ha vivido su experiencia en diferentes cargos políticos y de la Administración y a cómo se han ido resolviendo problemas. Se refería en Galicia a los incendios, a la brucelosis, a temas sanitarios, de ganadería, y a cómo se iban además mejorando esos servicios que las comunidades prestaban a los ciudadanos. También mi experiencia es esa como castellano-leonés, y seguro que también la de otras muchas comunidades autónomas. Por eso, yo creo que después de décadas en las que hemos puesto el énfasis en la profundización del autogobierno —usted recordaba que España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo—, pensamos que ha llegado el momento de buscar elementos de integración, de profundizar y desarrollar los instrumentos y mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones, de preservar y garantizar los principios de unidad y solidaridad a los que hacía referencia el informe del Consejo de Estado bajo el paraguas de la lealtad institucional. Porque se ha demostrado que es perfectamente compatible defender lo propio y contribuir a la vez a defender el interés general y el bien común de los españoles.

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

Se ha referido usted a la situación que vive Cataluña y ha hecho suyos los consejos del político canadiense, señor Trudeau: juntos mejor que separados, ha dicho. Por supuesto. Sobre todo porque juntos somos más fuertes. Porque juntos somos mejores. Además llevamos construyendo esta gran nación 500 años y así vamos a seguir: juntos. Eso que nadie lo dude. Pero para ello no hay que premiar a los secesionistas ni hay que intentar contentar a los que día sí y día también desafían, continúan desafiando la ley. Cualquier reforma que podamos alcanzar en esta Comisión no será para ceder ante

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 14

nadie sino que debe servir para que todos mejoremos y desde luego deberá hacerse pensando en todos los españoles o en una inmensa mayoría y no para contentar a una minoría. Además, lo que estamos viviendo en este momento en Cataluña no es un problema de autogobierno, es un problema de deslealtad y de ilegalidad, y eso no se corrige ni con diálogo ni con cesiones, sino con la fuerza del Estado de derecho, que es la fuerza de la democracia. En eso estamos de acuerdo con usted.

Por otro lado, ha sido una constante —y voy terminando— del órgano que usted preside, y así se desprende del informe del año 2006, la preocupación por mantener abierto totalmente el modelo y no poner algún límite para evitar que la Administración central se desapodere y para garantizar que conserve siempre aquellas competencias indispensables para el correcto funcionamiento de la organización del Estado. Digo esto porque el artículo 150 sigue ahí y se ha referido a ello. Algunos abogan directamente por suprimirlo —voy terminando—, otros pensamos que hay otras alternativas y mi pregunta es: ¿usted piensa que el artículo 150, párrafo 2, permite un desarrollo legal y que, por tanto, si hay acuerdo para ello, se pueda establecer por ley orgánica qué competencias del Estado pueden ser indelegables o intransferibles?

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

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

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

El señor **PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO** (Romay Beccaría): Me lo ponen ustedes muy difícil. Entiendo perfectamente su interés y su curiosidad pero me resulta imposible expresar opiniones que no puedo decir que sean las del Consejo de Estado, y tampoco creo que tenga sentido que esté yo aquí anticipando posiciones personales. Se me ocurre que podría ser muy bueno que se pidiera un dictamen al Consejo de Estado sobre estas y otras muchas cuestiones y seguro que se trabajaría con mucho cuidado e interés, pero es muy difícil que yo pueda anticipar aquí muchas cosas de las que ustedes me han pedido. Voy a ver lo que puedo decir.

A la señora Lastra le agradezco su intervención y sus apreciaciones. Efectivamente, en relación con el artículo 2 y su modificación, este artículo trata una cuestión de la delicadeza que sabemos todos y prefiero dejarlo también para que los órganos consultantes tomen posición y si le piden opinión al Consejo de Estado que se pueda dar de una manera formal. Creo que el Consejo de Estado hizo muy bien entonces en aprovechar esa oportunidad que le daba una consulta que en principio parecía inocente o de segundo nivel pero que en realidad estaba abriendo esta puerta para que pudiera decir más. Si se esperaba una opinión sobre el nombre de las comunidades autónomas, el consejo sí hace ahí un esfuerzo muy importante para desarrollar una doctrina que creo que es acertada sobre esos grandes principios que deben inspirar el Estado compuesto, que son el principio de solidaridad, el principio de igualdad y el principio de cooperación. Hace falta, primero, que esta descentralización que se ha hecho funcione, que haya cooperación y coordinación y que no sea una fuente de conflictos y sobre eso hay que insistir; el principio de igualdad hay que tenerlo muy presente también, así como el principio de solidaridad. Aunque no lo haya dicho, seguramente está implícito que hay que plantearse si el Estado tiene las capacidades suficientes para ejercer bien las funciones que le corresponden en función de velar por estos tres grandes principios. Si realmente se ve que para la coordinación de todo este modelo haría falta que el Estado tuviera algunas atribuciones más, sería muy razonable contemplar esta posibilidad a la hora de reformar la Constitución.

Respecto a la participación de las comunidades autónomas, creo que es muy interesante potenciarla y tenerla presente porque forman parte de una forma de organización política del Estado autonómico con mucha personalidad, con mucha proximidad al ciudadano y que tiene mucho que aportar al buen funcionamiento del país.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 15

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

Respecto a los privilegios, hay que evitarlos, por supuesto, pero el Cupo Vasco es una excepción que está ahí, que lo ha recogido la Constitución y que lo aceptamos todos cuando la Constitución lo incorporó, porque se entendió por los constituyentes que era una medida que correspondía adoptar, que era razonable, y no creo que ganemos nada con estar revisando estas posiciones cuando han tenido el respaldo que tienen y creo que lo siguen teniendo.

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

Me parecerá muy bien, señor Baldoví, que el derecho foral valenciano tenga el reconocimiento que se merece y que se busquen las soluciones legislativas adecuadas para que pueda tener el mismo reconocimiento que los demás. No creo que haya que hacer de menos al derecho foral valenciano y sobre eso pienso que habrá que buscar una solución acorde con el conjunto del ordenamiento jurídico y evitar ese agravio si la Comunidad Valenciana lo está viviendo así. El señor Baldoví también ha apuntado un tema del que a mí me gustaría mucho hablar, que es el tema de las diputaciones y de las provincias, pero realmente tampoco estoy aquí para decir yo lo que pienso de las diputaciones y de las provincias porque no me corresponde por la posición institucional que tengo. No sé si mi opinión la comparten mis compañeros del Consejo de Estado y, por tanto, me parece bien que exista esa preocupación sobre ese tema pero yo no quiero decir nada sobre eso; fui presidente de la diputación, tengo naturalmente mi opinión sobre lo que a mi juicio se podría hacer para mejorar esas cuestiones que usted me plantea, pero creo que no estoy aquí para dar opiniones personales y, por tanto, me perdonarán ustedes si me quedo en este planteamiento. El tema me gusta, pero creo que es mejor que tenga el respeto institucional que debo tener.

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

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

Respecto al artículo 150.2, el Consejo ha adoptado un criterio prudente. Seguramente había quien pensaba que era preferible derogarlo y eliminar cualquier posibilidad de seguir desapoderando al Estado por cualquier vía más directa de poderes, que ya parece que no se pueden perder más. Al Consejo ese problema sí que le preocupó, como le preocupa cuando dice si el Estado tiene los poderes que necesita para garantizar la solidaridad, la cooperación y la igualdad, que son principios que el propio informe defiende con mucha convicción. Cuando llega el momento de poner límite al principio de apertura y admitir posibles ampliaciones de competencias, al llegar al artículo 150 expresa un criterio de prudencia, que si

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 16

se utiliza, no se abuse, y que tenga limitaciones que haya que controlar a través de los mecanismos legales que el propio informe sugiere en relación con el desarrollo de lo que pudieran ser esas fórmulas para continuar aplicando ese artículo.

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

Lamentando no poder entrar en más cuestiones de este tipo por estas circunstancias que ustedes seguro que comprenden, reitero mi gratitud por la atención de todos, celebro una vez más haber tenido el honor de compartir con ustedes estos momentos y les deseo el máximo acierto en las decisiones últimas que, en definitiva, corresponden al Congreso de los Diputados, como máximo órgano de representación de la soberanía nacional. Muchas gracias. **(Aplausos)**.

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

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

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

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

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

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

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

Como alguno de los presentes —me consta por edad y por colegas de oficio— estudiamos en el plan de Derecho de 1953, en el que muchas asignaturas se dividían en parte general y parte especial —el Penal, el Administrativo, etcétera—, yo voy a dividir mi intervención en una parte general y en una parte especial; en la parte general, me centraré en algunos principios básicos sobre lo que es nuestro modelo autonómico, y, en la parte especial, en asuntos tan concretos como la naturaleza y significado de los



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 17

estatutos de autonomía, obviamente la distribución de competencias, las relaciones Estado-comunidades autónomas, el debate sobre el Senado, etcétera.

Principios que me atrevería a llamar histórico-políticos. El primero y probablemente principal es que la Constitución de 1978, producto principal de la transición democrática, fue, ha sido, es un éxito. Una autoridad de relieve internacional como John Elliott dice que fue una verdadera hazaña. Sin añoranza, sin nostalgia pero con realismo, creo que ese diagnóstico sigue siendo certero. Tenemos una gran Constitución, producto de una transición modélica democrática.

Segunda cuestión de principio: los españoles llevamos siglos debatiendo sobre la vertebración territorial, no es un problema nuevo. Me atrevería a decir que la pluralidad es consustancial a la idea de España y que es una riqueza, no es una desviación de un supuesto modelo homogéneo, de un supuesto modelo llamémoslo Luis XIV o Napoleón. Es algo que forma parte de nuestro propio ser nacional, como, por otra parte, el de otras muchas de las grandes naciones europeas con las que compartimos la historia, y, por tanto, hay que enfocarlo desde una perspectiva positiva, atractiva, leyendo aquello que nos puede enriquecer. Y eso se hizo en 1978, de tal manera que autonomía y democracia fueron de la mano en el proceso constituyente. Se puede decir que son dos caras de la misma moneda y que el Estado de las autonomías, con sus defectos, con sus servidumbres, con sus imperfecciones, ha sido un éxito. Recuerdo siempre a Ortega, a quien creo que se le puede llamar padre espiritual de la Transición aunque muriera un cuarto de siglo antes, quien hablaba de la redención de las provincias como una de las grandes necesidades para evitar la España invertebrada. En ese sentido, diría que el objetivo de este tipo de trabajo debería ser construir un Estado fuerte para garantizar la igualdad y unas autonomías fuertes para expresar la diversidad, y ese es en muy buena medida el planteamiento de una gran mayoría de nuestra doctrina de Derecho Constitucional, de Ciencia Política, de Derecho Público, en general, que es el material de trabajo del centro que dirijo.

El tercer principio, también sobradamente conocido, es que la Constitución, en el plano territorial, desarrolló un compromiso dilatorio —ahora se usa mucho, con este sorprendente renacimiento de Carl Schmitt—, un pacto apócrifo que dejó abiertas las cuestiones que en ese momento no se podían resolver. Provocó lo que un ilustre colega que luego fue presidente del Constitucional, Pedro Cruz Villalón, llamaba, con ecos de Monstesquieu, la curiosidad del jurista persa. ¿Qué hubiera dicho el jurista persa si le hubieran preguntado cuál era la naturaleza de nuestro Estado de las autonomías? Si entonces, cuando lo escribió, se quedaba perplejo, ahora intentaremos dar alguna respuesta a esa perplejidad.

Cuarto, hay un cambio sustancial que era inimaginable en 1978. Vivimos tiempos de globalización que entonces eran impensables. Hoy día está de moda en el Derecho Constitucional hablar de Constitución cosmopolita y en Ciencia Política de gobernanza multinivel. Todas estas cuestiones —insisto— no eran casi ni imaginables en aquella circunstancia. Por eso corremos el riesgo, si no miramos hacia fuera con ambición, de quedar atrapados en localismos estériles, y así se pierde el tren de la historia. Creo que es una cuestión realmente importante. Los cambios vendrán de fuera, vendrán de Europa, vendrán del mundo. Por cierto, con una relación quizá marginal con el tema de esta Comisión, pero, en caso de reforma constitucional, creo que hay un acuerdo unánime en modificar el artículo 93 e introducir una auténtica cláusula europea, y supongo que muy probablemente el presidente del Consejo de Estado algo habrá dicho al respecto en su intervención anterior.

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

Bien, con estas perspectivas, ¿hace falta reforma? Hay quien dice sin lugar a dudas que sí, hay quien utiliza adjetivos incluso muy potentes: inaplazable, indispensable, reformar o morir; en fin, todo esto lo hemos leído muchas veces. Creo que esto requiere bastante sosiego. En todo caso —insisto—, en mi opinión, el Estado de las autonomías es una buena solución para conjugar los principios de unidad, autonomía y solidaridad para encauzar la pluralidad territorial en una sociedad abierta y dinámica. ¿Es perfectible? Sin lugar a dudas. ¿Se debe dar la vuelta, se debe hacer un cambio constitucional? Estoy radicalmente en contra en el sentido de una revisión absoluta de la Constitución. No al proceso constituyente, cosa que por lo demás es compartido —me atrevería a decir— por una parte abrumadoramente mayoritaria de la doctrina. Cambios en la Constitución y no cambio de la Constitución, es una expresión que se ha utilizado mucho últimamente y que procede de un conocido político que fue protagonista importante, aunque no ponente de la Constitución, en el proceso constituyente.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 18

Hay algunos tópicos también que convendría matizar. Que los españoles tenemos poca o nula tradición de reforma constitucional es cierto pero también les recuerdo una cosa, las constituciones del XIX no eran verdaderas constituciones, no eran constituciones normativas, la mayoría de ellas carecía de un procedimiento rígido de reforma, en el fondo eran leyes de partido. Por tanto, un cambio político producía un cambio aparentemente constitucional. La única Constitución de verdad en ese sentido que llegamos a tener en 1931 terminó abruptamente y por tanto no existe ese precedente. Que las reformas en el XIX no se produjeran, insisto, tiene más que ver con el concepto de Constitución de la época que con la falta de capacidad de los españoles para hacerlo. Que ha habido pocas reformas —solo dos, como saben ustedes sobradamente— y que en Alemania han hecho cincuenta y en otros sitios han hecho más, no me parece un buen argumento, sinceramente. Creo que las reformas al peso no son ni mucho menos lo que se necesita. Si hay que reformar habrá que reformar y si no hay que reformar no pasa nada porque no se haga. Que los jóvenes no la han votado es probablemente el peor de todos los argumentos. Saben ustedes que se atribuye a Jefferson —toca citar a varios padres fundadores— la idea de que cada diecinueve años habría que renovar la constitución y las leyes. Alguien le contestó —y saben ustedes que Jefferson era una persona con posibles— que entonces habría que retocar el derecho de propiedad cada diecinueve años, lo cual paralizó inmediatamente su argumento. La Constitución de los Estados Unidos es de 1787, con todas sus enmiendas —que tampoco son tantas—, la gran mayoría son de la primera etapa y hace muchos años que no se toca pero ahí sigue perfectamente viva.

Reformar para mejorar, con consenso al menos equiparable al que se produjo entonces, uno de los ponentes, Miquel Roca, creo que lo dijo en la sesión de la pasada semana en esta Comisión, y pensando en el interés general y no en soluciones coyunturales. Una cosa es en todo caso —y creo que esto es muy importante— mejorar el funcionamiento del sistema autonómico, para lo cual tenemos una doctrina muy bien equipada. Tenemos una excelente doctrina jurídica y en otros ámbitos, económica, sociológica, politológica —que puede ayudar mucho— y otra cosa es pensar en sustituir la soberanía nacional única por cualquier otro modelo, un modelo confederal con poderes originarios o —y creo que voy a decir exactamente lo que quiero transmitir— un modelo más que federal que a base de técnicas refinadas acabe por cuestionar esa soberanía nacional única. Por supuesto, una cosa es el tema del encaje de Cataluña, que actualmente todos tenemos en mente, y otra cosa es recuperar planteamientos que no son de ahora —no me cabe duda de que bien intencionados— como nación de naciones o plurinacionalidad pero que en un análisis estrictamente aséptico son insuficientes para quien quiere ser independiente y son confusos para quien defiende inequívocamente la España constitucional. En ese sentido, me permitirán que sea profundamente realista. Es decir, ser ingenuo no es nunca bueno; si uno es un catedrático de universidad —mundo de colegas— es malo ser ingenuo pero si uno es responsable político no puede serlo de ningún modo porque tiene una importante responsabilidad en ello. Por tanto, pensar que vamos a resolver problemas de largo recorrido histórico con una mejora en el funcionamiento —algo que propondré luego— de la conferencia de presidentes es, probablemente, caer en la ingenuidad. Bien está hacer lo que tengamos que hacer, pero —insisto— la posibilidad de que eso resuelva cuestiones de larga trayectoria histórica me temo que no es exactamente lo más probable.

Otra cuestión: el nombre. Se tiende a decir últimamente que no importa, que lo importante es el contenido. Discrepo, quizá sobre todo en mi condición de politólogo. El maestro García-Pelayo dice muy bien que en política las palabras nunca son inocentes; nunca son inocentes. Los términos son polisémicos, son ambiguos, son polémicos, en el fondo son armas arrojadas contra al adversario. En la filosofía contemporánea están de moda expresiones como hacer cosas con palabras, el lenguaje *performativo*, etcétera. Creo que es importante definir. Aristóteles decía que cuando se saben los nombres se saben también las cosas. Por tanto, diría que es importante cómo lo llamemos y que no es fetichismo nominalista, que es muy importante. Cuando en la II República se habla de Estado integral se está enviando un mensaje y creo que todos lo entendemos rápidamente. Estado de las autonomías o Estado autonómico, son términos que como saben ustedes no están en la Constitución como sí está, por ejemplo, monarquía parlamentaria para definir lo que se llama confusamente forma política del Estado. Se ha dicho casi todo sobre la definición de nuestro modelo: cuasifederal, federal en todo menos en el nombre, directamente federal, un viejo catedrático de Constitucional que muchos recordamos, Gumersindo Trujillo, lo llamaba federo-regional, que era una expresión creo que muy inteligente. El Tribunal Constitucional suele eludir el problema, habla de Estado compuesto, que es un nombre neutro que en definitiva describe una realidad. Creo que Estado de las autonomías es un buen nombre para un buen modelo cuyos principios elementales son evidentes: una sola soberanía producto de una sola nación política. Insisto, sin logomaquias aunque

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 19

estén cargadas de buenos y píos deseos. Introducir autodeterminación, secesión, derecho a decidir, aunque formalmente sea posible —nuestra Constitución no tiene cláusulas de intangibilidad— es evidente que sería un cambio, una radical mutación —utilizando la palabra que se ha puesto de moda con la intervención de Herrero la semana pasada— de la Constitución.

La Constitución habla de nación referida a España y habla de nacionalidades y regiones y tampoco hay que pensar que eso no significa nada, que luego no haya tenido una traducción jurídica concreta no significa que el constituyente no quisiera distinguir entre nacionalidades y regiones, unas y otras partes constitutivas del conjunto de la nación española. Nacionalidades, insisto, para quienes estamos formados o educados en la tradición racional normativa —en Kelsen o en Max Weber— y nos ponen un poco nerviosos las esencias historicistas, las tribus, la *sippe* germánica, tiene un sentido. Nacionalidad es más que región y es, desde luego, menos que nación en la concepción del constituyente. Por cierto, habría que recuperar la dignidad del término región. El otro día un notable historiador, Santos Juliá, escribía un artículo en un periódico diciendo que cada vez quedan menos regiones. Es verdad que en muchas reformas de los estatutos autonómicos han pasado a llamarse nacionalidad histórica, comunidad nacional histórica, etcétera. En la Unión Europea, por ejemplo, el Comité de las Regiones tiene un papel verdaderamente importante y no parece que nadie tenga especial problema en acudir a él cuando se trata de participar en ese planteamiento. El artículo 2 introduce algo que Zagrebelsky, el notable constitucionalista italiano, llama un silencio de la Constitución. Es decir, se nombran las nacionalidades y regiones y luego eso no tiene traducción posterior.

Vamos, antes de entrar en la parte especial, con algún otro concepto: federal, federalismo, federalizante. Saben ustedes lo que decía San Agustín respecto del tiempo: si no me preguntan qué es, lo sé, pero si me lo preguntan, no lo sé, porque es ciertamente difícil de definir. Es verdad que en política no existen los tipos ideales weberianos, no existen las ideas platónicas, no existe algo llamado federalismo que uno tenga que ir a comprar en el supermercado de las ideas y luego aplicarlo en la realidad. Existen realidades políticas que luego una legión de juristas, de politólogos, etcétera, tratamos de encajar y definir. Lo que sí es cierto es que el federalismo tiene mil caras, cito al presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Koen Lenaerts, en un artículo que se titula *The many faces of federalism*, el federalismo tiene múltiples caras. El concepto no puede ser más ambiguo. Hay Estados federales que se llaman así y no lo son en América Latina, otros, como en Suiza, se llaman confederación y son absolutamente federales, Canadá es federal pero no es asimétrico y en España, en principio, nuestro Estado autonómico no es federal pero algo asimétrico sí que es. El nombre de las entidades federadas es muy cambiante, se llaman Estados en Estados Unidos pero se llaman cantones en Suiza y saben ustedes que se llaman provincias en Canadá, y dudo mucho de que aquí nadie quisiera recuperar el nombre de provincias para referirse a una entidad federada en un Estado federal. Estarán ustedes de acuerdo conmigo. Y sobre todo hay dos bloques de distinciones en el federalismo que son enormemente importantes. El federalismo de abajo a arriba, el federalismo que los anglosajones llaman *coming together*, de entidades que se juntan, y Estados Unidos es el modelo, o el federalismo de arriba a abajo que es *holding together*, el federalismo para permanecer juntos. Y luego hay otra doble división enormemente importante que luego pondré en conexión con el Estado social y es el federalismo dual versus el federalismo cooperativo. Por simplificar, en el federalismo dual la pregunta es quién hace qué, qué hace la federación y qué hacen los integrantes. En el federalismo cooperativo todos hacen todo y, por tanto, la distribución competencial es mucho más compleja.

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 20

cosas, que la Constitución tiene que tomar decisiones no marcar tendencias, y al final se llegó al Estado integral.

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

Voy a hacer una mínima referencia al Tribunal Constitucional porque, en muy buena medida ha sido, es probable que a su pesar, protagonista de la evolución del modelo territorial. Por supuesto, no voy a entrar en un debate que es extemporáneo sobre el Tribunal Constitucional como poder contramayoritario, que aquí incluso se ha producido en los últimos tiempos, pero basta con remitirse a la doctrina más acreditada y al sentido común para saber que el Tribunal Constitucional tiene evidentemente un papel decisivo porque sin jurisdicción constitucional no hay Constitución de verdad y volveríamos a las constituciones retóricas del siglo XIX.

Nuestro tribunal probablemente recibe un regalo envenenado del título VIII de la Constitución, una Constitución semiabierta. A pesar de estar muy exigido, ha asumido, creo que con razonable éxito, unas funciones que exceden seguramente de aquello para lo que estaba pensado. La única presidenta emérita del Tribunal Constitucional, María Emilia Casas, dice en algún artículo que el tribunal ha tenido que recrear la constitución territorial porque no estaba terminada. Y algún ilustre colega, el profesor Aragón, habla de Estado jurisdiccional autonómico. ¿Que si ha trabajado mucho? Pues sí, ha trabajado mucho. He buscado los datos que me parecen significativos y desde su origen al 31 de diciembre de 2017 el tribunal ha dictado 8324 sentencias. Es verdad que en su inmensa mayoría, 6300 y pico, son amparos, pero hay nada menos que 404 conflictos positivos de competencia, incluso les sorprenderá —a mí me ha sorprendido— que haya incluso tres conflictos negativos de competencias, nadie quería asumirla, y de los 742 recursos de inconstitucionalidad resueltos me atrevo a decir intuitivamente que al menos un tercio se refiere a temas de competencias Estado-comunidades autónomas; al menos un tercio. Es decir, que la Constitución deja las cosas abiertas pero el tribunal ha dicho muchas cosas. Por otra parte —vuelvo a repetirlo—, la Constitución deja las cosas abiertas, pero estas Cortes Generales también han trabajado notablemente. De 1979 a 2017 estamos hablando de cerca de 2400 disposiciones con rango de ley, 343 orgánicas, 1474 ordinarias, 516 decretos-leyes y menos decretos legislativos. Es notorio que la gran mayoría de ellas afectan también a la constitución territorial. ¿Con éxito? Evidentemente, cosas importantes se han dicho y se han hecho, otras no tanto.

Sin embargo, hay un problema conceptual para que el Tribunal Constitucional sea quien defina el modelo de distribución de competencias. Por definición un tribunal de Justicia, y el Tribunal Constitucional lo es, aunque no sea técnicamente Poder Judicial, resuelve caso por caso. No está pensado para hacer ingeniería constitucional, no es una universidad, no es una academia, no es el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; resuelve caso por caso y no tiene fácil establecer pautas generales. Nuestro añorado Tomás y Valiente decía que el Tribunal Constitucional no debe definir más allá de lo indispensable. Ha tenido que hacer demasiadas sentencias interpretativas, ha tenido que decir demasiadas veces lo que le parece que la Constitución dice o cómo se puede salvar la constitucionalidad. En todo caso, insisto, nuestro Tribunal Constitucional y cualquier otro sufre cuando tiene que ejercer una función creativa que no es la suya, para la que no está pensado. En todo caso, es verdad que ha dicho que hay límites infranqueables, lo ha dicho de varias maneras y en muchas sentencias, a nuestro modelo autonómico: unidad de la nación y del Estado, soberanía racional, igualdad de derechos de todos los españoles, competencias exclusivas del Estado, algunas no transferibles, constitución superior a los estatutos y Poder Judicial único; todo eso que se ha puesto en cuestión en los últimos años por razones que todos ustedes conocen muy bien.

Vamos muy rápidamente con la parte especial. Voy a dar algunas pinceladas y, por supuesto, quedo a su disposición para poder después ampliar. Primero, el estatuto como fuente del derecho constitucional y como norma institucional básica. Les confieso, y seguro que alguno de los presentes lo comparten, que mi generación quedó un poco fascinada con el tema de la Constitución como norma normarum y yo creo que nos volvimos todos un tanto formalistas y kelsenianos discutiendo sobre cada uno de los matices. Llevábamos tantos años esperando tener ese juguete que tenían ya en otros países europeos que convertimos la teoría de las fuentes del derecho en una especie de logomaquia. Hay quien dice que nuestro ordenamiento ya no es una pirámide normativa sino una especie de Guggenheim constitucional,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 21

y probablemente es bastante cierto. Y ante tanto formalismo acabamos hablando con cierto desprecio del sentimiento constitucional, de la integración constitucional y de esos valores que al final sustentan la realidad de la Constitución.

¿Qué son los estatutos? Norma institucional básica y parte del ordenamiento. Por cierto, todo ello procede en buena medida de la Constitución del 31 también. Hay quien dice que son prolongación material del proceso constituyente y que son paraconstitucionales. No me gusta, pero algo hay de verdad. Son todavía hoy norma fundacional de cada comunidad autónoma, excepto Navarra quizá, en la medida en que no están recogidas en la constitución cuáles son las comunidades autónomas, en cuyo caso la propia Constitución se convertiría en la norma fundante de la autonomía, y, obviamente, están sujetos al control del tribunal, con los vaivenes que conocen ustedes mejor que yo, y subordinados a la Constitución. Son, por supuesto, norma atributiva de competencias —de ahí surgió el concepto multiuso, no estoy seguro de que especialmente valioso, de bloque de la constitucionalidad— y son leyes orgánicas del Estado, por mucho que sus procedimientos, su cierto blindaje a la reforma y la posibilidad de referenda, en su caso, los sitúan en una posición diferente. Me atrevería a decir en términos más materiales que formales que son algo más que leyes orgánicas. Ahora bien, no son la constitución de entidades con poder originario, no tienen rango constitucional o de ley constitucional, como ocurre en Italia con los estatutos de las regiones de estatuto especial, que son cinco, como saben ustedes, ni son —esto está en la jurisprudencia del Constitucional— un poder constituyente prorrogado o sobrevenido. Es verdad que los estatutos de segunda generación han cambiado mucho las cosas, son mucho más extensos y crean nuevas fuentes, como el decreto-ley, las cartas de derechos reducidas por el tribunal a principios rectores, etcétera. Voy a hacer una digresión de treinta segundos. Los más veteranos recordamos la perplejidad doctrinal cuando en el País Vasco hubo unas inundaciones y se dictaron unos decretos-leyes sin absolutamente ningún apoyo normativo. Nadie los impugnó y ahí se quedaron. Treinta años después prácticamente todas las comunidades autónomas tienen la posibilidad de dictar decretos-leyes.

Hay quien dice que habría que convertir los estatutos de autonomía en otra cosa, por ejemplo, en algo diferente a las leyes orgánicas y que se aprobaran solamente por los parlamentos autonómicos. Me parece una posición sin duda bien fundada por la calidad jurídica de quienes la proponen, pero, en todo caso, no arregla nada y desde luego rompe la lógica del modelo autonómico. Otra cosa es que se pudiera pensar en mayorías reforzadas para su aprobación, en reforzar el carácter negociado, etcétera. Naturalmente, salvo quienes optan por una posición directamente confederal, nadie dice que deban tener el mismo rango que la Constitución o que sean leyes constitucionales, como —insisto— ocurre en algún otro modelo. Por cierto, aunque no voy a entrar en ello porque el tiempo apremia, los estatutos que tienen como una de sus grandes tareas la organización institucional de la comunidad autónoma han demostrado ser muy poco creativos. Se ha fotocopiado al Estado con algunas de sus virtudes y bastantes de sus defectos, aunque es verdad que hay algunos matices en los procedimientos de investidura. Y en el ámbito de la Administración ocurre lo mismo. Sinceramente, las comunidades autónomas que han creado administraciones desde cero podrían haber resuelto algunos problemas que siguen pesando sobre las administraciones públicas en su conjunto en España. Y también habría que mencionar el tema de los solapamientos. Es algo que se podría estudiar. Ahora mismo hay quince, pero hubo dieciséis consejos consultivos —Cantabria es la única comunidad que no lo ha tenido nunca y ahora lo ha suprimido Extremadura— y una docena de tribunales de Cuentas. En absoluto estoy en contra de que eso exista, pero se puede mejorar mucho la coordinación y utilizar la experiencia, los medios e incluso la labor realizada en algún caso durante siglos por las instituciones estatales para apoyar el buen funcionamiento del modelo autonómico.

En cuanto a la cuestión de las competencias, voy a hablar casi telegráficamente de ellas y luego lo ampliamos. Un lugar común. Hay que cerrar el sistema autonómico y las culpas se las lleva siempre el artículo 150.2, relativo a las leyes de transferencia o delegación. Algún ilustre colega dice que eso permite hacer mangas y capirotos —textualmente— con el modelo de distribución competencial, etcétera. Probablemente, es verdad, pero vamos a los datos. Apenas se ha utilizado. Desde aquellas primeras que conocíamos como Lotraca y Lotrava, Canarias y Valencia, que son de 1982, aproximadamente ocho o diez veces. Todas hasta 1999, excepto una, en transportes por carretera, en 2013. Es decir, no se puede decir que haya sido un fenómeno generalizado. Ahora bien, ¿por qué no aprovechamos esa expresión, que sean delegables por naturaleza para pensar en serio cuáles son las competencias del Estado que de ningún modo pueden transferirse ni siquiera delegarse en su ejercicio, porque el artículo 150.2 no transfiere la competencia sino que delega su ejercicio, aunque luego se hayan blindado un poco

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 22

sorprendentemente en las reformas de los estatutos autonómicos? Ahí está probablemente una de las claves no ya del fortalecimiento del Estado, sino de la mejora del funcionamiento de nuestro sistema.

Forma de atribución de las competencias. Dice el tribunal que predominan los títulos específicos sobre los genéricos y es verdad, porque si no el Estado podría en muy buena medida fagocitar las competencias a través de títulos genéricos, pero los títulos genéricos son importantes. El apartado 13 del artículo 149.1, relativo a las bases y coordinación general de la actividad económica, es imprescindible en el contexto económico actual y en el contexto de la crisis. Y otra cosa muy importante, otro precepto que en su caso debería ser objeto de un estudio muy detenido es el 149.1.1.<sup>a</sup>, la igualdad de todos los españoles desde el punto de vista territorial, que completa la igualdad personal del artículo 14. Les vuelvo a recordar que la instrucción territorial del poder tiene mucho que ver con el Estado social. El federalismo cooperativo es producto en muy buena medida del intervencionismo estatal. El Estado social —se ha escrito y lo suscribo— forma parte de la unidad nacional y además el Estado social, el Estado del bienestar, en el momento actual, es un Estado autonómico. Las grandes prestaciones sociales —obviamente, educación y sanidad— están en manos de las comunidades autónomas. Yo creo que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> es un potente instrumento de igualdad que habría que analizar seriamente para recuperar en buena medida el equilibrio en el modelo territorial.

Otra cuestión de competencias que no me resisto a mencionar se refiere a aclarar el tema bases más desarrollo. Una vez más la jurisprudencia pretoriana del Tribunal Constitucional ha ido modificándolo caso por caso, llegando en algunos casos al extremo de que uno no sabe muy bien por qué una parte de una competencia es del Estado y otra parte de la misma competencia es de la comunidad autónoma. En todo caso —insisto—, la regulación de las bases es mejorable y me atrevo a decir que sobre todo son muy importantes y deben serlo siempre por ley. Las Cortes Generales deberían tener siempre la última palabra en el establecimiento de las bases, con la participación, en su caso, de las entidades autonómicas.

También hay otras cosas importantes del principio de igualdad en los artículos 138 y 139.1: ni privilegios económicos ni sociales. Las diferencias entre estatutos no pueden implicar privilegios económicos y sociales. Los artículos 139.2 y 139.1 establecen los mismos derechos y obligaciones en todas las partes del territorio nacional. No son títulos competenciales, pero son límites infranqueables a la discriminación de los ciudadanos por su origen territorial. Por cierto, una vez más procede de la Constitución de la República, que decía en un lenguaje muy llano que no cabía diferencia de trato entre naturales del país y los demás españoles, refiriéndose a los estatutos de autonomía. Y si nos ponemos en el plano técnico, nos podemos remitir a las cláusulas que figuran en la Constitución de Estados Unidos, como la de comercio, etcétera, pero ya digo que es una cosa de carácter más técnico.

La última cuestión en el tema de competencias se refiere a los otros dos tipos de normas del artículo 150: las leyes marco y las leyes de armonización, que están en absoluto desuso. Por lo que respecta a las de armonización, la experiencia de la Loapa no fue particularmente positiva. Por tanto, no creo que el 150 haga tanto daño como que en el fondo sea superfluo si atendemos a la evolución del modelo autonómico, salvo —insisto— la posibilidad de insistir en cuáles son las competencias que por naturaleza no se pueden delegar. Por cierto, sobre el 149.3, la cláusula residual, la de prevalencia, la de supletoriedad, voy a hacer una sola reflexión. Cuando se acusa infundadamente de parcialidad al Tribunal Constitucional más bien a favor del Estado que de las comunidades autónomas, se pueden sacar muchas sentencias discutibles desde la perspectiva estatal. Pero, sobre todo, la sentencia 61/97 de la Ley del Suelo, que declara nulas las normas estatales que pretende llevar a la práctica esa cláusula de supletoriedad. Incluso, un ilustre constitucionalista y también político en ejercicio dice que es la primera vez que el Tribunal Constitucional dice algo contrario a la letra de la Constitución. Cuando se habla de una manera demasiado rápida sobre la parcialidad del Tribunal Constitucional hay que atender a todo y no solo a lo que uno le conviene.

El penúltimo tema, relaciones Estado-comunidades autónomas, principio de lealtad, típicamente federal, cooperación, coordinación, colaboración, principio de solidaridad, relaciones Estado-comunidades autónomas. Ahora, la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, es una ley principialista hasta el agotamiento. Les confieso a ustedes, y seguro que algún colega presente en la sala lo comparte, que me he hecho un positivista estricto. Las normas jurídicas tienen que tener supuesto de hecho y consecuencia jurídica. Los principios que nos enseñó el maestro Enterría, el maestro De Castro, etcétera, nos han inundado en la Constitución. Entonces, si leen ustedes la Ley 40/2015 está plagada de principios. Por ejemplo, lealtad aparece dos veces, por si fuera poco una, en dos preceptos diferentes. Eso hay que concretarlo, hay que llevarlo a la práctica, hay que traducirlo, hay que saber exactamente a qué se refiere. De la Conferencia de Presidentes ya dije que me parece una institución importante, como las competencias

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 23

sectoriales. Y para cerrar con el tema de la lealtad hay dos grandes cuestiones: presencia del Estado en el territorio y presencia de las comunidades autónomas en las decisiones estatales, que son —vuelvo a repetir— dos caras de la misma moneda y probablemente no hayamos estado muy equilibrados en ese terreno. Presencia del Estado en el territorio porque, insisto, da una cierta impresión a veces de que hay un déficit de que el Estado tenga incluso los órganos pertinentes para poder ejercer una política territorialmente activa, y presencia de las comunidades autónomas en el Estado, que unas requerirían probablemente de una reforma constitucional, pero otras muchas no. La fase ascendente, por ejemplo, del derecho de la Unión Europea; la propia fase descendente; la participación en la designación de órganos estatales, que se dice mucho. Ya hay una participación en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional que nombra el Senado; otra cosa es que, una vez más, el Estado de partidos imponga sus criterios. Probablemente, sería bueno facilitar la iniciativa legislativa autonómica, que está, quizá, reducida de una manera excesiva y que rara vez produce especiales frutos. Y cuidado con lo que en Alemania se llamó en su día la trampa del consenso. Es decir, si esa participación significa una capacidad de obstruir la acción estatal, nos vamos a encontrar con un problema; nos vamos a encontrar con un Bundesrat que los alemanes tuvieron que reformar para, precisamente, evitar ese bloqueo, esa especie de veto que recuerda a la vieja Dieta polaca, que con un solo voto en contra permitía paralizar cualquier decisión que no fuera especialmente brillante.

Termino, señor presidente, precisamente con el Senado, al que obviamente por muchas razones he dedicado mucho tiempo y mucho esfuerzo de estudio. Es verdad que el Senado no cumple esa condición de Cámara de representación territorial que quiso expresar el artículo 69. Yo creo que cumple con bastante dignidad las funciones que le atribuye la Constitución, entre ellas, alguna tan relevante como la que hemos visto hace muy poco, el artículo 155. Y creo que hay cosas que para poder introducirlas deberían producir una reforma constitucional, si se estima conveniente, como, por ejemplo, la posibilidad de que fuera Cámara de primera lectura en materias que me atrevo a calificar de especial trascendencia territorial. Los constitucionalistas identifican muy bien la expresión especial trascendencia, porque es lo que se introdujo en el recurso de amparo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Para evitar esos abrumadores recursos de amparo, el tribunal hace una especie de admisión a trámite reforzada que le permite pronunciarse solo sobre los recursos con especial trascendencia. Bueno, pues habría que, quizá, buscar ese planteamiento. Pero es verdad que eso requiere una reforma de la Constitución, que es, como es obvio, algo muy serio. Lo mismo que el plazo de los dos meses, que tampoco me parece decisivo. Más sencilla es la toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas. Sería relativamente sencillo que la delegación del Parlamento autonómico participara plenamente en el Senado. Ahora, hay muchas cosas —y ustedes lo saben— que se pueden hacer en el Senado sin necesidad de tocar una coma, no ya de la Constitución, sino del Reglamento. La Comisión General de las Comunidades Autónomas está infrutilizada y es un potente instrumento de integración territorial. Hay que tener voluntad política por parte de todos para darle una vida que puede permitir el debate intenso entre Estado y comunidad autónoma.

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

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 24

el tema de la relación Estado-comunidades autónomas, una lectura potente del principio de igualdad al servicio del Estado social y democrático de derecho y, como dije al principio, un Estado fuerte al servicio de la igualdad y unas autonomías fuertes en garantía de la pluralidad.

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

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

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

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

Bienvenido, señor Pendás, le agradezco el esfuerzo que ha hecho y el planteamiento tan interesante, con el que ha puesto de manifiesto numerosas cuestiones a las que me gustaría poder responder, aunque mucho me temo que no voy a poder hacerlo —al menos sobre las que yo discrepo, aunque hay muchas que comparto—, evidentemente, porque dispongo de poco tiempo para hacerlo. Así que voy a ir directamente al grano federal. ¿El Estado autonómico es o no un Estado federal? Esta es una pieza clave del debate que tenemos en nuestro país. Creo que aquí tenemos que ser muy conscientes de que los politólogos y los constitucionalistas, como usted bien sabe, a lo largo de toda la evolución han llegado a la conclusión de que el Estado autonómico, hoy por hoy, es federal porque se ha desarrollado en la órbita del federalismo por la vía de la legislación, de la interpretación constitucional y de la política. Y precisamente por este motivo hay que reformarlo para adecuarlo a la realidad —entiendo yo—, para dotarlo del desarrollo de todo lo que le falta y para arreglar las inconsistencias que hoy tiene el modelo autonómico, que está ampliamente reconocido por la doctrina y hay un buen diagnóstico al respecto, como usted bien sabe. Pero esto no es solo de ahora, esto ya se hizo hace mucho tiempo. Ya identificó el problema el profesor Cruz Villalón, como usted ha señalado anteriormente. Después el profesor Häberle, reputadísimo constitucionalista alemán, hablaba de que el Estado autonómico era un Estado protofederal, y así en esa línea han continuado muchos. El propio Cruz Villalón dice que el Estado autonómico —lo dijo hace mucho tiempo— funciona como si se tratara —utilizando la expresión correcta— de un Estado federal, pero le faltan cosas para que sea auténticamente un Estado federal. Igualmente, podríamos citar al profesor Trujillo, al que también se ha referido en su intervención, que habla de la lógica federal del Estado autonómico. Podría citar muchos más nombres, pero en concreto me gustaría traer a colación un reciente libro, donde Broschek lo clasifica, como muchos otros politólogos —Anderson, por ejemplo—, entre los tipos federales, y dice: Es un tipo disgregativo y gradual, es un federalismo débil-moderado y se caracteriza por una descentralización asimétrica. Es decir, los politólogos y los constitucionalistas lo clasificamos en el paradigma federal, aunque no se llame federal. Lo importante no es tanto el nombre como la cosa. A mí me gustaría que las cosas se designaran por su nombre y, en ese sentido, me encantaría que se hiciera una reforma federal, pero también estaría dispuesto a que, si no va con ese nombre, al menos se reconociera que la naturaleza del Estado autonómico en su evolución ha acabado siendo federal, se ha desarrollado como Estado descentralizable y esa descentralización ha llevado al federalismo. Por tanto, esa sería su desembocadura lógica para dotarle de todo lo que le falta al modelo federal.

Efectivamente, respecto al modelo, usted se ha referido abundantemente a la disparidad de rostros del federalismo que hay en el mundo, pero, claro, aquí no estamos invocando un modelo, estamos invocando las técnicas y los principios del federalismo. Como usted ha dicho también muy bien, el federalismo es una ideología, pero es una ideología democrática, una ideología que no presupone adscripción partidaria de ninguna clase, y a los hechos me remito: en Estados Unidos, Alemania, Austria y Australia no solo gobierna quien tiene que gobernar por mandato ciudadano en los procesos electorales, con independencia del color político, sino que además son los Estados más exitosos del mundo desde el punto de vista político, económico, etcétera. Por lo tanto, no nos engañemos. Nuestro modelo es federal y esa lógica es reconocida hasta por el propio Tribunal Constitucional —aunque no con esa expresión evidentemente cuando habla de Estado compuesto—, porque esas técnicas se han ido incorporando progresivamente a nuestro ordenamiento, pero muchas de ellas no se han hecho en la Constitución sino en la ley y, por lo tanto, ahí tenemos problemas porque no es lo mismo, por la garantía que tienen, que las cosas estén establecidas en la propia Constitución, en la Constitución normativa, o en la ley.

Se habla mucho de reformas legales. De acuerdo, las reformas legales son importantes —de hecho, esta Comisión también quiere entrar en ese tema—, pero no todas pueden ser legales. Hay algunas que son necesariamente constitucionales porque tratan de resolver —o deben hacerlo— problemas



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 25

constitucionales. Por lo tanto, habría que plantearse una cosa muy importante: reforma o sucedáneos. A propósito de su intervención, junto con la que hizo aquí el compareciente señor Herrero y Rodríguez de Miñón, parece que se ha puesto de moda la cuestión de la mutación constitucional como un mecanismo sucedáneo para ir tirando. Aquí no necesitamos ir tirando, necesitamos resolver la estructura territorial del Estado español y deberíamos centrarnos en esa perspectiva, no en cómo ir tirando mediante algunos elementos sucedáneos, como antes he dicho. La mutación, además, fue mal traída aquí el otro día. Con toda sinceridad, creo que el concepto que se trajo aquí fue el concepto positivista de Jellinek que luego desarrolló —antes lo había hecho Laband en el siglo XIX— Hsü Dau-lin a finales del primer tercio del siglo XX. El problema es que el positivismo no sabe distinguir la realidad de la norma constitucional, las escinde; y la realidad no está escindida de la norma constitucional porque la norma constitucional es la normación del ámbito de la realidad. En ese sentido, hubiera sido más lógico traer a colación las reglas para entender cuándo es posible una mutación y cuando no, del profesor alemán Hesse o del suizo Müller, que es el paradigma actual de las mutaciones...

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

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

En ese sentido, usted ha hablado —y termino— de la diagnosis, que es lo más certero; hay que hacer una diagnosis. Yo veo que usted ha hecho una diagnosis del Senado, pero no se ha pronunciado claramente sobre si hay que hacer una reforma constitucional o no. ¿Cumple la función de Cámara territorial o no? Yo creo que no y, por lo tanto, habría que hacer ahí una reforma constitucional, y me gustaría que se extendiera en esto. ¿Está clarificado suficientemente en el nivel constitucional el reconocimiento de las singularidades y sus efectos? Yo creo que no, y habría que hacer ahí una reforma constitucional. ¿Están en la Constitución los elementos centrales del principio de lealtad y los mecanismos de colaboración y cooperación? Usted mismo ha dicho que no; están en las leyes, pero no en la Constitución, y es en la Constitución donde tienen que estar. ¿El sistema de distribución de competencias está suficientemente clarificado? No. ¿Es conflictivo? Sí; por lo tanto, hagamos la reforma de la Constitución.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Cámara.

El señor **CÁMARA VILLAR**: ¿Están en la Constitución los elementos centrales del sistema de financiación? Aquí no se han mencionado y le pregunto expresamente por eso. No están, incluso la Lofca es una ley que está prevista con carácter potestativo en la Constitución. En cuanto a la Unión Europea, ¿es suficiente el artículo 93 de la Constitución? Yo creo que no.

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

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

El señor **CÁMARA VILLAR**: ... pero es imposible en cinco minutos y siento haber tenido que hacerlo así...

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

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

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

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

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

Usted ha hecho un diagnóstico de nuestra Constitución de 1978 que nosotros compartimos. Es evidente, y ya lo hemos reiterado, que la Constitución de 1978 es un proyecto de éxito que nos ha permitido vivir los cuarenta años de mayor éxito democrático, económico y social de nuestro país, y eso es algo que reconocemos todos. También hay una serie de principios que usted ha desgranado respecto

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 26

a cómo deberíamos abordar la reforma constitucional que nosotros también compartimos, sobre todo uno al que no se hace referencia en muchas ocasiones, que generalmente se olvida, y es que la reforma del modelo territorial que deberíamos abordar tendría que hacerse al servicio de los ciudadanos —usted lo ha dicho muy claramente— y nosotros compartimos absolutamente ese principio. Más allá de cuestiones teóricas, más allá de cuestiones nominalistas, más allá de cuestiones que en el ámbito de la academia son de sumo interés y está bien que así sea, lo cierto es que tenemos un recorrido constitucional de cuarenta años en el cual podemos evaluar —y esta es una función esencial de esta Comisión— si este modelo territorial ha estado al servicio de esos principios que la propia Constitución consagra de igualdad de todos los españoles, al servicio de ese Estado social consagrado también constitucionalmente y si, por lo tanto, tenemos que reformarlo o podemos continuar con él. Eso me parece fundamental, y lo digo porque podemos abordar otra serie de debates, pero a mí y a mi partido ese es el que nos interesa. Nos interesa ese pero también otro porque está encima de la mesa y no lo podemos olvidar, que es el debate del proyecto común de España, que se apoya en ese texto, en la Constitución de 1978. Lo digo porque eso también está en cuestión.

Ha hecho referencia a la mutación constitucional, de la que también ha hablado el anterior portavoz, el profesor Cámara. Quiero recordar que fue el señor Herrero y Rodríguez de Miñón en su comparecencia quien puso encima de la mesa esa cuestión y fue quien abogó claramente por ir a una mutación constitucional que sirviese de alguna manera para dar satisfacción a algunas aspiraciones que seguramente ven en el texto normativo de la Constitución un freno para ellas. Creo que ese fue el sentido con el que el profesor Herrero lo explicó, y yo en aquel momento creo que fui el único portavoz que me opuse claramente a aquel concepto de mutación constitucional que trataba de exponerse como una solución. Realmente tenemos que ser conscientes de que en esa aspiración, que debe ser compartida por todos, de reforzar el proyecto común español, no podemos pensar en técnicas refinadas a las que usted ha hecho referencia. No son tan refinadas porque realmente son bastante antiguas y han estado en el debate constitucional durante mucho tiempo, pero sí tienen un cierto refinamiento en esa aspiración que creo que todos deberíamos compartir de refuerzo del proyecto común, en la que creo que no podemos aspirar a por esa vía para tratar de contentar a aquellos partidos nacionalistas que han hecho precisamente del descontento su razón de ser. Si lo hiciéramos, olvidaríamos completamente cuál es nuestro objetivo.

Sobre esta cuestión me gustaría que usted se extendiese —no lo ha hecho mucho— porque es cierto que la mutación constitucional, con la visión que ha citado ahora también el profesor Cámara, puede ser entendida, pero creo que la mutación constitucional a la que estamos haciendo referencia aquí es una mutación contranormativa, es decir, que vacía de contenido normativo al texto constitucional, y eso es lo que en todo caso es inadmisibile. No estamos hablando de una mutación constitucional que de alguna manera integre vacíos existentes en la Constitución o que haga que aquellos hechos de la realidad que han desbordado la propia norma puedan encontrar acomodo o reflejo constitucional. Estamos hablando claramente de que para dar satisfacción a determinadas aspiraciones con el texto normativo de la Constitución se modifique el contenido de las normas constitucionales por las vías que no están previstas en las normas y, de esa manera, conservando el texto y los procedimientos de reforma constitucional, modificarla dándole una significación completamente distinta de la que su contenido normativo tiene. Creo que eso incluso se ha intentado en este país, y realmente la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2010 sobre el Estatuto de Cataluña pone freno a eso, porque lo que se había intentado con aquellos estatutos llamados de segunda generación era, por la vía de la reforma estatutaria, desbordar los límites constitucionales. Pensamos que esa sentencia del Tribunal Constitucional tan denostada y que algunos de los padres de la Constitución aquí puso en el origen de los actuales problemas que vivimos en nuestro país no puede entenderse así, sino que pone freno precisamente a esos intentos de mutación constitucional por vías oblicuas.

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

También quisiera que aludiera a la reforma del Senado, de la que, indudablemente por su trayectoria profesional, es usted un amplio conocedor. Realmente la cuestión es si es posible reformar este modelo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 27

de Senado que tenemos ahora, si es útil este modelo del Senado. Usted ha dicho que ha tenido un papel protagonista y que sido un elemento esencial en la aplicación del artículo 155.

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

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

Nada más. Vuelvo a decirle que su comparecencia es de enorme densidad y seguramente tendremos que hacernos con ella en el *Diario de Sesiones* y con más tiempo para poder apreciar cuáles son todas sus aportaciones, que no tengo ninguna duda de que han sido de muchísimo interés.

Muchas gracias.

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

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

Empiezo por una cosa que usted ha dicho. Ha hablado usted de que es necesario un Estado fuerte y unas comunidades autónomas fuertes, y ha hecho diversas referencias al artículo 149 de la Constitución en cuanto a la igualdad de todos los territorios. Yo me atrevo también a traer a colación el artículo 156, el de la autonomía financiera, porque recordemos que igualdad, que todos los españoles tengan los mismos derechos —y usted lo ha dicho—, puesto que las comunidades autónomas son las que prestan los principales servicios sociales, tiene mucho que ver con los recursos que tienen estas comunidades autónomas. Y viendo el retraso que este Gobierno está teniendo con la reforma del sistema de financiación y con las diferencias en algunos territorios, admitidas por el propio ministro y por el propio secretario de Estado, en cuanto a que algunas autonomías tienen serios problemas de financiación, me atrevo a hacer la primera pregunta: ¿Cree usted que el sistema de financiación de las comunidades de régimen común debería estar presente en el texto constitucional?

La segunda pregunta viene a colación porque usted nos ha informado de que el Tribunal Constitucional ha tenido hasta 404 conflictos de competencias y que hasta un tercio de los 700 recursos tienen que ver con conflictos de competencias. En ese sentido, ¿considera que debería haber una necesaria aclaración o subjetivización de las competencias estatales y autonómicas en el texto constitucional?

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

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví.  
Señor Martínez Vázquez, por el Grupo Popular.

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

Muchas gracias, señor Pendás, por su comparecencia, que creo que ha resultado enormemente ilustrativa y también útil para el cometido de esta Comisión. Quiero, por tanto, trasladarle con mis primeras palabras el agradecimiento de mi grupo parlamentario por su trabajo al frente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales desde 2012 y por eso, por haber propiciado los grandes debates sobre la España constitucional, haber contribuido a ellos, haberlos hecho posibles, incluyendo entre esas aportaciones, desde luego, su comparecencia de hoy, que creo que ha arrojado luz entre aspectos de enorme importancia para que esta Comisión pueda conseguir su cometido, y su cometido quiero recordar que es la evaluación —es decir, el diagnóstico, y en eso estamos precisamente— del Estado autonómico y el planteamiento sobre su posible modernización. Además, si el señor presidente me lo permite —estoy seguro de que sí—, haré un pequeño comentario a título personal para decir que, como compañero suyo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 28

en el Cuerpo de letrados y como discípulo directo, la comparecencia me ha resultado especialmente grata y me ha confirmado mi enorme deuda por sus aportaciones a mi conocimiento jurídico.

En su intervención usted nos traslada una visión profunda sobre la evolución del Estado autonómico en estos cuarenta años de vigencia de la Constitución, no exenta de crítica, que creo que es razonable y necesaria, pero en términos generales positiva e incluso muy positiva en su balance. Usted es el quinto compareciente en esta Comisión, después de tres ponentes constitucionales y del presidente del Consejo de Estado y creo que todos ustedes coinciden fundamentalmente en ese diagnóstico positivo —o muy positivo— del Estado autonómico. Podemos decir por tanto que esa España constitucional diseñada en 1978 ha cumplido de forma más que satisfactoria el objetivo de construir un país moderno, democrático y apuntalado sobre los grandes principios del Estado de derecho. El diseño del Estado y en particular la estructura territorial en la Constitución, creo que ha hecho posible un alto —altísimo, diría en muchos casos— nivel de descentralización política; una evidente madurez democrática haciendo realidad ese valor superior del pluralismo político que entroniza el artículo 1.1; una ejemplar sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico desterrando cualquier tentación o cualquier vestigio de inmunidad del poder, como hemos podido comprobar muy recientemente; un sistema robusto de protección de derechos fundamentales y libertades públicas; un Estado social fuerte; una efectiva integración de España en la comunidad internacional y en particular en la Unión Europea, y unos servicios públicos de enorme calidad prestados precisamente por esas administraciones públicas más cercanas, más próximas a los ciudadanos. En definitiva, un buen balance.

Nuestro sistema constitucional ha permitido que estemos a la altura de las democracias más maduras de Europa, de aquellas democracias cuyos textos constitucionales consideramos emblemáticos, paradigmáticos del constitucionalismo de segunda posguerra, de la Constitución italiana, de la Ley Fundamental de Bonn, etcétera, y que creo que a día de hoy podemos mirarlos con toda dignidad a la misma altura y sin tener nada que envidiar. Por eso mi primera pregunta tiene que ver con la constancia que desde el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales tiene usted de la percepción que desde el extranjero, desde otros países, desde la comunidad científica de otras naciones europeas tienen de cuál ha sido la evolución de nuestro modelo constitucional, de cuál es el balance del Estado constitucional y muy en particular de nuestro Estado autonómico. Es cierto que aquí estamos permanentemente —y es lógico que lo hagamos— fijándonos en modelos de otros países. Hablamos del federalismo y hablamos de Alemania, de Estados Unidos, de Canadá e incluso de modelos más lejanos en lo cultural e incluso en lo geográfico. Bueno, pues a mí me gustaría que usted nos trasladase cómo nos ven desde fuera. Es decir usted tiene contacto con otros centros de similares competencias a las del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y tiene contacto con otros autores, con la comunidad científica. Cómo nos valoran y cómo creen que nosotros nos posicionamos en ese elenco de sistemas de distribución territorial del poder en el cual ciertamente y dejando atrás eso que usted denomina ‘fetichismo nominalista’, pues hay muchas categorías y desde luego ninguna de ellas responde a ningún gran arquetipo sino que son en definitiva concreciones en las que convergen muchos elementos, algunos de carácter histórico, sociológico, político, jurídico, etcétera. Cómo nos ven desde fuera.

Y en esa misma línea, profundizando en esta misma pregunta, claro, si el balance que nosotros hacemos —desde luego el que hace mi grupo parlamentario—, el que nos trasladan quienes han comparecido en esta Comisión sobre la Constitución de 1978, es más que razonablemente positivo, pues desde luego nosotros no estamos entre quienes abanderan el discurso de la superación del régimen del 78 ni tampoco entre quienes, tal vez sin mala intención, quieren hacer de la reforma constitucional un fin en sí mismo. Precisamente por eso, como se dice que nuestra Constitución en comparación con otras ha tenido pocas reformas, pues le hago la misma pregunta. Conocemos otros procedimientos de reforma constitucional que han tenido lugar en otros países, pero no creo que todos ellos, especialmente si tenemos en cuenta sin el suficiente consenso o si se han hecho sin la suficiente claridad acerca de hacia dónde apuntaban esas reformas constitucionales, sean un modelo a seguir. Dicho de otro modo, le pregunto: De las reformas constitucionales que se han producido en nuestro entorno, ¿qué podemos aprender? En positivo y en negativo, es decir qué elementos podemos ver en otras reformas constitucionales en las que fijarnos como modelos de éxito y qué prevenciones nos pueden arrojar esos otros modelos en los que la falta de consenso o de claridad hagan que no sean precisamente el ejemplo a seguir. Creo que aquí conviene siempre recordar, cuando hablamos de la reforma constitucional, aquellas palabras de Tocqueville: Estamos tocando al Estado y al Estado hay que tocarle con la mano temblorosa como a las llagas de un padre. Creo que eso tiene mucho que ver con lo que hoy nos estamos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 29

planteando. No seamos imprudentes a la hora de acometer nada menos que una posible reforma constitucional.

Y tercero. En cuanto al contenido de esa que ha llamado 'parte especial' de su intervención, a mí me ha resultado especialmente interesante el estudio de los mecanismos de posibles mejoras. Esa modernización —que es el segundo nombre de nuestra Comisión— en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas a través de Conferencia de Presidentes, conferencias sectoriales, presencia del Estado en las comunidades autónomas. Es cierto que la Ley 40/2015 define —esa ley que coincido en que es mucho más principialista que otra cosa— la Conferencia de Presidentes, pero, ¿cómo podríamos fortalecer órganos como la Conferencia de Presidentes o como las conferencias sectoriales para que hiciesen realidad ese mandato de lealtad en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas sin necesidad de acometer una reforma constitucional?

A propósito del Senado —y con esto termino— hay cuestiones a las que usted ha aludido y que tienen que ver con el procedimiento legislativo, pero creo entender de su intervención que usted ve más las posibilidades de reforma del Senado en lo funcional que en lo orgánico o en la composición. También me gustaría profundizar —en la medida en que el tiempo lo permita— en esa línea que usted nos ha avanzado ya. Con poco tiempo, si pudiese profundizar un poco más tan solo en algunos titulares.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Martínez Vázquez. Señor Pendás, tiene la oportunidad de contestar a las preguntas.

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

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

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

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

Los ejemplos. Evidentemente hablamos de países de primerísimo nivel, de Estados Unidos o de Alemania, pero los dos son ejemplos de federalismo *coming together*: entidades de nivel infraestatal que se unen para constituir un Estado. En el caso español es obvio que sería un procedimiento al revés.

El tema de las reformas constitucional y de las reformas legales me parece el más importante y creo que ahí puedo hacer algo que también los juristas conocemos y que se llama el desdoblamiento funcional. Es decir, si me lo pregunta usted como catedrático o como letrado, le diría que mejor que esté en la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 30

Constitución, pero si me lo pregunta usted como responsable político, y mucho más en una Cámara en la que ustedes se sientan en función de la representación popular que ostentan, me lo pensaría varias veces, en el contexto en el que nos movemos. Son situaciones formalmente distintas: una cosa es dar una conferencia en el ámbito académico y otra cosa es tomar una decisión política en la cual hay que contar con un factor que en política es esencial, el espacio y el tiempo. En la coyuntura actual —el señor Baldoví lo decía sobre el tema del referéndum— parece más que probable que la mera modificación de una coma en un artículo perdido de la Constitución produjera un referéndum, solicitado legal y legítimamente por el número de diputados que tienen derecho a hacerlo, un grupo parlamentario que todos identificamos, y que probablemente, porque la lectura política es distinta de la técnica jurídica, tuviera un significado pro o anti-Constitución que no tiene nada que ver con lo que uno desearía. Este debate lo he mantenido muchas veces con buenos colegas y amigos que han presentado documentos extremadamente bien hechos desde el punto de vista técnico, pero sobre la base de que su responsabilidad alcanza al nivel doctrinal no a la decisión estrictamente política. Dicho en esos términos, ¿merece la pena para algunas reformas concretas, que a mi juicio no deberían alterar las líneas nucleares del sistema, poner a la sociedad española ante un debate que puede convertirse en una cosa diferente? Me pregunta usted mi opinión y mi respuesta es no, salvo que llegáramos a ese consenso del que hemos hablado reiteradamente que no me cabe duda que se puede ir forjando y para el cual el trabajo en esta Comisión tiene claramente una enorme importancia. Pero creo que la prudencia y el sosiego son elementos enormemente importantes en unas circunstancias como las actuales.

La mutación constitucional, que veo que se ha puesto de moda. En nuestros tiempos era un capítulo menor y todos citábamos a Hsü Dau-Lin, que aprendimos, sin lugar a dudas, en el mismo libro, *Derecho constitucional comparado*, del maestro García Pelayo, porque si no probablemente no hubiéramos tenido noticia de este singular autor. Vamos a ver, yo creo que hemos cambiado el sentido. Mutación constitucional, en un sentido estrictamente descriptivo, significa que la Constitución pasa a decir algo diferente de lo que las palabras textuales dicen. Eso ocurre con relativa frecuencia en todas las constituciones. Ahí hay un gran debate teórico, apasionante, que es la interpretación de la Constitución, si debe ser originalista o evolutiva. En el caso de Estados Unidos, que es donde se plantea a fondo, es una cuestión evidente. ¿Quiénes son originalistas? Los más conservadores, porque la Constitución, en sus términos de 1787, es profundamente individualista, anti-Estado del bienestar, antintervencionismo y a favor de la imagen de una sociedad liberal, muy liberal, de finales del siglo XVIII. ¿Quiénes son partidarios de la jurisprudencia constitucional evolutiva? Quienes van extrayendo, a base de una refinada —en este caso sí— técnica jurídica, principios que no necesariamente están en la Constitución, empezando por nuestro admirado juez Marshall, que se inventa el control de constitucionalidad que no existía en la letra de la Constitución de los Estados Unidos. ¿Se puede utilizar una norma de rango inferior a la Constitución para interpretar la Constitución? El tribunal nos dijo que no en la sentencia de la Loapa, lo hemos aprendido, no hemos vuelto a suspender ese examen —es decir, no ha vuelto a haber más leyes de armonización—, pero en todo caso la interpretación no es solo la que haga el legislador; es decir, el legislador no puede decir lo que la Constitución quiere decir, eso ya lo dirán los intérpretes y en especial el supremo intérprete, otra cosa es que la jurisprudencia y la doctrina no puedan ir encontrando nuevos sentidos y me atrevería no a cuantificar pero sí a decir que hay más de una docena de aspectos que están en la letra de la Constitución y que hoy día entendemos todos con la mayor naturalidad que se leen de otra manera. Pongo un ejemplo que quizá no tiene nada que ver con el trabajo de la Comisión: grupos políticos con representación parlamentaria que tienen que acudir a las consultas con el rey, artículo 99. Grupos políticos con representación parlamentaria: Congreso y Senado. Pues no, con toda naturalidad hemos leído que son solo los grupos políticos representados en el Congreso. Pero, como esa, una docena de cosas más que han ido evolucionando con la práctica. ¿Que por ahí se pueden resolver grandes cuestiones? Vamos a ver, nuestro Estado autonómico no es el mismo hoy que en los años ochenta, ni mucho menos, ya no lo era cuando se aprueba la segunda ola de estatutos, los estatutos de los años dos mil y pico. Es decir, cuando se hace la Constitución no teníamos nada claro que hubiera asambleas legislativas, parlamentos en el sentido integral de la palabra, en todas las comunidades autónomas. La evolución de la política, la vida social, los cambios sustanciales en esta cuestión lo han ido modificando. Y, como eso, otras muchas cosas. Naturalmente, él se interpretará a sí mismo, pero creo que el ponente constitucional, señor Herrero, trataba de plantear la mutación como una vía alternativa a lo que le parece una reforma difícil. Sin entrar en valoraciones, yo creo que la mutación se produce necesariamente pero

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 31

que no es una solución para las cosas y, en todo caso, no es una solución, digamos, positiva para poder ordenar razonablemente la materia.

Respecto al reconocimiento de la singularidad, nuestra Constitución reconoce, evidentemente, la singularidad, empezando por la distinción nacionalidades y regiones. Vamos a tratar de aplicar el sentido común: una nacionalidad, para tener un sentido propio, tiene que ser menos que una nación y más que una región, porque, si no, no está muy claro por qué se pone ahí ese término. Eso significa que no tiene soberanía, porque la soberanía corresponde al conjunto de la nación española, pero que tiene unas características propias que la distinguen de las regiones en el sentido amplio del término y que justifican, por razones históricas, sociológicas o las que fueren, un trato diferencial. ¿Existe ese trato diferencial? Existe. ¿Es suficiente? Entraríamos ahí en un debate probablemente interminable. Hay un tema obvio, que es el de la financiación, que no es igual en todas las comunidades autónomas; que deba serlo o no, no es ahora mismo el caso. Hay reconocimiento constitucional y, por tanto, es legal y legítimo, no me cabe la menor duda. Ustedes saben muy bien que no todas las comunidades tienen las mismas competencias, que hay unas diferencias que al menos a la mitad aproximadamente de las comunidades autónomas, por unas razones u otras, las distinguen y singularizan y, por tanto, vuelvo a repetir, el tópico de que la nivelación de competencias, de que se ha producido una homogeneización, me parece que se puede contrarrestar con datos importantes. Además, en todo caso, eso no justifica el salto cualitativo que significa negar la soberanía nacional. Ahí nos movemos en un tema que, como saben ustedes, en ciencia política se llama los conflictos que no son divisibles. Si yo quiero comprar algo y te ofrezco diez y tú me pides veinte, lo podemos dividir y pactamos que sean quince, pero la soberanía, sin necesidad de acudir a antiguallas, sin necesidad de recordar a Bodino y a las verdaderas marcas de la soberanía, no es divisible porque significa algo que se llama —un autor francés, sociólogo más que jurista, Pierre Bourdieu, lo decía— decir la última palabra. Eso, en términos jurídico-constitucionales, es tener poder originario; es decir, yo decido, tengo la última palabra y puedo decidir quedarme o puedo decidir irme, pero en todo caso soy yo el que toma esa decisión, que en el caso español se sustraería al conjunto de los ciudadanos. Creo que estamos perfectamente de acuerdo en ese análisis. Y que sea suficiente o no sería discutible, pero sí hay un reconocimiento de la singularidad que supone la condición de nacionalidad respecto de la condición de región. Se puede debatir si se hizo bien en su momento —eso que ahora se llama historia contrafactual— que todas las comunidades autónomas se constituyeran en los años ochenta con el mismo bloque institucional homogéneo y que a todas se les transfirieran después las grandes prestaciones del Estado social, educación, sanidad, etcétera, que dan una apariencia de homogeneidad que, vuelvo a repetir, creo que es bastante discutible con datos en la mano. Esa es una cuestión en la que habría que debatir con detalle.

Menciona el artículo 93 de la Constitución. Sin duda, todos estaríamos de acuerdo, si se llega a la convicción de que hace falta una reforma constitucional, en que uno de los artículos que habría que mejorar es el artículo 93, que ha sido muy útil. Sinceramente, el artículo 93 nos ha permitido ingresar en la Unión Europea, integrar el ordenamiento comunitario en el ordenamiento español, en un fenómeno que el maestro Enterría denominaba revolucionario. Tenemos un ordenamiento jurídico que hemos asumido con un rigor y con una fortaleza desde el punto de vista técnico enormemente positiva, pero se puede mejorar mucho en ese terreno actualmente, como por supuesto en todos —y cuando digo en todos no hay excepción—, y estaríamos de acuerdo en modificar el artículo 57.1 sobre la sucesión en la Corona. Pero vuelvo a insistir, ahí hay un punto de valoración política que es obligado en quien tenga responsabilidades políticas y no solo responsabilidades académicas donde sin duda hay cosas que se pueden desear fervientemente y que son acertadas.

Otra cuestión sobre todo ello es —y me consta que el señor Cámara es consciente de ello— que el federalismo y la asimetría se llevan mal. No digo que sea un matrimonio imposible; es posible. Todo en esta vida es cuestión de creatividad y de conseguir puntos de encuentro, también la definición de las palabras, pero en sí mismos no se llevan bien. Es decir, el federalismo por definición es una técnica que tiende a ser homogeneizadora. Puestos a buscar ejemplos senatoriales, sospecho que la diferencia del número de habitantes entre Nueva York y California por un lado, y Maine y Arkansas por otro debe de ser muy notable y, sin embargo, en el Senado la representación es idéntica. No es fácil. El federalismo asimétrico es una expresión que no llega a ser un oxímoron, pero a veces da una cierta sensación de que es muy difícil de conjugar. Sería una buena reflexión para quien sabe mucho sobre estas cosas y pensar que a lo mejor no es la palabra adecuada.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 32

Al señor Prendes le agradezco también sus palabras tan amables. Naturalmente que compartimos el diagnóstico —no diré que todos, porque no es verdad, ya que en esta propia Cámara, aunque no en esta Comisión, hay quien no lo comparte— de que la Constitución ha sido un éxito —vuelvo a repetir— espectacular. Los que hemos conocido por edad y por trayectoria vital la España de 1978 en la que se aprueba la Constitución somos perfectamente conscientes de lo que se ha avanzado. Es decir, lo que nos parecía un milagro, que era acercarnos a esos países de Europa que envidiábamos en nuestras primeras salidas juveniles, porque tenían libertad de expresión y había partidos y había elecciones y había libertades públicas, etcétera, lo hemos conseguido. Como politólogo, me gusta decir que tenemos una democracia igual de mala que la de nuestros socios y vecinos de la Unión Europea. No es peor y si escuchamos —luego me preguntaba el señor Martínez Vázquez por el derecho comparado y por la opinión de nuestros colegas extranjeros— lo que dicen sobre temas parecidos a regeneración democrática, por ejemplo, en Francia, en Alemania, en el Reino Unido, ni qué decir tiene en Italia, no se quedan nada cortos con respecto a lo que aquí se puede escuchar.

Al servicio de los ciudadanos; sin duda. Esa es la clave de todo. Es decir, distribuir por territorial no debe significar la complacencia de unas determinadas élites que se generan por naturaleza. No es antidemocrático, es la naturaleza de la vida y de la pluralidad democrática en distintos ámbitos territoriales, pero el interés general exige verlo desde la perspectiva común de los ciudadanos. Lo hicieron en Alemania en su reforma constitucional. Si el Bund hace mejor algunas cosas que los Länder o viceversa, atribuyámoslo a la federación o a los Estados miembros en función de quién pueda ser más eficiente.

El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> Con el tiempo cada vez he ido pensando más que es una de las cuestiones que merece la pena junto, insisto, con el artículo 150.2 y la posible definición de competencias estatales no susceptibles de transferencia o de delegación. El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> es un instrumento muy potente. El Estado social es ya una conquista irrenunciable. Es decir, ni el más radical de los neoliberales pondría en cuestión, más allá de una publicación puramente teórica, las conquistas del Estado del bienestar y lo que eso ha significado en la Europa de posguerra y las secuelas, muy negativas para la estabilidad social, que trae la crisis y la dificultad de mantener en sus propios términos el Estado del bienestar. Añadiendo también una cosa que ha dicho, probablemente no hay nada peor que ofrecer derechos, y mucho menos ponerlos en la Constitución, que luego no se puedan traducir en la práctica. Hay derechos que son caros y hay derechos que son carísimos. La expresión no es mía ni de ningún neoliberal, sino de Norberto Bobbio, que sospecho que es del agrado de una parte importante de los miembros de la Comisión. Por supuesto, la educación o la sanidad son muy caras, y la vivienda. ¿Ascender de división algunas cosas, como la vivienda, y convertirlas de principios en derechos mejora algo la realidad práctica? Si pudiéramos disponer de unos medios infinitos probablemente sí, pero no es el caso.

Otra cuestión en la que evidentemente estamos de acuerdo y lo estaremos casi todos, es en que, si se trata de modificar la Constitución es porque consideramos que el conjunto de los españoles necesita una reforma constitucional. Tratar de dar satisfacción a quien no quiere ser contentado es, dicho suavemente, una pérdida de tiempo. Por eso les decía al principio que no pensemos que por mejorar los mecanismos de relación entre el Estado y las comunidades autónomas o introducir principios en la Constitución o mejorar algunos aspectos, quien proclama claramente la independencia o el secesionismo se va a contentar. Son magnitudes diferentes. Pensemos en el interés general de todos los españoles.

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

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



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 33

factor de integración el tener al menos un mínimo garantizado de representación política. Me parece perfectamente defendible que no haya homogeneidad exacta entre por ejemplo, número de votos y número de escaños. Siempre se dice que un escaño en provincias como Soria o Teruel —son los ejemplos eternos— cuestan 20 000 votos y en Madrid cuestan no sé cuantos cientos de miles, pero es que tiene también un factor de integración y el fenómeno provincial que está en la base del Senado es una realidad; en una parte muy notable de España —no en toda, pero sí en una parte muy notable de España— es un fenómeno de vertebración del territorio.

Por tanto, no estoy seguro de que sea la composición el gran problema del Senado. Creo que lo son las funciones y, casi principalmente, el debate sobre la voluntad política. Antes ponía dos ejemplos, que son bien sencillos. La Comisión General de las Comunidades Autónomas está infrautilizada. Es un instrumento parlamentario muy potente para el debate entre poder estatal, es decir, el propio Senado, incluidos los representantes del Gobierno en su caso, y los Gobiernos autonómicos, que pueden estar allí representados y debatir al más alto de los niveles, y se hizo con la intención de hacer una especie de mini Senado que cumpliera el 69.1. En cuanto a los grupos territoriales, vuelvo a repetir que, al final, el Estado de partidos impone su lógica implacable, y no es sencillo —algún caso hay y todos ustedes lo tienen en la cabeza— que los senadores de grupos políticos distintos de la misma comunidad autónoma voten conjuntamente. Son casos contados con la mano, aunque importantes, relevantes políticamente, como en el tema del agua, pongamos por caso, pero son muy pocas ocasiones. Vuelvo a repetir —y eso sí que es mutación— que el Estado de partidos, en el fondo, no está en la Constitución, no está en ninguna Constitución, sin embargo, es una realidad que se superpone a la realidad institucional.

Mejoras posibles he apuntado unas cuantas. Es verdad que algunas requieren reforma constitucional y, siguiendo con la lógica de mi argumento anterior, yo no pondría en marcha un proceso tan complejo para atribuir al Senado unas funciones como Cámara de primera lectura o para permitir que reciba a los representantes autonómicos en las iniciativas legislativas autonómicas o para ampliar el plazo de los dos meses. Insisto, creo que son mejoras y, como profesor, asumo que lo son. Si tuviera la responsabilidad política de decidirlo, creo que la balanza se inclinaría por decir que no es suficiente.

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

Continúo respondiendo al señor Baldoví, a quien agradezco el tono de su intervención. No creo que pueda aportar nada especial a esta Comisión sobre financiación autonómica, sinceramente; uno tiene sus limitaciones en las materias que pueda conocer. Me parece razonable que el texto constitucional recogiera algunos principios básicos de financiación, pero probablemente tendrían que ser muy generales, para hablar de la suficiencia, etcétera, primero, porque ya está, y, segundo, porque tampoco aportaría mucho. Pero, insisto, no es una materia en la que yo les pueda aportar mucho, aunque sí es verdad que creo, porque me lo dicen los expertos, que, en primer lugar, el sistema no funciona bien y, segundo, que recoger en la Constitución, en su caso, unas reglas de juego podría ser importante.

El número de conflictos de competencias sobre recursos de inconstitucionalidad, que en el fondo son un conflicto de competencias, es abrumador. Podríamos hablar —es una intuición, no un dato— de unas mil sentencias del Tribunal Constitucional sobre temas territoriales. ¿Cómo no van a ser contradictorias en algún momento? ¿Cómo no van a introducir matices? ¿Cómo no van a introducir cambios? Por eso, creo que es verdad que el Tribunal Constitucional, cualquier Tribunal Constitucional está mal equipado para hacer un planteamiento general sobre lo que es un modelo de organización territorial que debería estar —en cierto modo está, se puede mejorar— en la Constitución y en los estatutos.

Me preguntaba acerca del Senado; ya he dicho algo.

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 34

pidió quien podía pedirlo. Como es un artículo que forma parte de la reforma ordinaria, no de la extraordinaria o agravada de la Constitución, los que tenían legitimidad para hacerlo no lo solicitaron y, por tanto, no hubo referéndum. Sí estoy de acuerdo en que, evidentemente, es la reforma de la Constitución, de las dos que hemos tenido, la especialmente importante.

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

Me pregunta por el balance exterior de nuestro sistema. Yo diría algo que empieza a resultar un tópico pero que es bastante cierto. Por alguna razón —habría que bucear en nuestras entrañas profundas—, España es un país que se reconoce mal a sí mismo, que a veces no es consciente de las muchas cosas buenas que se ha hecho, que se hacen, que tenemos. Por ejemplo, el otro día había unas cifras sobre trasplantes. Estoy seguro —se me ocurre— que hoy el presidente del Instituto Nacional de Estadística les podrá dar algunos datos muy relevantes, como los relativos a esperanza de vida, y en otros muchos aspectos en ese terreno.

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

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

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

Los datos son los siguientes: de los 630 escaños del Bundestag votan a favor 428, superando con holgura los dos tercios que se requieren para la aprobación, todavía hay 162 votos en contra y alguna abstención. La reforma está empezando a ser muy bien valorada por los estudiosos alemanes que ya tienen una década de base para valorarla. En Francia hay un ejemplo en contra, la reforma Sarkozy de 2008, una de las muchas reformas pero quizá la más potente de la Constitución de 1958. Por cierto, la Constitución de 1958, la Constitución de De Gaulle, fue aprobada por el 79,25% del cuerpo electoral, bastante menos que en el caso de la Constitución española de 1978. Los datos de la votación conjunta Asamblea Nacional-Senado que aprueba la reforma —muchos lo recordarán— son los siguientes: 539 votos a favor cuando la barrera del 60% eran 538. Es decir, se aprueba con un voto de margen. Fue muy comentado que un socialista muy conocido, Jack Lang, votó a favor y es posible que decidiera con ese voto la reforma. En contra hubo 357 votos. El portavoz de uno de los grupos que estaba en contra de la reforma, del más importante, calificó literalmente —lo he visto en la prensa francesa de la época— de patético que se aprobara una reforma constitucional con esos márgenes tan mínimos. En cambio, por poner otro ejemplo, una reforma relativamente reciente promovida por el presidente Hollande con motivo de los primeros atentados de París, sobre la declaración del estado de emergencia, fue aprobada no digo por unanimidad pero sí con un muy amplio margen y parece estar funcionando mejor.

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

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 35

tres o cuanto generalidades. Para publicarlo en el BOE, el redactor del BOE —en el sentido amplio del término— lo coloca bajo el paraguas del Ministerio de Administraciones Públicas de la época, es decir como una norma administrativa. La Conferencia de Presidentes, que reúne al presidente del Gobierno de España con los diecisiete —ojalá— de las comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, puede ser una entidad enormemente potente cuya sede no física sino jurídica tendría que ser el Senado y probablemente con formato parlamentario, con presidencia del presidente del Senado. Creo que hay muchas cosas que se pueden hacer en ese terreno y que tampoco requerirían reforma constitucional. Se pueden establecer incluso mecanismos de votación con mayorías cualificadas —el modelo europeo podría ser un modelo a considerar— y sobre todo hay que sacarla del ámbito de las relaciones interadministrativas, como está ahora en la Ley 40/2015. En cuanto a las conferencias sectoriales, dicen los que saben que de las treinta y tantas hay a lo mejor diez o doce que funcionan bien. Pues hagamos una evaluación, analicémoslo, dejémoslas en un número razonable, démosles funciones y atribuciones adecuadas y podrán mejorar. Igual haría con las comisiones bilaterales, que también tienen un funcionamiento errático. Todo eso mejoraría sin duda el día a día del Estado de las autonomías. Requiere más voluntad política que grandes reformas jurídicas y puede ayudar, efectivamente, a que los fines de esta Comisión se puedan cumplir adecuadamente.

Muchas gracias. **(Aplausos)**.

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

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

Gracias.

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

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

### — DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (IZQUIERDO LLANES). (Número de expediente 212/001103)

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, buenas tardes.

Reanudamos la sesión con la comparecencia de don Gregorio Izquierdo, presidente del Instituto Nacional de Estadística. Como ven, trae soporte de apoyo que veremos en la pantalla, lo cual augura cifras con las que enloqueceremos todos, pero no se preocupen porque mandará próximamente un informe por escrito que nos tranquilizará y nos permitirá sacarle más jugo todavía a lo que a partir de este momento nos exponga.

Señor Izquierdo, tiene la palabra.

El señor **PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE** (Izquierdo Llanes): Gracias, presidente.

Buenas tardes, señorías. En primer lugar, quiero agradecerles su invitación. Sinceramente, para mí es un honor tener la oportunidad de participar en esta Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico.

Quisiera centrar mi intervención, que se ajustará a las indicaciones recibidas desde la Secretaría de la Comisión, en lo que es la evaluación de los principales indicadores estadísticos acontecidos desde la segunda mitad de los setenta hasta la actualidad, calculados a partir de las operaciones estadísticas del INE, en particular las referidas a la población, cuentas nacionales, IPC y Encuesta de Población Activa. La presentación que voy a realizar es meramente descriptiva. Voy a intentar no incorporar ningún tipo de valoración de resultados, ya que la misión del INE es ofrecer y producir datos objetivos e imparciales de calidad, dejando a los usuarios, y en particular a ustedes, la valoración e interpretación de los resultados acontecidos.

Antes de continuar, permítanme indicarles también que los datos que voy a presentar a continuación se han obtenido de los anuarios estadísticos del INE y del INEbase, que es un sistema que utiliza el INE para el almacenamiento y difusión de la información estadística en formato electrónico. Me gustaría destacar que, dado el importante periodo transcurrido en estos cuarenta años, esta visión tiene ciertas limitaciones a la hora de comparar resultados en un periodo tan largo, dado que los resultados se encuentran afectados en ocasiones por la evolución, mejora y cambios de las metodologías empleadas,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 36

si bien yo creo que es la mejor manera de aproximarnos al importante cambio, transformación y modernización de la sociedad y de la economía española acontecido en los últimos cuarenta años.

Quiero comenzar mi intervención hablando de los datos de población por comunidades autónomas. Me centraré en una visión del año 1978 y del año 2016 para tratar de hacer más homogénea la comparación de indicadores. En España, a fecha de enero de 2016, existía una población residente de 46,4 millones de personas, de las cuales 23,6 eran mujeres, 22,8 eran hombres, 42 millones eran españoles y 4,4 extranjeros. En términos globales, desde 1978 a 2016 la población residente en España ha experimentado un paulatino crecimiento, con un periodo especialmente de crecimiento demográfico del año 2003 al año 2008, aunque del año 2013 al año 2016 ha habido un ligero decrecimiento. La población residente partía de 36,7 millones de personas a 1 de enero de 1978 y el máximo se situó en el año 2012, cuando alcanzamos 46,8 millones, situándose en la actualidad en 46,4. Me gustaría destacar que España ha tenido una ganancia neta de 9,7 millones de personas de 1 de enero de 1978 a 1 de enero de 2016. La distribución de la población entre regiones es la que aparece en la diapositiva, ordenada según el número de habitantes de 2016 en las comunidades autónomas. Todas las comunidades autónomas han aumentado su número de habitantes, con la excepción de Castilla y León, Asturias, Galicia y Extremadura. En variación absoluta destacan los aumentos de Andalucía y Madrid, que han incrementado el número en 2 millones de personas, y Cataluña con un incremento de casi 1,7. En cuanto a crecimiento relativo, destacan los aumentos de Canarias, Murcia y Baleares, estas últimas con un aumento del 83 %.

En un análisis por grupos de edades, en España había 10,5 millones de menores de dieciséis años en 1978 y hoy solo hay 7,5 millones. En el año 1978 los mayores de sesenta y cuatro años eran 3,9 y hoy son 8,7 millones. Es decir, las personas de sesenta y cinco o más años han aumentado más del doble en estos treinta y ocho años, mientras que los niños han disminuido aproximadamente un 25 %. Por su parte, la población de dieciséis a sesenta y cuatro años ha pasado de 22,3 millones a 30,3.

Merece la pena comentar brevemente la evolución de los nacimientos, defunciones, saldo o crecimiento vegetativo de las últimas décadas. En los años del *baby boom* español la cifra de nacimientos superó los 650 000 anuales. A partir de 1977 el número de nacimientos fue decreciendo hasta llegar al mínimo en 1996 de 360 000. Posteriormente han comenzado a aumentar y en el año 2008 se registraron 520 000 nacimientos, que desde entonces han decrecido hasta 411 000 en 2016, excepto en el año 2014, que aumentaron ligeramente. A este aumento contribuyó sin duda la llegada de población inmigrante. De hecho, el 20,8 % de los nacimientos sucedidos en 2008 fueron de madre extranjera. En 2016 esta cifra fue de 18,5 %. Por otro lado, las defunciones han aumentado de manera continua en los últimos años, debido principalmente al envejecimiento de la población. Me gustaría destacar el dato de la esperanza de vida. La esperanza de vida al nacimiento en España se ha incrementado en más de nueve años entre 1978 y 2016, pasando de 74,5 a 83,1. Por género, por sexo, tanto las mujeres como los hombres han mejorado su esperanza de vida al nacimiento, pasando de 77,4 a 85,8 en caso de las mujeres y de 71,4 a 80,3 en el caso de los hombres.

Respecto a la fecundidad e índice coyuntural de fecundidad o número medio de hijos por mujer, se situaba en 1978 en 2,5. Este indicador ha descendido de forma paulatina, situándose al mínimo en 1998 con 1,1. En 2016 fue de 1,3.

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, utilizada como un indicador sintético de lo que son las condiciones y salud y mortalidad de un país, incluso en ocasiones como indicador del desarrollo social del mismo, señalar que en 1978 era superior al 15 por mil. En 2016 esa tasa fue de 2,68 por mil nacidos vivos, incluso inferior y mejor a la media de la Unión Europea, que es de 3,7.

En lo que concierne a las migraciones, los datos de 2016 reflejaron un saldo migratorio positivo, con más de 87 000 entradas, lo que supone un cambio de tendencia respecto a los años anteriores.

A continuación, me gustaría presentarles algunos datos sobre contabilidad nacional. El producto interior bruto a precios corrientes del año 1980 fue de 91 200 millones de euros, esto es, 15,2 billones de las antiguas pesetas. En 2016 el PIB superó el billón de euros; esto es, en treinta y ocho años se ha multiplicado por doce en términos nominales. Si hablamos en términos reales, el incremento sería inferior, sería del orden de 2,3 veces, mientras que la población solo ha aumentado un cuarto. A este respecto, y para contextualizar las cifras, he hecho una consulta a la base de datos de la OCDE para ver la exposición comparada de España. Entre el año 1978 y 2016, la variación del PIB a precios constantes de España ha sido aproximadamente de un 129 %, esto es, se ha multiplicado por 2,3 veces. Son datos que nos sitúan entre los mayores avances de crecimiento real de la Unión Europea. En términos comparados, la tasa de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 37

variación del PIB de España en este periodo ha sido de 25,3 puntos porcentuales en relación con la media de la Unión Europea a Quince.

Atendiendo a un análisis por comunidades autónomas, las que han experimentado un mayor crecimiento en términos absolutos en su PIB han sido Madrid, Cataluña y Andalucía. Y en puntos porcentuales, las comunidades que han experimentado crecimientos positivos mayores han sido la de Madrid, Islas Baleares, Andalucía, Región de Murcia y Canarias.

Continuando con el PIB, otro indicador que considero especialmente relevante y significativo a este respecto y que quisiera compartir con ustedes es el producto interior bruto per cápita por comunidad autónoma en el periodo 1980-2016. El PIB per cápita en España en el año 1980 era equivalente a 2433 euros y en la actualidad es de 24 080 euros en términos nominales de cada año, es decir, se ha multiplicado aproximadamente por diez veces. Esta tabla, además del PIB per cápita, muestra la posición relativa de las comunidades autónomas según su PIB per cápita por orden decreciente, donde 100 es el valor medio de España. En el año 1980, nueve comunidades autónomas registraban PIB per cápita por encima de la media nacional, situándose en los primeros lugares País Vasco, Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, con índices de 131, 128 y 121 respectivamente. La situación de 2016 ha variado ligeramente. Las comunidades con mayor PIB per cápita son Comunidad de Madrid, con 32 800 euros y 36 puntos por encima de la media, País Vasco, con 32 puntos superiores a la media, y Comunidad Foral de Navarra, con 25 puntos por encima de la media. Podemos observar cómo ha variado la posición relativa de las comunidades autónomas y cómo seis comunidades la han mejorado, entre las que destacan Madrid con 7 puntos, Extremadura con 10 puntos y Galicia con 9 puntos.

A continuación, les voy a presentar otra diapositiva que complementa a la anterior, si bien presenta datos solo del año 2015, el último año publicado sobre renta disponible de hogares por comunidades autónomas. En el gráfico se presenta conjuntamente el PIB per cápita y la renta disponible de hogares per cápita en forma de índice, donde España toma el valor 100. Podemos observar que las comunidades autónomas con PIB per cápita superior a la media tienen normalmente un índice de renta per cápita inferior a su propio índice de PIB. Así, por ejemplo, Madrid tiene un índice de PIB per cápita en relación con la media de 136,6; sin embargo, su índice de renta disponible en los hogares per cápita es de 125,9. De forma análoga se muestra que el índice de renta de aquellas comunidades cuyo PIB es inferior a la media de España suele ser superior a su propio índice de PIB. A modo de ejemplo puede destacarse el caso de Asturias, cuyo PIB per cápita es 12,7 puntos inferior al de España mientras que su renta disponible es 2,3 puntos por encima de la media. Podemos concluir, por tanto, que se produce un cierto ajuste de las comunidades con mayor PIB per cápita a las de menor, de forma que disminuyen las desigualdades de la renta disponible per cápita en los hogares. De hecho, en términos de PIB, los índices varían de 136,7 en Madrid, que es el mayor, a 79 en Extremadura, que es el menor, mientras que en los índices de renta el intervalo es muy inferior, ya que el máximo es 130,2 en el País Vasco y 75,6 en Extremadura.

Seguidamente, quisiera dar algunas cifras relevantes sobre algo que es muy pertinente: el mercado laboral en nuestro país, en concreto el desempleo como indicador de convergencia real. En el tercer trimestre de 2017 la población activa estaba constituida por 22,8 millones de activos, de los cuales 12,2 millones eran hombres y 10,5 mujeres, y en el año 1978 los activos eran 13,3 millones, de los cuales 9,6 millones eran hombres y 3,8 millones mujeres. Esto es, la población activa —este es un dato importante— se ha multiplicado por 1,7 en los últimos treinta y nueve años, mientras que la población total lo ha hecho solo por 0,25. La tasa de actividad en el tercer trimestre de 2017 —es la última EPA publicada— fue del 58,92 %, un 65 % para los hombres y un 53 % para las mujeres. En el año 1978, la tasa de actividad era del 51,13 %, un 76,2 % para los hombres y un 27,2 % para las mujeres. Me gustaría enfatizar este dato porque uno de los mayores cambios estructurales ha sido la convergencia y la mejora de la tasa de actividad femenina en relación con lo que había hace cuarenta años.

Por lo que respecta a los ocupados, ascienden en la actualidad a 19 millones de personas en el tercer trimestre de 2017, esto es, 6,6 millones de ocupados más que los 12,4 que lo estaban en el año 1978. La tasa de empleo en la actualidad es del 49,27 % mientras que en el año 1978 era del 47,52 %. El número total de parados se sitúa en el tercer trimestre de 2017 en 3,7 millones de personas: 1,8 millones de hombres y 1,9 millones de mujeres. En el tercer trimestre del año 1978, el número de parados era de 942 000, 625 000 hombres y 318 000 mujeres. La tasa de paro en el tercer trimestre de 2017 fue del 16,38 %, una cifra superior a la del año 1978, que registró un 7,07 %, en concreto un 6,53 % para los hombres y un 8,42 % para las mujeres. Una cuestión que es importante señalar es que las comunidades autónomas con mayores tasas de paro en el tercer trimestre de 2017 coinciden con las que también tenían

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 38

esta situación en el tercer trimestre del año 2018. Así, Andalucía tenía en el año 1978 una tasa de paro del 12,22% y ahora la tiene del 25,41%, Extremadura la tenía entonces del 10,81% y ahora la tiene del 24,76% y Canarias la tenía del 10,23% y ahora la tiene del 21,87%.

Uno de los acontecimientos más importantes que sucedió durante la vigencia del Estado autonómico ha sido la incorporación de España a la Unión Europea en el año 1986. Por eso es obligado en una comparecencia de este tipo comentar la evolución comparada entre España y la Unión Europea. Me centraré en la comparativa con la Unión Europea a Quince, de la que se disponen datos, si bien conforme comenté al principio, los otros deben analizarse con cierta cautela porque la Comunidad Europea ha cambiado su composición al haberse ampliado durante este periodo.

En el año 1976, el PIB español ascendía a 43 700 millones de euros, equivalente a 7,3 millones de las antiguas pesetas, mientras que el PIB per cápita era de 1200 euros. Estos valores fueron incrementándose continuamente y en el año 1986 ya se habían multiplicado por cuatro, ascendiendo el PIB a 194 300 millones de euros mientras que el PIB per cápita subía a 5000 euros. En 1996, el PIB se había multiplicado por 2,5 con respecto al año 1986 mientras que en 2007 se multiplicó por dos con respecto a 1996. La última década ha estado afectada por la reciente crisis financiera y en este periodo el PIB solo se ha multiplicado por 1,1.

En el gráfico se puede ver la evolución de las tasas de crecimiento del PIB de España y de la Unión Europea a Quince. Hay una cierta convergencia y una evolución similar entre España y Europa, con la diferencia de que en las épocas expansivas España tiende a crecer más que la media de la Unión Europea, sucediéndole lo contrario en las etapas recesivas, como ha sucedido en la última recesión española. En los años 1992, 1993 y 1994 estas tasas se igualan, pero a partir de 1995 el crecimiento español es superior a la media europea por el fuerte proceso de convergencia real. Se observa también cómo la crisis impactó de forma más destacada en España que en el resto de Europa de 2008 a 2014, en que sucedió lo contrario. En la actualidad, España está teniendo tasas de crecimiento del PIB superiores a la media.

En cuanto al PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo o paridad de poder de compra, en el año 1980 se situaba en el 71% de la media de la Unión Europea y en el año 2016 es del 92%, cifra similar a la de 2011, un 93%, aunque algo por debajo de los máximos alcanzados en el periodo 2006-2008. Cabe recordar que la distribución del PIB entre los grandes sectores —agricultura, ganadería, industria construcción y servicios— ha experimentado una notable variación en este periodo. A modo de ejemplo, el peso de la agricultura en el PIB era del 5,9% en el año 1986 y en 2016 este valor se ha reducido al 2,8%. Por el contrario, el sector servicios ha aumentado del 56,3% en el año 1986 hasta el 73,8% en el año 2016, esto es, 17 puntos porcentuales.

Otro indicador que considero relevante para el análisis de la situación económica de nuestro país es el índice de precios al consumo. En el año 1978, los precios se incrementaron en España a un ritmo del 19,8% anual mientras que en 2016 la variación fue de un menos 0,2%. Desafortunadamente, no disponemos de series largas de comparación de precios, por lo que he optado por presentar un gráfico mostrando la evolución comparada entre España y Francia en las últimas cuatro décadas. Como pueden observar, a partir del año 1980 el IPC de ambos países tiene una tendencia similar. Se ve que hay un descenso paulatino a lo largo de todo el periodo, salvo en los años 1986-1988 y 2008-2009, en que se registraron descensos más fuertes en los precios de España que en Francia. La serie de IPC de España se encuentra por lo general por encima de la de Francia, aunque muestra una tendencia muy parecida. A partir del año 2008 parece que la convergencia es muy significativa.

A continuación, quisiera comentarles otro de los cambios estructurales —macroeconómico— de la economía española: el déficit por cuenta corriente. El saldo de intercambios exteriores en servicios en el año 1976 era deficitario: un 4% del PIB, 1800 millones de euros. En el año 2016, este ha sido superavitario: un 3% del PIB, 33 700 millones de euros. Por su parte, el saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo pasó de menos 1500 millones en el año 1976, un 3,5% del PIB, a 21 100 millones en el año 2016, un 1,9% del PIB. Por último, en el periodo 1976 a 2016, hemos pasado de necesitar financiación exterior, 1500 millones, a tener capacidad de financiación exterior.

Para finalizar, quisiera mostrarles algunas macromagnitudes de ingresos y gastos por tipo de administraciones públicas, derivadas de la contabilidad nacional de España, esto es, producidas por el INE. En el año 2001, los ingresos en las administraciones públicas se situaban en 265 000 millones de euros, lo que suponía un 37,9% del PIB. En el año 2016, este porcentaje se sitúa en niveles parecidos, 37,7% del PIB, aunque superiores, ya que han crecido hasta 422 000 millones de euros.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 39

Este gráfico está en porcentaje del PIB. La Administración central ingresa 2,2 puntos porcentuales menos que en el año 2001, en tanto que las comunidades autónomas ingresan 3 puntos porcentuales más que en el año 2001. Las corporaciones locales han aumentado un 0,6 puntos porcentuales y la Seguridad Social ha disminuido sus ingresos en 3,4 puntos. En cuanto al gasto, en 2001 se situaba en 269.000 millones de euros, lo que supone el 38,5% del PIB. Este gasto se ha incrementado en 3,7 puntos porcentuales sobre el PIB, y en 2016 alcanza 472.000 millones de euros. En este periodo se observa que la Administración central ha reducido ligeramente su porcentaje de gasto sobre el PIB. Las corporaciones han mantenido constante este porcentaje, y las comunidades autónomas han aumentado en 3,2 puntos porcentuales su participación sobre el PIB, reduciendo la de la Seguridad Social un punto su porcentaje.

Observando la serie de datos que analizamos, podemos ver, a su vez, que las administraciones públicas han tenido una financiación en todos los años analizados. Aquí están los análisis de cada cinco años excepto 2016. Lo mismo ha sucedido con la Administración central, mientras que las comunidades autónomas han tenido necesidades de financiación todos los años, y las corporaciones locales, en su conjunto, han tenido también capacidad de financiación en el período, con excepción del año 2011. En lo que representa a la Seguridad Social, tuvo capacidad de financiación positiva en 2001-2006, aunque ha tenido necesidad en 2011-2016.

Quisiera finalizar la intervención señalando que el INE desarrolla, elabora y difunde estadísticas bajo criterios de objetividad y neutralidad operativa, cumpliendo las exigencias de la Ley 12/89, de la función estadística pública y Reglamento 223/2009, del Parlamento Europeo y Consejo de Estadística europeo. Además de las cifras que he presentado, existen muchas otras estadísticas que pueden ser de interés para comentar el análisis, pero debido a las características de esta comparecencia no ha sido posible aportar todas. Por lo tanto, les recomiendo consultar la página web del INE y los anuarios que viene produciendo desde el año 1858.

Estamos a su disposición para cualquier consulta relacionada con las estadísticas que elabora el INE. De hecho el Congreso y el Senado son dos de las sedes institucionales más importantes de nuestras estadísticas, y el INE tiene a gala responder a numerosas preguntas parlamentarias. De nuevo quisiera agradecerles a sus señorías el haberme ofrecido la oportunidad de intervenir en esta Comisión y quedo a su disposición.

Muchísimas gracias por su atención. **(Aplausos)**.

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

Seremos diligentes y consultaremos la documentación que ofrece por la red, pero no dude de que le pediremos que los datos que nos ha expuesto con su soporte, no solamente gráfico, sino su soporte completo, nos los haga llegar formalmente a la Comisión para que pueda ser no solo consultado, sino estudiado por los que, en definitiva, tenemos una tarea inicial, que es elaborar un informe de evaluación sobre el Estado autonómico. Por tanto, es muy importante que podamos contar con los datos suficientes como para vincular la evolución de España con la evolución del Estado autonómico a lo largo de estos cuarenta años.

Más allá de lo que le acabo de decir, que es encargarle una tarea complementaria, ahora es el turno de los grupos parlamentarios y empezaremos por el Grupo Parlamentario Socialista. En su nombre, tiene la palabra la señora Cancela.

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

Muchísimas gracias, señor Izquierdo, por su comparecencia, por acompañarnos hoy en esta Comisión y, sobre todo, por la cantidad ingente de datos que nos ha aportado. Estamos pensando en cómo gestionamos tanta información. Seguramente, la remisión posterior del documento pertinente por escrito nos ayudará un poco a complementar nuestra tarea.

En todo caso, me gustaría hacer algunas consideraciones sobre un aspecto concreto al que usted ha hecho referencia, y es la capacidad o disponibilidad de información que tiene el Instituto Nacional de Estadística sobre el crecimiento y la convergencia de las autonomías en España y, especialmente, sobre la evolución de la renta per cápita de cada una de las comunidades autónomas. Ya ha mencionado usted algunos aspectos de esta cuestión, pero me gustaría incidir en algún otro.

Desde 1980, el PIB per cápita de la economía española se ha incrementado más de 77% y el mismo ha sido compartido por todas las comunidades autónomas en un proceso de convergencia que, además, ha sido significativo desde la entrada en el euro. También es cierto, que esa convergencia ha sido interrumpida por la crisis que se produce a partir del año 2008. Este proceso de convergencia ha seguido

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 40

un patrón de acumulación, fundamentalmente de capital físico, en el cual han desempeñado un papel escaso, por ejemplo, variables como puede ser la eficiencia del proceso productivo frente a otras. Tal es así que el factor que explica la convergencia en productividad del trabajo es un fenómeno de acumulación de capital en las autonomías, que inicialmente eran autonomías más pobres.

Entre 2007 y 2014 se registra precisamente el proceso inverso. Todas las comunidades autónomas reducen su PIB per cápita, pero el descenso es más acusado en aquellas comunidades autónomas que estaban por debajo de la media; por tanto, las distancias entre ellas se han ampliado en vez de reducirse. Esta convergencia per cápita entre comunidades autónomas presenta una casuística tremendamente amplia, a la que usted ha hecho referencia, que va desde la divergencia positiva de unas hasta la falta de convergencia de otras, pasando por distintas graduaciones. En todo caso, sí es cierto que los datos del Instituto Nacional de Estadística coinciden con los últimos datos analizados recientemente por el Banco de España, que estima que la desviación típica de la renta per cápita autonómica de España es del 21 % en 2014, frente al 22 % de Alemania, por ejemplo, el 27 % de Francia e Italia, o el 38 % del conjunto de las regiones de la Unión Europea.

Quizá, a la luz de esto podríamos decir que la dispersión de la renta per cápita entre las comunidades autónomas es inferior al promedio europeo y a la dispersión regional de las principales economías de la zona euro. De este modo, el Estado autonómico se ha comportado en términos de convergencia relativamente bien —podemos hacer esa primera afirmación—, pero la velocidad de esa convergencia podemos también decir que es reducida. Por lo tanto, las diferencias iniciales en término de renta per cápita entre comunidades autónomas han persistido en el tiempo. Tanto es así que podríamos concluir que nuestra convergencia interterritorial es muy lenta o lenta.

La pregunta va en esa línea. Teniendo en cuenta que el INE maneja todas las variables estadísticas y todos los datos pertinentes, ¿cómo podemos converger más rápido? Sé que no es una respuesta sencilla, pero estoy convencida de que nos puede ayudar al respecto.

Muchísimas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Cancela por su intervención y por su cumplimiento de los tiempos.

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

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

Gracias, señor Izquierdo, por esa cantidad ingente de datos que nos ha proporcionado y que encierra siempre detrás un trabajo arduo, no cabe duda. Yo, desde luego, si tenía algunas dudas sobre el Estado autonómico, me han quedado casi todas solventadas en el día de hoy.

Lo que sí quería preguntarle es si de toda esta cantidad de cuadros que nos ha proporcionado aquí, esas variaciones porcentuales cabe atribuirles de alguna forma al modelo territorial que hayamos tenido o tienen que ver, simplemente, con las fluctuaciones económicas propias del sistema, tanto a nivel nacional como a nivel mundial. También quería preguntarle si el INE ha trabajado en algún momento con alguna estadística que permita hacer una comparativa entre los niveles de población, e incluso los movimientos migratorios de población dentro de España, y el nivel de prestación de servicios públicos que se ofrece a la misma.

Muchas gracias.

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

En nombre de Compromís, del Grupo Mixto, tiene la palabra el señor Baldoví.

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

Digerir todos estos datos en un momento es una tarea complicada, pero será interesante estudiar los que nos ha proporcionado hoy. Yo le voy a formular una pregunta y espero que me la pueda contestar, aunque entiendo que pueda ser complicado responderla ahora.

A la vista de los datos de convergencia entre las diferentes comunidades autónomas del Estado, ¿cuál es la influencia que tiene el modelo de financiación de unas comunidades y otras y, por otra parte, la inversión territorializada en los diferentes Presupuestos Generales del Estado? Me imagino que tendrá alguna consecuencia, pero no sé si me podrá contestar ahora. En todo caso, creo que del análisis de los datos que usted nos ha proporcionado, así como del análisis de la financiación autonómica y de los diferentes presupuestos, supongo que alguna conclusión se podrá extraer.



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 41

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Baldoví.  
Por el Grupo Popular tiene la palabra el señor Soriano.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Muchas gracias, presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Perdón, Carlos. El apellido es Floriano.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Lo he entendido perfectamente. Siempre que llaman por teléfono me confunden con Soriano, así que no se preocupe porque me suele pasar. **(Risas)**. Muchas gracias.

Muchas gracias, señor Izquierdo, por su intervención. Comparto la sensación de todos los miembros de la Cámara de que la velocidad en su exposición y la gran cantidad de números que nos ha dado hacen que necesitemos algún tiempo para asimilar su análisis. Sin embargo, le voy a hacer un conjunto de preguntas que me han surgido cuando preparaba esta intervención. Con este tipo de intervenciones pasamos de las musas al teatro, de la melodía a la partitura. Esta mañana escuchaba muy atento al profesor Cámara su brillante reflexión y además el conocimiento que demostraba tener de toda la doctrina, porque le iban surgiendo los nombres según hablaba, lo cual me despierta una profunda admiración por ese tipo de análisis. Pero aquí pasamos de las posiciones de la doctrina a lo concreto, a encontrar respuestas que legítimamente nos podemos hacer todos, también los ciudadanos. Por eso, cuando uno se pregunta legítimamente si el modelo territorial ha sido o no un obstáculo para el crecimiento de nuestro país y la mejora del bienestar, o si podemos estar orgullosos de lo que ha pasado en nuestro país en los últimos cuarenta años, la respuesta íntima que cada uno de nosotros nos debemos dar, a la vista de los datos que usted nos ha ofrecido, solamente puede ser una. Alguien también podría preguntarse legítimamente dónde estaríamos si nuestro modelo territorial no hubiese sido el que es, si hubiese sido un Estado centralizado. Esta sería otra pregunta legítima. Yo creo que podríamos encontrar respuestas preguntándonos qué es lo que ha pasado en el conjunto de los países de nuestro entorno, en los que hay modelos centralizados y modelos descentralizados, en comparación con nosotros, es decir, preguntándonos cómo hemos evolucionado nosotros en comparación con esos países tanto centralizados como descentralizados. También podemos encontrar respuestas a ese planteamiento legítimo.

De una manera más intuitiva nos acercábamos a una respuesta a ese planteamiento escuchando esta mañana al presidente del Consejo de Estado cuando decía: ¿La política forestal en Galicia sería más eficaz si en lugar de diseñarse desde Santiago de Compostela se hubiese diseñado desde un Estado central? ¿El número de UVI médicas que hay repartidas por el conjunto de las comarcas de España, la red de carreteras secundarias que hay en el conjunto de España, el número de centros hospitalarios, de servicios públicos eficientes que se prestan serían los mismos si el Estado no hubiera sido descentralizado?

En definitiva, cuando se mejoran los servicios públicos —la sanidad, el número de UVI que hay en las comarcas— andaluces, asturianos, extremeños o catalanes, ¿al final no estamos mejorando los servicios públicos de España? Por eso, de una manera intuitiva nos podemos acercar a una respuesta que íntimamente nos podemos dar y que los datos parecen ofrecernos, y es que la cosas están mucho mejor que hace cuarenta años, que el modelo descentralizado no ha sido un obstáculo y que cuando hablamos en términos de eficiencia, sería muy difícil decir que la calidad que hemos alcanzado hubiera podido conseguirse a menor coste, porque tengo la impresión de que la calidad en la prestación de los servicios públicos que hemos alcanzado en general, aunque pueda haber deficiencias en algunos, no hubiera tenido el grado de penetración territorial que ha tenido en estos años.

Es verdad que España no puede ser lo que queda cuando cada comunidad autónoma dice lo que es suyo. Algunas veces, escuchando ciertas reflexiones, uno piensa que hay quien cree que España solo es lo que va a quedar cuando diecisiete comunidades autónomas se lleven para sí lo que quieren gestionar. Yo creo que la convivencia en el espacio público que compartimos no tiene que satisfacer hasta el infinito diecisiete voluntades, sino que tiene que configurar a un país más integrado donde la diversidad, la pluralidad o la diferencia no nos separa, sino que nos define, lo cual es un elemento importante que contribuye también a ese grado de penetración de los servicios públicos a los que me refería. Es verdad que España es un país que se reconoce mal a sí mismo en ocasiones y, aunque tenemos que mejorar o reformar muchos servicios, la evolución que hemos tenido ha sido muy importante.

Haciendo un repaso *grosso modo* de lo que usted ha dicho —más población y más mayor; más esperanza de vida; el PIB se multiplica en términos reales 2,3 veces; la sociedad española es una de las

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 42

que más avanza de la Unión Europea; el PIB per cápita aumenta diez veces; se producen ajustes entre comunidades autónomas—, aunque tendría que entrar en profundidad en los datos que nos ha ofrecido, se desprende de todo ello que uno de los graves problemas que tenemos es el demográfico, y me gustaría, si fuese posible, que se refiriese a él y a los movimientos migratorios que se puedan producir en el futuro.

No sé si lo ha hecho intencionadamente, pero aunque básicamente ha realizado un análisis de población lo ha hecho en términos económicos. No sé si le sería posible hacer alguna referencia a cómo hemos evolucionado desde el punto de vista social.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Florido, tiene que... **(Risas)**. Perdón, Floriano. Está usted florido pero es Floriano. Estoy torpe hoy.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Parece que han intervenido tres personas distintas.

El señor **PRESIDENTE**: Por eso lleva consumido tanto tiempo. Debería terminar.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Terminó. Como veía la luz en verde, pensé que tenía tiempo.

El señor **PRESIDENTE**: Porque no le puse el tiempo en marcha al principio y llevaba tres minutos.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Pues le ruego solamente un momento, si puede ser.

El señor **PRESIDENTE**: Esto de no haber pasado por casa al mediodía es muy malo. **(Risas)**.

El señor **FLORIANO CORRALES**: Quería pedirle si se puede usted referir, por favor, a algún índice de carácter social, porque creo que hay algunos que son interesantes.

Nada más y muchas gracias, señor presidente, por cómo se ha referido a mí, con esa precisión que le caracteriza. **(Risas)**.

El señor **PRESIDENTE**: Se lo agradezco.

Señor Izquierdo, tiene la palabra para contestar a las preguntas que le han formulado.

El señor **PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE** (Izquierdo Llanes): Primero, deseo agradecer las sugerencias, recomendaciones y preguntas porque me parecen todas ellas del máximo interés, y realmente creo que responden probablemente a las ausencias dentro de lo que ha sido mi primera presentación, donde he intentado hacer un recorrido panorámico de lo que ha sido el cambio económico y social de los últimos cuarenta años.

En relación con la primera pregunta de la portavoz señora Cancela sobre cómo podemos converger más rápido, le puedo decir que el INE es un organismo estadístico en el que tenemos como misión recoger, producir y difundir información estadística, pero como no tenemos dentro de nuestra misión el diseño de políticas públicas, me resulta algo aventurado hacer propuestas de gestión de política económica. De alguna manera, creo que el registro de la realidad socioeconómica, que es lo que hacemos en el INE, aconseja que la estadística sea independiente de los organismos estatales o autonómicos con competencia de gestión en estos ámbitos.

Yo soy funcionario, soy profesor de universidad, y le puedo hacer una reflexión porque la convergencia real no deja de ser el crecimiento económico. Cuando hablamos de crecimiento y desarrollo económico, me gusta destacar que sabemos bastante más de lo que no funciona que de lo que funciona. Sabemos que hay modelos, que hay opciones, que la experiencia no lleva al desarrollo económico. Pero también sabemos que el desarrollo económico depende de muchos factores y que un país que tenga uno de los factores no suficientemente bien gestionado condiciona el resultado del conjunto de la función, aunque el resto lo haga bien. Y esta es la reflexión que quiero trasladarles, es decir, la importancia de que ninguno de los factores que inciden en el crecimiento económico se quede retrasado respecto al resto en la convergencia.

También me gustaría hacer una reflexión que he intentado desarrollar. En el tema de la economía regional la academia hace mucha reflexión en lo que es convergencia, sobre que hay distintos tipos de convergencia; hay expertos, el Banco de España tiene estudios y hay una literatura muy abundante, pero lo que yo he querido señalar es que muchas veces ese análisis de la convergencia olvida una cuestión que para mí es más relevante. Es decir, la convergencia es la posición relativa frente a una media, española o europea, pero tan relevante como eso es el nivel de vida de cada región. Por eso he destacado

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 43

en la primera presentación cómo había variado el PIB per cápita por regiones, porque realmente en procesos de convergencia es verdad que algunas regiones han adelantado a otras y algunas han tenido una mejora y otras a lo mejor no, pero lo que sí es cierto es que no hay ninguna región cuyo nivel de vida medido por la renta per cápita no sea sustancialmente superior, en un orden de magnitud de dos veces —es decir, que estamos hablando de que ha duplicado el bienestar—, en relación con el año 1978. Por eso creo que este dato es importante, porque muchas veces lo damos por hecho, pero para mí más importante que la convergencia es el nivel de vida de las regiones.

En segundo lugar, el señor Cano, portavoz de Ciudadanos, me ha preguntado si cabe atribuir al modelo territorial el desempeño económico. Me refiero también a lo anterior. Obviamente el modelo territorial ha sido un factor institucional que ha tenido una incidencia en lo que es el desempeño económico y social de España. Lo que sucede es que, como economista, para poder decir que una variable ha sido crítica en relación con el desempeño tendríamos que haber puesto todas las demás constantes —lo llamamos *ceteris paribus*—, y realmente ha habido muchos factores. Obviamente, si el modelo territorial ha sido un factor relevante, desde el punto de vista institucional, de la sociedad española y la sociedad española ha funcionado bien en estos cuarenta años, no podemos decir lo contrario, que el modelo territorial no ha funcionado, porque me remito a lo anterior; es decir, si alguno de los factores no hubiera funcionado el resultado conjunto habría estado limitado y, sin embargo, parece que, en términos globales, en estos cuarenta años ha habido una mejora del nivel de vida, de renta y de la sociedad española incuestionable.

Se me ha planteado también por parte del señor Cano la comparativa entre población y nivel de prestación de servicios públicos. Las estadísticas de prestación de servicios públicos suelen ser sectoriales, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad hace estadísticas sanitarias de prestación de servicios públicos, del gasto per cápita sanitario; también el Ministerio de Educación hace estadísticas de gasto en educación. Creo que en España, en el pasado —no me estoy apoyando en datos estadísticos sino en mi experiencia previa académica—, los movimientos de personas a rebufo de diferentes niveles de prestación de servicios públicos, como podían ser los sanitarios o los educativos, eran mayores de lo que puedan ser hoy, precisamente porque uno de los cambios estructurales es que en la actualidad los niveles de prestación de servicios públicos en bienes tan singulares como pueden ser la sanidad o la educación son bastante homogéneos a nivel nacional y, por lo tanto, hacen que los movimientos de personas para esas circunstancias no se produzcan como en el pasado. Por ejemplo, en el ámbito sanitario había hospitales que atendían al conjunto de España, y hoy en día la gente no se desplaza de una región a otra por motivos de prestación de servicios públicos con carácter general, pero esto es una intuición más que una apreciación estadística porque no tenemos estadísticas sobre ello.

En cuanto a la pregunta del portavoz de Compromís, que era que, a la vista de los datos de convergencia, cuál es la influencia del modelo de financiación y la inversión territorializada en el desempeño económico de las regiones, con respecto a la inversión territorializada me gustaría decirle que una de las claves del éxito de la sociedad española en los últimos cuarenta años ha sido el fuerte proceso de acumulación de capital público y privado que se ha producido, es decir, el fuerte proceso de inversión que ha habido. Cuando hacemos ratios de infraestructuras en España —el Ministerio de Fomento los tiene— vemos que España ha tenido un salto espectacular en dotación de infraestructuras. Yo entiendo que este fuerte esfuerzo inversor que ha acometido la sociedad española es notable. Les voy a presentar una estadística que, para mí, resume bien la cuestión. Un dato resume mejor que cien palabras este tema. En el año 1980 había 6000 fallecimientos anuales por accidentes de tráfico; hoy en día, con mucha más movilidad de personas que en el año 1980, y aun siendo muchas las personas que fallecen en accidentes de tráfico, en 2016 solamente fallecieron 1890 personas, tres veces menos. Eso puede ser un indicador indirecto de lo que es la mejora en infraestructuras de la sociedad española en este periodo. Uno de los proyectos que estamos acometiendo en el INE ahora mismo es precisamente hacer una estadística que llamamos de balance, y me va a permitir determinar lo que es la cuenta de capital —capital público y privado—, que no deja de ser el balance de la nación de España, y precisamente es una operación de la que tenemos previsto presentar los datos en un futuro próximo. Posiblemente, en la medida en que se pueda hacer a nivel nacional, también podamos dar datos con cierto detalle regional y nos permitirá ver los niveles de capital público y privado nacionales. Creo que la inversión es especialmente relevante desde el punto de vista de la convergencia. Creo que hay economías de redes muy importantes, es decir, que el hecho de que la inversión llegue al conjunto del territorio nacional produce un efecto vertebrador y hace que la utilización de estas inversiones sea mayor, y creo que, tal y como dicen algunos estudios

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 44

sobre el crecimiento, el proceso de inversión de estos años en capital público y privado es uno de los factores clave para España. De hecho, la dotación de infraestructuras españolas posiblemente sea de las más avanzadas de las que uno pueda disponer en términos de infraestructura ferroviaria, de carreteras y aeroportuaria. La verdad es que ahí podemos estar satisfechos, aunque las estadísticas de este tipo son de Fomento.

También me gustaría hablar del tema demográfico. Lo cierto es que tuve la suerte de participar en la Comisión de cambio demográfico. Creo que el reto demográfico y el reto del envejecimiento es uno de los grandes retos que tiene la sociedad española. Aquí precisamente me voy a permitir hacer una reflexión de lo que es el tema demográfico y las tasas de dependencia. Las tasas de dependencia son los indicadores que expresan la proporción existente entre la población dependiente y la activa y se suele simplificar en términos de edad, entendiendo que son dependientes los menores de 16 años y los mayores de 64 años. A medida que la tasa de dependencia se incrementa, aumenta el esfuerzo que supone para la parte productiva de la población mantener a la parte económicamente dependiente. Y voy al modelo territorial. Por ejemplo, cuando hacemos tasas de dependencia podemos hacer tasas de dependencia regionales, ver el porcentaje de tasa de dependencia que tienen en regiones con más envejecimiento, como puede ser Castilla y León en relación con otras regiones. Pero cuando preparaba esta intervención me hice la reflexión de que conceptualmente no es correcto hacer tasas de dependencia regionales porque lo que garantiza el bienestar de las personas mayores de una región no son los jóvenes de esa región, son los jóvenes del conjunto nacional precisamente en un modelo territorial. Es decir, en un modelo de Estado nacional, el hecho de que una comunidad autónoma en concreto tenga una tasa de dependencia muy alta como consecuencia de un proceso de envejecimiento demográfico hay que contextualizarla en el conjunto nacional, porque, por ejemplo, la Seguridad Social es una caja única y luego están los procesos de transferencia y de redistribución de renta del conjunto de la nación. Esta es una reflexión que yo me hacía precisamente cuando preparaba esta intervención de relación entre envejecimiento y tasa de dependencia.

Al mismo tiempo es verdad que creo que en mi presentación hay una parte que podría haber desarrollado más que son los temas sociales. La verdad es que es la parte que más me apasiona a nivel personal, aunque me he centrado en la parte económica. Quisiera señalar los cambios que ha habido en la sociedad española en estos 40 años. Para que se hagan ustedes una idea, aunque no tenemos datos de pobreza relativa antiguos porque en los años setenta los indicadores de pobreza relativa, que son relativamente modernos, no se hacían; sin embargo, tenemos información de equipamiento del año 1975, de una encuesta de presupuesto familiar. Por ejemplo, en el año 1975 solo el 70 % de los hogares tenía frigorífico; el 40 % tenía lavadora; la misma tasa, teléfono. Hoy en día, en el año 2001 —no digo ya en 2016—, prácticamente el cien por cien de los hogares españoles dispone de estos electrodomésticos.

La carencia material severa, que es el concepto de pobreza —pobreza según la define Eurostat— está en la actualidad en el 5,8 %. Ha descendido en los últimos años, aunque la serie es corta. El valor mínimo se obtuvo en el 2007. La carencia material severa mínima fue el 3,5 % en el año 2007. En cuanto a la pobreza relativa o riesgo de pobreza, que es un indicador social que se define como el porcentaje de la renta mediana equivalente, podemos utilizar dos indicadores. Eurostat señala que hay que utilizar el criterio del 60 % de la renta mediana, con lo cual estaría en esta situación el 22 % de la población; mientras que si se utiliza el criterio del 50 %, que es el que proponen Naciones Unidas o la OCDE, la tasa sería inferior, el 15 %.

Por último, para tener una visión comparada de otro tema que también es muy importante, el de la desigualdad, podemos presentar los coeficientes de Gini. Estos coeficientes están situados en el año 2016 en el entorno del 34 y estos casos serían inferiores si se tiene no solamente la renta neta sino también el alquiler imputado. El menor valor de la serie española reciente fue de 32 en el año 2008. La verdad es que la pobreza es un fenómeno muy complejo que ahora se está midiendo de una forma multidimensional, no bidimensional. Y quiero señalar que obviamente los indicadores de pobreza existentes están reflejando lo que hoy en día se entiende como pobreza, que es un concepto bastante más flexible y amplio de lo que se entendía como pobreza hace cuarenta años, donde era una pobreza más de carencia material, de disponibilidad de bienes básicos, y hoy en día es una pobreza de carácter monetario y de posición relativa en relación con la renta. También señalaré como temas sociales los cambios en la estructura de consumo, cómo en los años setenta aproximadamente la tercera parte del gasto familiar era solo alimentación; hoy en día solo es el 15 %. Y sin embargo otro gasto como el de comunicaciones era en los años setenta del 0,5 % y ahora es el 3 %. Realmente hemos tenido unos cambios importantes en este periodo.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 45

No quisiera terminar sin agradecerles sus preguntas, sus comentarios, porque se refieren a temas muy diferentes, así como reivindicar lo que es el INE. En el INE disfrutamos de un marco legal que ampara y sustenta la producción de estadística, que garantiza la producción de estadística. Nuestras estadísticas se basan en la normativa europea y en los principios de Naciones Unidas y en los europeos. Para que tengan ustedes una aproximación de lo que es nuestra producción, solamente en el INE base tenemos más de 5.000 millones de datos y tenemos un compromiso con la producción de estadísticas. Pero este esfuerzo no es sino el resultado del esfuerzo de todo el personal del Instituto Nacional de Estadística, prácticamente de 4000 personas de servicios centrales y delegaciones provinciales. En la actualidad estamos haciendo 143 operaciones estadísticas de las cuales 20 son nuevas de los últimos seis años, en los que hemos hecho estadísticas como la de flujo de población activa, índice de precio del trabajo, encuestas coyunturales... En el año 2016 hemos recogido 3,2 millones de cuestionarios; en el año 1996 era 1,1: hemos multiplicado casi por tres la producción estadística. Hemos hecho una integración de registros; estamos en el ámbito internacional y hemos sido capaces, por ejemplo, en el estándar SDDS plus del Fondo Monetario Internacional, de ser el noveno país del mundo. Estamos ahora mismo en el proyecto de Naciones Unidas de la Agenda 2030 de indicadores de desarrollo sostenible. Tenemos una evaluación de nuestra producción permanente, el INE realiza un valor de seguimiento de nuestro impacto en medios y en el año 2016 tuvimos un impacto de 440 millones de euros. Esto es, que la rentabilidad que la sociedad obtiene de la producción estadística es aproximadamente 2,5 veces la inversión que hace. Este trabajo ha sido además reconocido por los usuarios. En la última encuesta de satisfacción que hemos tenido, que es de 2016, el 92% de los usuarios entendía que la producción estadística da una satisfacción muy positiva o positiva. Estas cifras en el año 2007 también eran muy elevadas y eran del 65%, primer año en que se hizo la estadística de satisfacción. Por lo tanto, tenemos un elevado reconocimiento. También me gustaría destacar los retos a los que nos enfrentamos a futuro, que son los mismos retos de la sociedad española: aprovechar el potencial de nuevas fuentes de información. Por ejemplo, en el INE estamos en el proyecto Scanner data. También creo que tenemos que reflejar los mismos fenómenos que la sociedad está viviendo como son la globalización, la economía circular, el cambio climático; aprovechar la tecnología, mejorar la comunicación y, sobre todo, seguir satisfaciendo las necesidades de la sociedad y manteniendo el alto nivel de confianza que tenemos en la actualidad.

Termino dándoles las gracias a todos ustedes y a las personas e instituciones que participan y colaboran en la producción estadística oficial, que son muchos, que es la sociedad, que son los informantes, los productores y los usuarios.

Muchísimas gracias. **(Aplausos.—La señora Cancela Rodríguez pide la palabra).**

El señor **PRESIDENTE**: Sí, señora Cancela.

La señora **CANCELA RODRÍGUEZ**: Señor presidente, si me permite, teniendo en cuenta que la intervención del compareciente ha girado alrededor de la vertiente económica y ahora ha hecho referencia a determinados indicadores de contenido social, le solicito que en ese informe que va a remitir con posterioridad sean incluidos los mismos.

El señor **PRESIDENTE**: Me parece oportuno y se lo agradecemos, señor Cancela.

Señor Izquierdo, agradezco su intervención y no tenga duda de que todos los que estamos aquí tenemos una alta opinión —desde luego yo— sobre lo que el INE ha sido, es y espero que continúe siendo en el futuro. Es un organismo espléndido, sin duda.

Para recuperarme y no cometer más desatinos y puesto que el próximo compareciente está citado a las seis de la tarde, suspendemos hasta esa hora la sesión. **(Pausa).**

— **DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS (TORRES ALBERO). (Número de expediente 212/1104).**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, reanudamos la sesión con la comparecencia de don Cristóbal Torres Albero, presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas, el famoso CIS. Imagino que tratará de trasladarnos cómo ha evolucionado la percepción de los españoles sobre el modelo de Estado y para ello tiene la palabra a partir de este momento. Muchas gracias.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 46

El señor **PRESIDENTE DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS** (Torres Albero): Con la venia de sus señorías. Solicitada mi comparecencia como presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas en esta Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico, a mi entender, la aportación de las encuestas habituales del CIS a los contenidos y debates de esta Comisión puede centrarse fundamentalmente en dos grandes ejes: de un lado, la exposición de la serie de datos longitudinales existentes en nuestra base de datos acerca de la preferencia entre las diferentes alternativas de la organización territorial del Estado en España, datos que componen una serie estable y continua en todos los barómetros mensuales desde julio de 2012 hasta la actualidad y que también presenta puntos dispersos desde una fecha algo anterior, en concreto desde abril de 2009. Se trata de una serie que refiere la siguiente pregunta: Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de la organización territorial del Estado en España, dígame, por favor, con cuál está usted más de acuerdo. Las opciones de respuesta que se leen al encuestado y que conforman la siguiente escala semántica son las que vienen a continuación: en primer lugar, un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; en segundo lugar, un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad; el tercer ítem, un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad; en cuarto lugar, un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad; y, finalmente, un Estado en el que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes. Asimismo, existe también la opción habitual del no sabe, por un lado, y del no contesta, por otro; es decir, aquellos que no tienen una opinión formada o aquellos que no quieren manifestar su opinión. Como se ve, se trata de una escala equilibrada, simétrica y neutra en la que se definen dos polos en los extremos de esa escala, es decir, un Estado sin comunidades autónomas o un Estado que reconociese el derecho a la independencia de las comunidades autónomas y tres posiciones a lo largo de ese *continuum* que se corresponden con tres grados distintos: menos competencias, más competencias y el *statu quo*. Adicionalmente, en el CIS también se dispone de una serie más antigua sobre esta misma cuestión cuya formulación de la pregunta es exactamente igual pero cuya escala de respuesta no es totalmente comparable con la anterior por cuanto solo está formulada a partir de cuatro posibilidades, es decir, ofrece un punto de robustez algo menor. En concreto, lo que hace es eliminar la opción segunda, que es la que señala un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad. Además, no habla de comunidades autónomas sino que habla de regiones y/o nacionalidades. Creo que no es necesario leerlas de nuevo puesto que el cambio es ese y ahora lo van a ver ustedes perfectamente en la transparencia que traigo y lo pueden estar viendo ya en los papeles que hemos repartido. Se trata, pues, de una serie algo distinta, no por completo equiparable pero que sí permite una aproximación comparativa con las cautelas metodológicas propias de la investigación científica de la realidad social. Además es una serie discontinua de solo 21 puntos, pero que tiene la ventaja de que nos retrotrae a un punto anterior en el tiempo; en concreto, el primer dato que encontramos es de noviembre de 1984 y llega hasta octubre de 2011. Frente a estos 21 puntos que tiene esta segunda escala, la primera ofrece 72 puntos repartidos entre abril de 2009 y diciembre de 2017. **(Se apoya en una presentación de PowerPoint).**

Con todos estos considerandos podemos pasar, si así lo estiman oportuno, a lo que son los datos concretos de esa serie longitudinal. En concreto, esa primera escala que le refería ofrece una mayor robustez, por cuanto que sitúa en cinco ítems, en cinco posibilidades semánticas, la forma de plasmación de ese modelo territorial del Estado español.

Como ven ahí, se ha asignado un color a cada una de las posibilidades. Empezando por la primera y terminando por la última, tenemos un azul oscuro —si mis identidades cromáticas no fallan mucho, que a veces sí lo hacen— para un Estado con un Gobierno central sin autonomías; un rojo oscuro para un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menos autonomías; un verde botella para un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad; un morado para un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad; un azul cielo para un Estado en el que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes; un naranja para el no sabe, y un azul grisáceo para el no contesta. Como puede apreciarse de manera visible en esa escala, la opción preferida es la de un Estado con comunidades como en la actualidad que arranca en esa serie —que, insisto, se inicia en 2009— con un 39,9% y que, con unas oscilaciones que ahora consideraremos, ven que la cierra prácticamente dentro de lo que son los márgenes habituales de error de los barómetros, es decir, que estamos hablando de dos puntos de margen de error, en torno a 2500 entrevistas, y termina con prácticamente un 38%, un 37,8 en concreto. Podemos ver que esta opción cae

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 47

diez puntos en el verano de 2012 coincidiendo con el momento más álgido de la crisis, pero comienza a recuperarse con oscilaciones que le permiten subir y bajar en la conocida diente de sierra, y a partir de 2015 comienza a recuperar ese pulso y a situarse claramente en torno a ese 35 o 38% que pueden ustedes comprobar ahí.

A esta primera opción que sería la ideal de un Estado con comunidades como en la actualidad, le sigue como segunda opción más preferida la de un Estado con un único Gobierno central sin autonomías. El punto de arranque es un punto que está significativamente más bajo que el anterior, en un 12,1 de las preferencias ciudadanas, pero, como ven claramente en el gráfico, en una tendencia inversa a lo que se mostraba anteriormente: crece, de hecho se dobla, y llega hasta el 24,9, es decir, hasta el 25, justo a finales de 2012. Es decir, un movimiento justo opuesto al del anterior ítem de la escala, provocado sin duda, a mi entender, por la gran recesión de esos años, pero de esa misma manera a partir de 2015 y de manera suave comienza a caer situándose desde entonces y con ligeras variaciones en torno al 17 o 18% de las preferencias ciudadanas. De hecho en diciembre de 2017, en los últimos datos publicados que los tenemos todavía en avance de resultados, se encuentra en el 17,9.

La tercera opción más preferida en estos momentos, en diciembre de 2017, es la de un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad, que es el color morado, situándose en una posición solo ligeramente inferior a la anterior opción mencionada, es decir, a la de un Estado centralizado con un único Gobierno. Esta es una opción que arranca por encima del anterior ítem, dado que aglutina en abril de 2009 al 19,2% de los ciudadanos, que al igual que ocurre con el primer ítem, con el de comunidades autónomas como en la actualidad, cae en los años más duros de la crisis —2012, 2013— hasta un 10%, pero que con pequeñas oscilaciones va también repuntando hasta situarse, como ven ahí, en el 16% de las preferencias. Insisto en que estas serían las tres grandes líneas que marcarían la pauta respecto de las preferencias de organización territorial.

En cuarto lugar y con frecuencias muy similares, en torno al 10 o el 9%, se sitúan respectivamente los ítems de un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad, un 9,5, y la opción final de un Estado en el que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes, que está en un 9,4. Es decir, están realmente idénticas.

No obstante lo cual, sí quiero referir que si bien la primera, la referida a un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía arranca en abril de 2009 significativamente por encima, un 15,3, con los años iniciales de la crisis repunta, lo mismo que veíamos que le ocurría a un Estado con un único Gobierno, que llega a alcanzar casi el 20% —el 19,8 para ser exactos—, y a partir de ahí va cayendo conforme crece el siguiente ítem de un Gobierno central sin autonomías.

La segunda opción que les refería dentro de este cuarto grupo, que es la posibilidad de convertir las comunidades autónomas en Estados independientes, parte con menos de la mitad de la opción anterior. En concreto parte en abril de 2009 con un 6,7 y repunta ligeramente a partir de enero de 2012, es decir, que en este aspecto la crisis hace un pequeño incremento, porque acaban siendo tres o cuatro puntos, de la opción extrema respecto al reconocimiento de esta posibilidad de la organización territorial y se mantiene en ese punto de en torno al 10 o 9%.

Para terminar de comentar estas series simplemente quiero referirles que aquellos que no tienen una opinión formada, el no sabe, se encuentra, como puede apreciarse, durante todo el periodo, en frecuencias muy similares, entre el 6 y el 10%, y el último dato en diciembre de 2017 es del 7,7 y el no contesta está en los habituales del 2 o 1%.

Antes de pasar a la siguiente escala me he permitido hacer un pequeño ejercicio que quería referirles, que es una manera de ver estos datos y de estimar la evaluación que la percepción ciudadana hace de la organización y de las preferencias de la organización territorial del Estado, que consiste en considerar el grado de apoyo que pueden sumar las tres opciones que con fórmulas distintas respecto de la organización autonómica, es decir, con menor nivel de competencias, con igual nivel de competencias, o sea manteniendo el *estatus quo*, o con mayor nivel de competencias, tendría en estos momentos el modelo actual de Estado autonómico. Entonces, si tomamos esta perspectiva, si realizamos esta operación, el resultado fácil que tenemos del sumatorio es que aproximadamente dos terceras partes, es decir, el 63,3% de la ciudadanía optaría por una de estas tres opciones. Tendríamos un escenario de consenso en torno a estas ideas, con independencia del detalle concreto del debate político y de los acuerdos en sede parlamentaria en que se fijasen. Por el contrario, supondrían aproximadamente una cuarta parte —en concreto, un 27,3%— los ciudadanos que estarían por apostar por un modelo radicalmente distinto, bien siendo la opción un Gobierno central único, que es verdad que tendría casi el doble, un 17,9%, bien la de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 48

aquellos que apostarían por reconocer la posibilidad de convertirse en Estados independientes, que sería de un 9,4 %.

Dicho esto y para ser exactos, si observamos estos datos que les he referido para diciembre de 2017 con respecto al punto de arranque de la serie, que es 2009, comprobamos que la última de estas opciones, la relativa a un modelo alternativo centralizado o a un modelo que reconociese la posibilidad de independizarse a las comunidades autónomas, ha crecido 8,5 puntos, porque, efectivamente, en abril de 2009 estaba en el 18,8%, mientras que las posiciones medias de la escala, es decir, aquellas que se situarían más en el modelo actual de organización territorial, han bajado 11,1 puntos. En abril en 2009 estaban en el 74,4%, tres cuartas partes, de modo que en estos momentos esas tres cuartas partes se han convertido en dos terceras partes, y lo que podría ser una quinta parte en abril de 2009 se ha convertido en estos momentos en una cuarta parte. A mi modo de ver, este ha sido el cambio significativo que se ha producido desde 2009, en la última década. Esos 11,1 puntos de caída se reparten más o menos igual: seis puntos son referidos a los que optarían por menos competencias, cuatro puntos a los que querrían más competencias y dos puntos a los que se quedarían igual.

Estos son los comentarios que puedo realizarles con respecto a la primera de las series aportadas.

La segunda serie —insisto— aborda la misma cuestión, las formas de organización territorial, pero es referida a la forma en que el CIS preguntaba, desde la primera pregunta de la que existe constancia en el banco de datos, que es en noviembre de 1984, hasta el último momento que se utiliza esta escala —por tanto, hay ahí unos años en que se compatibilizan, es decir, que en algún momento se toma una escala y en otras ocasiones se toma otra—, que es octubre de 2011. Sin embargo, aprovechando ese punto de conexión final entre octubre de 2011 y uno de los puntos de la anterior serie, que es noviembre de 2011, vemos que los datos que presenta esta segunda escala, a pesar de tener un número inferior de ítems semánticos —cuatro, frente a cinco— en aquellos aspectos en que sí pueden compararse, sobre todo porque el ítem que se come es referente a aquellos que desean menor autonomía, todo lo que puede suponer el polo de aquellas personas que van desde el *statu quo* hasta un Gobierno centralizado se ve claramente reasignado, pero el dato sobre aquellos que prefieren más competencias y aquellos que tienen la idea de reconocer Estados independientes es exactamente igual. En noviembre de 2011, en la anterior escala quienes optaban por Estados independientes eran un 7% y en la escala que ahora les presento, octubre de 2011, un 8,5%, es decir, efectivamente, la coherencia es la misma, como ocurre también para aquellos que señalaban la opción de comunidades autónomas con más competencia. En octubre de 2011, es decir, en la que ahora les presento, es un 13% y en noviembre de 2011 es un 10,6%. Nos estamos moviendo en los mismos datos coherentes.

En definitiva, este test de coherencia nos puede permitir mostrar una cierta continuidad con los datos vistos hasta ahora.

En una breve y sucinta comparación, vemos que en la evolución de esta serie también puede destacarse que la opción preferida es un Estado con regiones y nacionalidades —recuerden que era la opción semántica que aquí se utilizaba para referirse a las comunidades autónomas— como en la actualidad, que crece catorce puntos desde noviembre de 1984, cuando está en el 31%, hasta octubre de 2011, cuando está en el 44,8%. Lo que aquí resulta llamativo —y creo que esto también es muy interesante— es el punto de arranque que tiene en noviembre en 1984 la opción de un único Gobierno central, sin autonomías, cuando se sitúa casi a la par de la anterior opción, es decir, es un 29%, solo dos puntos por debajo de la opción de un Estado con regiones y nacionalidades como en la actualidad, y que en octubre de 2011 ha caído ya seis puntos, hasta el 23,3%. Y en esa misma magnitud cae la opción de mayor autonomía que en la actualidad, que pasa del 20%, como pueden ustedes observar que está señalado con un color morado en la imagen, hasta el dato del 13 de octubre de 2011. Es interesante poner de manifiesto que en noviembre de 1984 una décima parte de la ciudadanía española ya se posicionaba en la idea de reconocer a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes, algo que, como ven, cae muy ligerísimamente, es decir, está prácticamente en el margen de error, al 8,5% en octubre de 2011. Como recordarán de la serie anterior, en esos mismos márgenes del 9 y 10% se mantiene hasta la actualidad. Por tanto, tengamos en cuenta este dato importante, que en noviembre de 1984 tenemos presente ya ese 10%. Es decir, se ha mantenido prácticamente inalterable desde entonces.

Para finalizar estas dos series con respecto al análisis de los datos sobre la organización territorial, puede ser interesante ver cómo también se posicionan los sumatorios de las cuatro opciones; aquí, en vez de cinco, son cuatro. Por un lado, podemos agrupar el modelo territorial actual, teniendo en cuenta que sea el ítem segundo un Estado con regiones y nacionalidades autónomas como en la actualidad, o un



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 49

Estado con regiones y nacionalidades con mayor autonomía, frente a la otra opción, que sería el modelo alternativo, bien por la vía de un Gobierno central, bien por la vía del reconocimiento de los Estados independientes. Efectivamente, la opción autonómica vigente sumaba en noviembre de 1984 un 51 % frente al 39 % que sumaba el modelo alternativo, bien central —que era un 29— bien con la posibilidad de reconocimiento de la independencia —que era un 10 %—. Pues bien, ese 51 % de 1984 en octubre de 2011 se ha transformado prácticamente en un 58 % —un 57,8—, mientras que la forma alternativa, que era un 39 %, se ha transformado en octubre de 2011 en un 31,8 %. En definitiva, si miramos los datos como conjunto de las dos series, desde finales de 1984 la aprobación del Estado autonómico —con las distintas variantes de competencias que les queramos asignar— se ha consolidado de manera muy significativa. Así, vuelvo a reseñar, que en diciembre de 2017 dos terceras partes estarían posicionándose en esa amplitud, con esos márgenes de discusión respecto a las competencias, mientras que una cuarta parte —un 27 % para ser más exactos— estaría a favor de una alternativa bien centralizada, bien a la posibilidad del reconocimiento de la independencia. Hasta aquí la exposición respecto del modelo territorial.

En estas dos últimas series que voy a exponerles —y prometo ser más breve y menos farragoso— voy a referirme a lo que entiendo el segundo eje fundamental que puede considerarse con respecto a la organización territorial del Estado, que no es sino el soporte mismo de ese Estado, que es el sentimiento de identidad nacional aquí llamado en la casa sentimiento nacionalista, pero prefiero hablar —respetando las etiquetas que ya están puestas en las series como no puede ser de otra manera— de sentimiento de identidad nacional, bien sea una identidad española o bien de cada una de las comunidades autónomas, regiones o nacionalidades que quieran indicarse. Porque no es otra cosa que el modelo de organización del Estado y la idea del sentimiento identitario lo que refleja el concepto clave en el que la ciudadanía y los Estados modernos se desenvuelven desde la aparición de la propia modernidad allá por los siglos XVII y XVIII, el concepto de Estado-nación que ustedes conocen bien. Al respecto también disponemos de dos escalas, una canónica, conocida internacionalmente como la escala Linz. Aquí quisiera hacer un pequeño reconocimiento a uno de mis maestros, el profesor Juan Linz de la Universidad Autónoma, soy profesor de la Universidad Autónoma de Madrid en el departamento de Sociología y ese departamento fue fundado por él. Esta es una escala que él ha aportado a la ciencia política internacional, así es reconocida por todo el gremio de sociólogos y politólogos, es una escala similar a la de la organización territorial del Estado. De hecho —aunque no estuve en el origen de ese escala—, las sospechas que me llevan es que esa escala debe tener mucho de la escala que en su día diseña el profesor Juan Linz, donde señala también cinco opciones que son: ‘me siento únicamente español/española’, ‘me siento más español que —el gentilicio de la comunidad autónoma, como soy valenciano diré: me siento más español que valenciano—’, ‘me siento tan español como valenciano’, ‘me siento más valenciano que español’ y ‘me siento únicamente valenciano’. A esas cinco posibilidades se le añaden otras tres —aunque aquí no se lee, simplemente se refleja si de manera espontánea así lo señala el encuestado, por tanto sigue el modelo no tanto de una pregunta sugerida sino de una respuesta espontánea que a ese respecto es mucho más rica y menos sesgada— que son: ‘ninguna de las anteriores’, el ‘no sabe’ y el ‘no contesta’. Esta escala que les presento aquí va desde diciembre de 2006 hasta diciembre de 2017 y también aparece en todos los barómetros desde noviembre de 2012, en concreto tiene 65 puntos.

Con la segunda escala que les presento brevemente ocurre algo parecido a lo que ocurría con la escala de organización territorial. Es una serie complementaria que va desde 1996 hasta septiembre de 2012, de nuevo tiene el beneficio de ser más antigua y aquí simplemente presenta solo la diferencia de sustituir —el cambio es un poquito menor— el gentilicio concreto que se pregunta para que ese tema de identidad —por eso lo he personalizado en mi caso— sea más claro que el genérico ‘de mi comunidad autónoma’, como ven ustedes ahí en la letra pequeña de las leyendas: ‘me siento más español que de mi comunidad autónoma’. Esta escala, como ven, tiene solo 11 puntos y va desde marzo de 1996 a septiembre de 2012. Lo más llamativo de las series es que, efectivamente, la mitad de los ciudadanos españoles y de una manera muy estable desde diciembre de 2006 hasta diciembre de 2017 —y luego veremos que también desde marzo de 1996— se define en términos identitarios ‘tan español como el gentilicio de su comunidad autónoma’. Es decir, cognitivamente las personas encajan efectivamente su modelo de organización territorial con un sentimiento dual de la identidad, de tal manera que la identidad española no se contrapone con la identidad de su propia comunidad autónoma, al menos —insisto— para esa mitad de la población española que aparece ahí. Como ven, de esos once años —veintidós cuando

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 50

tomemos las dos escalas— van a ver que las oscilaciones se mueven a 3 o 5 puntos, es decir son muy pequeñas y se sitúan en torno al margen de error.

A continuación, pero a una distancia —como ven— muy relevante se sitúan las posiciones restantes. En concreto, la segunda opción más preferida sería la de ‘me siento únicamente español’, que crece de manera significativa en estos últimos años —pasando del 8,9 que teníamos en diciembre al 15,2 de diciembre de 2017—. Cercanos a estos datos está también la opción de ‘me siento más —el gentilicio que corresponda— valenciano que español’ que, no obstante, registra una ligera caída desde el 17,8 de diciembre de 2006 al 11,1 de diciembre de 2017 —esto es siempre referido al conjunto nacional—. Como vemos, los datos de 2017 van a ser muy similares a los que vamos a registrar en marzo de 1996, en concreto 3 o 4 puntos arriba. Las opciones de ‘me siento más español —con el gentilicio correspondiente—’ y ‘me siento únicamente —el gentilicio de la respectiva comunidad—’ registra un escaso 6 % igual que la opción de ‘ninguna de las anteriores’. Como ven también todas estas opciones mantienen unos pequeños márgenes de oscilación que son muy similares y donde solamente cabría reseñar la caída de la opción de ‘me siento más español’ en unos 6 puntos a lo largo de la serie y que se corresponde con el crecimiento de la opción ‘me siento solo español’, que pasa del 12,5 en diciembre de 2006 al 11,4 en noviembre de 1996 y al 6,3 % en diciembre de 2017.

Finalmente, y ya con esto termino la exposición, el gráfico segundo, el que comienza en marzo de 1996 y llega hasta septiembre de 2012, lo que efectivamente permite comprobar un poco también es la coherencia de la continuidad de la serie. Simplemente, y yo creo con esto podría concluir, lo que podemos señalar es el paso del tiempo y la propia extensión, consolidación y todos los fenómenos ambientales y de la vida política, económica, social y cultural que afectan a los modelos de organización territorial de un Estado y que efectivamente eso forma parte de toda la dinámica política y de toda la dinámica societal, a mi modo de ver no han supuesto un deterioro de la identidad nacional española, dado que en estos momentos tres de cada cuatro ciudadanos, un 75,6 % se siente tan español como de sus comunidades autónomas, que es un 54 %, más español que de sus comunidades autónomas solo un 6 % o solo español un 15 %. Y este dato del 75,6 %, que es el último dato de diciembre, en marzo de 1996, ya han pasado veintiún años, era del 79,6 % y en noviembre de 1996 era del 77 %, en el punto último donde se juntan las dos escalas. Nos estamos moviendo, según los márgenes de error de las muestras del CIS, en torno al 2 % y efectivamente estaríamos diciendo que la identidad española no se ha visto resentida con todo lo que ha sido la dinámica posterior a lo que podría ser los primeros diez o quince años de vida del Estado autonómico, donde las expectativas de todo modelo de organización económica siempre son más fructíferas o más positivamente esperadas que el transcurso del tiempo que siempre contribuye no sé si a anquilosar, pero sí a ralentizar o atemperar esas expectativas.

Y hasta aquí la exposición que yo les traía preparada a partir de los datos disponibles sobre los temas del Estado y la modernización del Estado autonómico y el soporte, la percepción que la ciudadanía ofrece del mismo.

Ahora, creo que conforme al Reglamento, quedo a disposición de sus señorías para cualquier cuestión que tengan a bien considerar,

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

A partir de este momento intervienen los portavoces de los grupos.

Por el Grupo Socialista tiene la palabra la señora Batet.

La señora **BATET LAMAÑA**: Muchas gracias, presidente.

Señor Torres, bienvenido al Congreso de los Diputados, a la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, una Comisión de reciente creación y en la que este grupo parlamentario tiene muchas expectativas puestas.

Permítame empezar extrayendo algunas conclusiones generales sobre la Constitución española sobre la base de otras series del CIS que a nosotros nos parecen importantes. En primer lugar, los españoles han valorado a lo largo de todas estas series y observaciones que el CIS ha ido acumulando extraordinariamente de manera positiva la Constitución. En segundo lugar, también han valorado los ciudadanos y ciudadanas de este país de manera reiterada a lo largo de las distintas observaciones de otra serie que la Constitución no responde o no tiene sesgo ideológico, es decir, que no es ni de izquierdas ni de derechas, sino que es de todos y para todos. Nos parece que también es otro elemento relevante a destacar. En tercer lugar, el valor fundamental que los ciudadanos ponen encima de la mesa como gran aportación que ha realizado la Constitución en nuestro país ha sido el acceso y la garantía de libertad,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 51

especialmente para aquellos que vivieron y conocieron además una dictadura, la Constitución abrió precisamente esta garantía fundamental que es la libertad. Sigue hoy siendo uno de los elementos más destacados como algo positivo que nuestra Constitución ha aportado. Digo esto y empiezo por aquí porque desde nuestro punto de vista sería bueno que se mantuvieran estos tres rasgos o estas tres características en nuestra sociedad también si abordáramos la reforma de la Constitución como nosotros defendemos.

Las dos series que nos ha presentado son muy interesantes y efectivamente responden a parte del objeto de esta Comisión pero, desde mi punto de vista, orillan en parte así presentadas el problema porque usted sabe que la media es una ficción estadística y eso nos oculta los datos reales y las diferencias entre los territorios que son donde encontraríamos los problemas reales que existen. Viendo la estadísticas que usted nos presenta, llegamos a la conclusión que usted ha puesto de manifiesto y es que estamos más o menos igual que en los años ochenta, noventa o dos mil, pero la realidad de hoy, y a ningún observador actual se le escaparía ni podría discutirlo, es muy distinta a la realidad de los años noventa, por poner un ejemplo. No quiero entretenerme mucho, pero en las series sobre la forma de Estado, pongo un ejemplo: un Estado con un único Gobierno sin autonomía, la media es del 17 %, dato de 2015, en Cataluña es de 6 % y en Castilla y León el 28 %. Tenemos el ejemplo del medio pollo, está bien la media, pero no nos da la información que esta Comisión y los partidos políticos debemos y esa es nuestra obligación manejar.

Respecto al sentimiento de identidad nacional, me siento tan español o tan española como de mi comunidad, la media es del 56 %, pero en Cataluña es del 35 %, Navarra el 38 %, Murcia el 82 % y Aragón el 71 %. Volvemos a tener medio pollo. A eso me refería con las medias estadísticas que al final forman una ficción que está bien conocer, pero en la que nosotros como partidos políticos, no usted, tenemos la responsabilidad de profundizar.

Continuando con el estudio de las series del CIS, es necesario destacar dos cambios significativos respecto a dos cuestiones que también, desde nuestro punto de vista, son muy relevantes, que es el deseo de reforma de la Constitución, por un lado, y el grado de satisfacción con el texto constitucional por otro.

Sobre el deseo de la reforma de la Constitución en la primera observación que se produce, que es del año 1987, cree que hay que reformarla un 32 %. En la última observación de esta serie, que es de 2012, un 59 %, 32 %-59 %. Esta cifra, desde su punto de vista, no permite sostener la tesis de que nadie quiere la modificación de la Constitución o que la modificación de la Constitución no es algo socialmente valorado, querido o deseado, más bien al contrario.

Sobre esta serie aparecen catorce observaciones y solo una de ellas, la del año 2000, se ha hecho gobernando el Partido Popular. Sobre eso usted evidentemente no tiene ninguna responsabilidad, es un dato que pongo encima de la mesa y del cual tampoco quiero extraer más conclusiones que el apunte. ¿No cree que sería interesante recuperar y actualizar la serie en el momento actual? Esa sí que es una pregunta dirigida a usted y le voy a pedir el presidente que sea un poco indulgente con el tiempo, dado que no tenemos más comparecientes y no va a haber nadie esperándonos a la salida de la Comisión. **(Risas.—Rumores).**

Habiendo puesto en evidencia la voluntad social de reformar la Constitución... Y, por supuesto, él tiene la facultad de hacer lo que estime oportuno...

El señor **PRESIDENTE**: Señora Batet, seré flexible, pero ha hecho un juicio de valor que parece que hay bastante gente descontenta, por decirlo así.

La señora **BATET LAMAÑA**: Me refería a ningún compareciente. **(Risas).**

Habiendo puesto en evidencia con esta serie que la voluntad social de reformar la Constitución existe, es verdad —lo admito y no me duele hacerlo— que desconocemos el sentido de reforma que quiere expresar ese 59 %. Seguramente expresarían reformas muy diversas e incluso opuestas, pero desde nuestro punto de vista la responsabilidad de los partidos políticos con representación en esta Cámara y nuestro trabajo pasa precisamente por leer ese porcentaje y por intentar buscar los acuerdos pertinentes y establecer el dialogo pertinente para ver en qué medida y en qué aspectos hay que reformar la Constitución.

En segundo lugar, una responsabilidad que también corresponde a los partidos políticos es preguntarnos si la Constitución hoy responde a los objetivos y a las necesidades reales de los ciudadanos y ciudadanas de este país y si goza de ese consenso que todos valoramos muy positivamente. Todos

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 52

ponemos en valor que en el año 1978 la Constitución recibió un apoyo enorme, pero ¿hoy goza de ese apoyo? Es una pregunta que tenemos que hacernos. El Grupo Parlamentario Socialista cree que no, que no responde a los objetivos ni a las necesidades y que además no goza de ese apoyo, puesto que el 59 % está diciendo que quiere reformarla. Por tanto, el Grupo Parlamentario Socialista cree que no, que no responde a eso, y el CIS parece que también dice que tampoco. Coincidimos, pues, con el CIS.

Si abordamos las series del CIS que preguntan sobre el grado de satisfacción con la Constitución, encontramos también datos reveladores. En 1987, el 56 % está muy o bastante satisfecho mientras que el 31 % poco o nada. En 2012, esos porcentajes se intercambian. El 37 % está muy o bastante satisfecho y el 51 % poco o nada, 20 puntos de diferencia. Yo no soy socióloga, pero me parece que la doctrina es unánime en eso y es que no podemos decir que no pasa nada, porque 20 puntos sí son significativos. Es un cambio relevante. Curiosamente, la última observación de esta serie también es de 2012. Que no salga en el barómetro del CIS o que no preguntemos por ello no va a evitar que forme parte de la realidad y creo que no es una buena idea —me dirijo al resto de grupos políticos— eludir preguntas para no ser conscientes de la realidad, sino que más bien tendríamos que movernos en dirección contraria. Lo cierto es que la tendencia del CIS, interrumpida, como digo, en 2012, marca un aumento de la voluntad de reforma y una disminución del grado de satisfacción. Y le pregunto: ¿No cree que sería necesario que en los próximos barómetros del CIS se incluyan estas dos preguntas? Desde nuestro punto de vista, eso ayudaría muchísimo a los trabajos de esta Comisión, a conocer mejor la realidad de nuestro país, a actuar por parte de los partidos políticos responsablemente y con conocimiento científico, no solo intuitivo, y además a cumplir con el principal objetivo de la institución que usted preside, que es preguntar para saber.

El señor **PRESIDENTE**: Señora Batet, lleva diez minutos hablando.

La señora **BATET LAMAÑA**: Terminó, señor presidente.

El CIS —somos conscientes— no va a ofrecernos ni a indicarnos, porque no le corresponde, ni una meta ni un objetivo ni una reforma concreta en un sentido determinado, pero sus datos, desde nuestro punto de vista, nos invitan o invitan al menos a esta Comisión a explorar un camino. En el año 1978 nadie tenía en la cabeza la Constitución, puesto que la Constitución fue una obra común de todos. Por eso no se le reconoce sesgo ideológico, por eso tiene una valoración positiva, por eso se aprecia su valor como la conquista de la libertad y por eso...

El señor **PRESIDENTE**: Por eso debe concluir ya.

La señora **BATET LAMAÑA**: Y por eso termino, señor presidente, agradeciendo al compareciente la disposición de estar hoy en esta Comisión y de querer compartir con los miembros de la misma los conocimientos que alumbró el CIS. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Ciudadanos tiene la palabra la señora Millán.

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

En primer lugar, quiero agradecerle su presencia hoy en esta Comisión. Su comparecencia nos ha parecido especialmente interesante, así como lo son los estudios, los informes y las encuestas que realiza su institución.

La semana pasada se celebró la primera sesión de esta Comisión, también con comparecencia, y se estuvo hablando de la posibilidad de reformar la Constitución española, si procede o no, y del modelo territorial. Se dijo algo con lo que nosotros estamos totalmente de acuerdo y es que en 1978 diferentes partidos políticos de distinta ideología tenían algo en común que permitió que hubiera consenso: la democracia. Todos iban hacia y en busca de la democracia. Para que ahora haya un consenso, lógicamente, también tenemos que tener claro hacia donde vamos y Ciudadanos lo tiene claro. Vamos hacia una España unida, en la que se garanticen las libertades y los derechos de los ciudadanos. Para ello hay que pensar en generalidades y no solo en singularidades. Están bien las singularidades porque conforman una España diversa y rica, pero pensar solo en singularidades origina que se creen desigualdades en otros territorios y entre ciudadanos.

Dicho esto, respecto a su intervención y a la institución que preside, quería formularle unas preguntas concretas de cara a comprender mejor la percepción de los españoles. La primera es si considera que los ciudadanos perciben que existen desigualdades no justificadas entre comunidades autónomas. La segunda es si cree que, tras las elecciones en Cataluña, la sociedad española es partidaria de un Estado

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 53

federal o de un Estado como el que tenemos ahora, pero con clarificación de las competencias entre Estado y comunidad autónoma. La tercera pregunta se refiere a si, de acuerdo con los datos que recaba su institución, los españoles ven el Senado como la Cámara para lo que realmente se constituyó, una verdadera cámara territorial. Y la cuarta y última, si cree que los ciudadanos quieren que se reforme la Ley electoral y de alguna manera acabar con las desigualdades que existen entre los territorios.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Millán, por partida doble, por su intervención y por su concisión.

Por el Grupo Parlamentario Mixto, en nombre de Compromís, tiene la palabra el señor Baldoví.

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

En primer lugar, evidentemente, quiero agradecer al señor Torres los datos que nos ha proporcionado, pues a nuestro modo de ver han sido muy interesantes. Y en segundo lugar, quiero hacer varias consideraciones y compartir alguna intervención.

La primera consideración es una pregunta. Me gustaría saber si está de acuerdo con mi consideración. A pesar de que muchas veces se ha acusado, por parte incluso de algún ministro y de algunos opinadores profesionales, a las comunidades autónomas de todos los males habidos y por haber —gastadoras, pozos sin fondo—, me sorprende constatar que el modelo territorial de las comunidades autónomas en la sociedad española está muy consolidado. Entiendo que es así. De los datos que nos ha dado deduzco que la crisis que ha habido en Cataluña no ha modificado en ese sentido las reacciones más extremistas en un sentido o en otro. Es mi primera impresión en relación con los datos.

Quiero compartir prácticamente toda la intervención de doña Meritxell Batet, en el sentido de que en estos datos sería importante ver la distribución territorial de los mismos. Por eso hago la petición de que los datos se desglosen por comunidades autónomas para tener una visión de conjunto.

Finalmente, quiero manifestar a la Comisión que comparto con doña Meritxell Batet las expectativas que tiene puestas en la misma, aunque a veces de manera persistente otros grupos no tienen las mismas expectativas que usted y yo tenemos.

*Moltes gràcies.*

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

Por el Grupo Popular tiene la palabra el señor Matarí.

El señor **MATARÍ SÁEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Señor Torres, muchas gracias por su exposición, que a mi juicio ha sido muy clarificadora e interesante para el objeto de esta Comisión, que es, efectivamente, evaluar el Estado autonómico y en su caso hacer propuestas para su modernización.

No estamos hablando ni está creada esta Comisión para hablar de la reforma de la Constitución, aunque puede resultarles muy interesante al señor Baldoví o a la señora Batet. En ese objetivo, la evaluación del Estado autonómico y las propuestas para su modernización, conocer la opinión de los españoles es muy interesante y por eso le agradezco mucho esa exposición tan pormenorizada que nos ha hecho.

Voy a plantearle alguna cuestión acompañada de unas brevísimas reflexiones que nos pueden servir, quizá, para avanzar algunas conclusiones que nosotros consideramos susceptibles de ser compartidas por muchos de los integrantes de esta Comisión. Y no voy a entrar, señor presidente, por respeto a la decisión que hemos tomado en Mesa y portavoces, en debate con otros miembros de la Comisión, con otros oradores, y quiero recordar que habíamos acordado que esta Comisión no era para debatir con los comparecientes, sino para formular las reflexiones y preguntas que uno estime convenientes. En cualquier caso, yo creo que hay comisiones de otro ámbito en esta misma casa para debatir entre nosotros y con los comparecientes cuando vienen en su condición de miembros del Gobierno.

Señor Torres, nosotros coincidimos bastante —no sé si ha tenido ocasión de escuchar las comparecencias de la semana pasada de los padres de la Constitución— con las posiciones y con las opiniones expresadas por el señor Herrero, por el señor Roca y por el señor Pérez-Llorca. Y coincidimos porque estamos convencidos, como ellos, de que el Estado de las autonomías efectivamente, como aquí se ha dicho hace un momento, es un gran logro de la democracia española, que ha sabido potenciar muchas de las capacidades y resolver también bastantes de los problemas históricos de nuestro país. El

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 54

desarrollo del Estado autonómico ha permitido la extensión y consolidación del Estado del bienestar y, al mismo tiempo, profundizar en los derechos y las libertades de los españoles. Yo creo que esto es algo poco discutible. Y también, aunque esto es verdad que puede ser discutido por algunos, el Estado de las autonomías ha posibilitado integrar en la unidad de España las distintas lenguas, culturas y formas de sentirse español. Por eso, hechas estas tres brevísimas reflexiones, quiero plantearle muy rápidamente algunas cuestiones.

Con los datos que usted ha expuesto, señor Torres, y que recogen la evolución de la opinión pública española, ¿usted cree que se podría decir que una mayoría de españoles son favorables a un cambio en la actual organización territorial del Estado o más bien sería al contrario, que la mayoría de los españoles no demandan hoy una modificación o un cambio sustancial en el modelo territorial que establece el título VIII de nuestra Constitución y sí quizá alguna reforma, algunos cambios que sirvan para mejorar el funcionamiento del sistema vigente?

La construcción del Estado de las autonomías ha ido paralela a los profundos cambios que se han producido en la sociedad y en la realidad política, económica y social española en los últimos cuarenta años. ¿De qué manera cree usted que ha contribuido el Estado de las autonomías a esos cambios? Dicho de otra manera, ¿en qué manera ha contribuido la actual organización territorial del Estado en España a la consolidación del Estado democrático y a la consolidación del Estado del bienestar en España, con lo que ha supuesto, por ejemplo, de acercamiento y mejora en la prestación de los servicios públicos fundamentales que hoy reciben los españoles?

Usted se ha referido en la última parte de su intervención a lo que es la identidad española, el sentimiento español, el sentimiento de la identidad nacional que usted decía o, en términos de la propia casa, el sentimiento nacionalista o nacional en los términos del CIS. Me parece importante destacar esta cuestión porque pone de manifiesto que, aunque quizá no se constata con frecuencia, el sentimiento y la identidad españoles son muy fuertes para una gran mayoría de españoles. En este sentido, ¿cree usted que en el haber del Estado autonómico se puede afirmar que, incluso a pesar del problema que han provocado algunos dirigentes independentistas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la España de hoy está más interrelacionada e integrada que hace cuarenta años?

Por último, ¿cree usted, por los datos y explicaciones que nos ha trasladado, que España puede estar en cuestión, quizá, en el discurso de algunos dirigentes políticos, pero no en el ámbito de lo cotidiano para la inmensa mayoría de los españoles? Le pregunto esto porque incluso en las comunidades autónomas en las que se dan rasgos significativos de identidad autóctona superior a la media nacional la identidad nacional española sigue siendo el referente dominante.

Estas son las cuestiones, señor Torres, muchas gracias por su comparecencia y esperamos que las conclusiones finales puedan contribuir a los trabajos de esta Comisión.

Muchas gracias, señor presidente.

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

Tiene usted razón al recordar los acuerdos de Mesa y portavoces de la Comisión; es verdad que yo he entendido que la intervención de la señora Batet no entraba en polémica con el compareciente, sino que era la manera de expresar las preguntas. Pero tiene usted razón; el último día lo recordé y esta mañana también.

Señor Torres.

El señor **PRESIDENTE DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS** (Torres Albero): En primer lugar, muchas gracias a la señora Batet, a la señora Millán, al señor Baldoví y al señor Matarí por su trato amable. Cuando uno se sienta aquí, aunque tenga una cierta experiencia de opositor —y más los que venimos del mundo académico—, no deja nunca de entender este tipo de comparecencias casi como el día que tenías que dar la primera clase o el día que tenías que examinarte de la titularidad o de la cátedra. Dicho esto, voy a intentar contestar a sus intervenciones aunque, efectivamente, algo de lo que ha señalado Meritxell Batet, también ha sido abordado por Joan Baldoví y por Juan José Matarí. Yo tengo algún dato, lo que pasa es que componer estas series no es fácil. Algunas, como las segundas, las que son distintas, están ya disponibles en el banco de datos, pero otras hemos tenido que crearlas. Nosotros tuvimos el aviso de que yo estaba citado para esta comparecencia el miércoles pasado, y prácticamente hoy a mediodía estábamos terminando de elaborar los gráficos. Y, efectivamente, si se ha tenido esa sensación de haber sido algo farragoso al contar series tan largas, que si sube que si baja, etcétera, si ya me pongo a verlas por comunidades autónomas seguramente se nos hubieran hecho las diez de la noche,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 55

aunque, créanme, después de un año y pico sin dar clases me apetece tremendamente hablar, hablar y hablar, y más para un auditorio tan distinguido como este.

Yo he recopilado —y lo tengo aquí a mano— un poco a vuela pluma, con borrones y con Boli, algunos datos de lo que yo entendía que podía ser la cuestión más complicada, que es Cataluña —la organización territorial del Estado— y un poco el País Vasco. Esos datos del pollo entero y el medio pollo, efectivamente, para los casos de estas dos regiones o nacionalidades eran significativamente distintos. En abril de 2009, en Cataluña, la opción de mayor autonomía y la de menor autonomía sumaban, aproximadamente, en torno a dos terceras partes. En estos momentos, suma aproximadamente un 44 % o un 43 %; bueno, puede ser que sea más, un 50 % en el barómetro de 2017, pero es verdad que tiene una muestra más pequeña. Nosotros también jugamos mucho con los barómetros y en los barómetros las muestras territoriales son muy pequeñas; estamos hablando de 400 entrevistas. A veces disponemos de otros instrumentos, desde un punto de vista muestral, mucho más potentes, pero tienen una dificultad añadida y es que utilizan una metodología, como ha sido el caso de este último preelectoral catalán, distinta porque ha tenido que ser telefónica por razones meramente de operatividad. Con el tiempo que teníamos disponible no podía hacerse desde un punto de vista personal y, por tanto, ha habido que recurrir a una encuesta telefónica, donde los sesgos en las preguntas que se leen de escalas complejas siempre son mayores, y así, en este caso, la posibilidad de convertirse en Estados independientes se eleva hasta un 44 %. Sin embargo, en el barómetro la posibilidad de convertirse en Estados independientes de manera sistemática está en un 35 %; son muestras mucho menores, pero es otra metodología, porque con el teléfono al final uno siempre se queda con la última palabra, ya que todo es apresurado. En las entrevistas personales, en que todo se puede hacer mucho más pausadamente, siempre son 10 puntos menos. Los datos de Cataluña no tienen nada que ver con los de Castilla y León o con los de Murcia; en abril de 2009 ese dato en Cataluña estaba en el 19 % y en estos momentos, con esa misma metodología de los barómetros, está en el 35 %, es decir, ha subido 15 puntos, aproximadamente los mismos que ha bajado la opción de ‘una comunidad autónoma con mayor autonomía’, manteniéndose el polo de ‘una comunidad autónoma como en la actualidad’ o como ‘una comunidad autónoma con menos autonomía’ o ‘un único Gobierno’, que está en torno a las mismas cifras y que suponen en torno al 30 % de la ciudadanía catalana.

Algo parecido, y no me extendiendo más en detalles, ocurre en el País Vasco. Los sentimientos de identidad son parecidos. Ocurre lo mismo, pero en el caso catalán el dato sobre la identidad —si ‘usted se considera solo español’, ‘más español que catalán’, ‘tan español como catalán’, ‘más catalán que español’ o ‘solo catalán’— en estos momentos ha bajado 10 puntos desde 1984, cuando estaba en el 49 %, pero en estos momentos está en el 40 %; el 39,6 % en diciembre de 2017 son aquellos que dicen sentirse tan españoles como catalanes, un 5 % son los que dicen sentirse más españoles que catalanes y un 6 % los que dicen sentirse solo españoles. Si sumamos esto, tenemos un 50 %, un 22 % son los que dicen sentirse más catalanes que españoles y un 20 % los que dicen sentirse solo catalanes, según datos de diciembre de 2017. Insisto, a pesar de ser cuatrocientas entrevistas, exactamente 384 —la cifra varía un poquito en función de la muestra efectivamente realizada—, los barómetros son muy estables; lo han sido a lo largo de toda la crisis, asumiendo la misma metodología de entrevista personal. Los datos del País Vasco son parecidos; allí son bastante más estables: en noviembre de 1996, un 36 % se decía tan español como vasco; en diciembre de 2017 —es decir, veinte años después— es un 32,5, está en los márgenes de error habituales porque la muestra en el País Vasco, como es bien sabido, por la menor población, es de ciento y pico personas. Desde ese punto de vista —y esto también responde a lo que ha señalado el señor Matarí—, a pesar de todos los acontecimientos políticos, esa idea de la identidad española está muy presente en Cataluña.

Pasando al tema de la Constitución, que usted ha indicado, no puedo darle más datos, tampoco se me pidió ninguna cosa concreta. Al tratarse la Comisión estrictamente de la evaluación y modernización del Estado autonómico, pensé en la idea de la organización territorial. En ese aspecto el CIS tiene datos de 2012, pero se obtienen de preguntas dicotómicas. Son escalas sobre uno o dos, sobre cara o cruz, y la tendencia, por ejemplo la idea de reforma o no, tiende siempre a un punto de equilibrio, casi por mera razón azarosa. Eso no significa que en el último dato se tenga una mayor idea de que la ciudadanía está a favor de una reforma de la Constitución, que efectivamente en los últimos años ha crecido. Hay una serie, que es aquella a la que usted se ha referido, en la que ya en 1987 los que creen que hay que reformarla son un 32 %, los que creen que hay que dejarla como está son un 33 % y los que no saben un 32 %. Es decir, en el año 1987, apenas nueve años después de la Constitución, ese elemento ya estaba así. Insisto, toda pregunta sugerida planteada en términos dicotómicos lleva a este tipo de considerandos. Es un

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 56

charco político en el que, como presidente del CIS, siempre dije a mis superiores, a las personas que me nombraron, que no me quiero meter. Soy académico y trabajo desde la perspectiva académica, es decir, la vida política me interesa en tanto en cuanto tengo responsabilidades en el ejercicio de alto cargo, pero les diré que cuando repasamos el listado de cuestiones, por ejemplo, sobre los problemas que existen en España, vemos que el tema de la Constitución no es ninguna prioridad. Me imagino que por todos estos considerandos, hasta ahora ese elemento —porque no tenemos series más actualizadas de la Constitución— no se ha planteado. En el año que llevo aquí esa cuestión, desde el punto de vista de la problemática que las encuestas planteaban, no aparecía. Aparecen otras, como la independencia de Cataluña, el terrorismo internacional, por supuesto los temas habituales de índole económica, corrupción, paro, etcétera, pero esa cuestión no.

En el estudio de febrero de 2012 —hay un dato posterior, de noviembre de 2012, que incide sobre todo en la cuestión del desconocimiento de la Constitución, lo cual se destaca en el barómetro de ese año—, al que se refiere usted, cuando se habla de la reforma de la Constitución —como ha indicado muy bien, es un 58,6%— y se pregunta qué aspecto reformar, el dato es el sistema autonómico, las autonomías sin especificar. Y se pide el primero, el segundo y el tercero en importancia; el primero es referido por un 6,5% de la ciudadanía, el segundo por un 2,6% y el tercero por un 0,8%. En definitiva, un 9,9% de personas, cuando hablan de reformar la Constitución y luego se les piden aspectos concretos, de manera espontánea refieren la idea del sistema autonómico. También hay otras referencias, pero andan en torno al 0,6 o 0,4 respecto a la reforma de los estatutos y la reforma autonómica. ¿Y sabe cuál era el aspecto más importante que señalaban en esa encuesta? La reforma de la justicia —supongo que por algún tema coyuntural de ese momento—, sin especificar, que era citado como el elemento más notorio por el 22,6% y el siguiente era el no sabe, no contesta, con un 19,6 como primer elemento importante. Respecto al segundo elemento, sin ninguna discusión, el 60% de las personas decían que no sabían. Este tipo de preguntas dicotómicas... Por eso la idea de recurrir a escalas con al menos cinco ítems, es decir, mucho más robustas, que permitan, al menos en términos científicos, extraer este tipo de apreciación. Insisto, son muy legítimas desde el punto de vista del debate político, no entienda lo que le he indicado como un acto de militancia política, sino simplemente como precaución metodológica a la hora de interpretar ese tipo de escalas.

La señora Millán me ha preguntado por aspectos muy concretos sobre los que, efectivamente, no traigo datos. Habría que buscarlos; a ver si en las bases de datos disponemos de algo al respecto. En un aspecto fundamental, como es la forma de organización territorial, mi conclusión de las dos primeras series era esa, que con independencia de lo que la vida parlamentaria, la vida de la arena política establezca —una reforma con mayores o menores competencias o con mantenimiento del *statu quo*— esas posibilidades, esas tres opciones del actual modelo de organización territorial, que está sujeto a esa modulación de opciones, tiene de manera continua y estable el apoyo en la actualidad de dos terceras partes, viniendo de tres cuartas partes, es decir, que en el camino aproximadamente un 10% se ha perdido y que ese 10% ha ido a engrosar sobre todo más el ítem de un único Gobierno que la posibilidad de Estados independientes. Y respecto de las anteriores cuestiones, como la reforma de la Ley electoral, el Senado como cámara territorial, etcétera, por ejemplo, en esta encuesta de 2012, cuando se pregunta sobre aspectos, aparece el derecho a la autodeterminación, la eliminación de las comunidades autónomas, la sucesión de la Corona, la reforma de la justicia, el endurecimiento de las penas, penas mayores para los políticos corruptos, garantizar los derechos sociales, garantizar el derecho al trabajo, pero la reforma de la Ley electoral aparece como primera mención en un 4,2%, en un 2,8% como la segunda y un 0,5% como tercera. Es decir, estamos hablando de un 7% de personas que de manera espontánea señalan en ese aspecto concreto como una cuestión a introducir o justificativa de la reforma constitucional.

Respecto a lo que señalaba el señor Baldoví, creo que la conclusión es la misma que en lo referido a la señora Millán. Los datos de la primera serie, que son concordantes como soporte psicosocial identitario con los de la segunda, son que el actual modelo de organización territorial, con esos márgenes —que, insisto, son márgenes del debate y la discusión en la arena política—, está muy consolidado; es decir, que a pesar de esa pérdida de en torno a 10 puntos, seguimos hablando de dos terceras partes de la ciudadanía española. En el caso más extremo, que en estos momentos sería el caso catalán, si excluimos el 35% de aquellos que quieren el reconocimiento para convertirse las comunidades autónomas hipotéticamente en Estados independientes y sumamos «con mayor autonomía», «como en la actualidad» o «con menos autonomía», estamos hablando de en torno a un 52 o 53%. Por tanto, estamos en una diferencia muy significativa de personas, incluso en el escenario más desfavorable —insisto, en estos



# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 57

momentos mucho más desfavorable que el vasco, que estaría solamente en un 25%—, que es el catalán; es decir, ese Estado autonómico, esa organización territorial autonómica también estaría en esta serie, cifándonos a esta serie, consolidado. Creo que usted también ha indicado muy correctamente, y es un poco lo que yo trataba de transmitir, seguramente de una manera más torpe, que toda la catarsis, todo lo que ha ocurrido en estos meses pasados con la crisis de Cataluña no ha modificado los datos. En el escenario peor, con la metodología de la encuesta telefónica, salió prácticamente lo mismo. Se llama por teléfono a alguien y, de manera rápida porque la gente dice que tiene prisa, se le pide que entre una serie de opciones señale una y entre ellas está, la última, 'un Estado que reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes'. El no sabe o no contesta, por defecto, no se señala. En el preelectoral que se realizó en agosto de 2015 para las elecciones de septiembre al Parlamento de Cataluña fue un 46%; en el preelectoral realizado la última semana de noviembre en Cataluña ha sido un 44%, es decir 2 puntos menos. Son 3000 entrevistas y un poquito menos del 2% de error; lo que estamos diciendo es que son 2 puntos menos después de todo lo que ha pasado, con esa metodología que, insisto, es muy sesgada, en el sentido de que la última palabra que oye la persona es la idea de independencia y la presión social, etcétera, puede explicar las diferencias con respecto al 35% en el que nos movemos en las encuestas personales. O sea que, efectivamente, señor Baldoví, lo ha interpretado muy correctamente; es decir, toda la crisis del último cuatrimestre en Cataluña no ha modificado para nada la situación de los datos. Y con todas las prevenciones de los errores muestrales, etcétera, trabajando los datos de una manera exhaustiva y detallada por parte de los técnicos, podríamos conseguirlo por comunidades autónomas. Es decir, no habría mayor problema para eso.

Finalmente —*last but not least*, como diría la expresión cursi inglesa, el último pero no menos importante—, respondiendo al señor Matarí, de nuevo un poco lo mismo, la idea de que los españoles apuestan por ese modelo actual. Ya le he respondido a la señora Millán y al señor Baldoví sobre esa misma idea que yo creo que sí. Y en cuanto a si la España de hoy está más integrada que hace cuarenta años, lo que nos dicen los datos es que efectivamente está integrada. Ha caído un poco la idea de la identidad exclusivamente española porque la identidad española se ha hecho más plural, compatibilizándose con las identidades respectivas de las comunidades, regiones o nacionalidades, pero eso no significa que esté más desintegrada la identidad española. Si la pregunta es si está más desintegrada la identidad española, la respuesta es no. Los datos indican que no. En cuanto a lo que me preguntaba referido a Cataluña, valga lo que ya he señalado al señor Baldoví, que efectivamente después de las crisis de los últimos cuatro meses, lo que apreciamos es que, con respecto a los términos de la identidad nacional, los que se consideran solo catalanes —que ha subido 13 puntos desde enero de 1984— en estos momentos son el 20% y de manera estable; los que se consideran tan españoles como catalanes son un 39,6%, y los que se consideran más catalanes que españoles son un 22%. Es decir que si sumamos los que se consideran solo catalanes y los que se consideran más catalanes que españoles, estamos en un 42%, lo que, como ven, coincide con esa pregunta de organización territorial y el sesgo de la última palabra: independientes. Es decir, que aquí hay, como en todo, aritméticas que son modulables en función de las metodologías, del tipo de preguntas. Por eso incido un poco en esa idea de la rigurosidad de las series a la hora de manejar esto desde un punto de vista de soporte científico o social, que al fin y al cabo es lo que a los académicos se nos puede pedir. Y si sumamos lo de 'solo español' o lo de 'más español que catalán', estamos hablando de que un 50% se considera 'tan catalán como español', 'más español que catalán' o 'solo español'. Y si además le sumamos los que también utilicen 'más catalán que español' pero dicen 'español', pues efectivamente estamos en tres cuartas partes de la ciudadanía española. Y hay un 6% que no se identifica —a lo mejor esto aquí es significativo señalarlo— en ninguno de los anteriores ítems; esta también es una cuestión interesante.

No sé si he respondido a todo pero si hay alguna cuestión, como la que planteaba la señora Millán, sobre aspectos muy concretos, por desgracia los agravios y desigualdades respecto a comunidades autónomas, el Senado como cámara territorial, etcétera, no tengo en estos momentos datos aquí que pudieran aportar algo en esa dirección. Pero a mi modo de ver la mejor pregunta para conocer la opinión pública española en cuanto a los problemas que la acechan o que la preocupan, esa pregunta espontánea de los barómetros, que es la que se repite y suele ser la pregunta 7, donde se le pide al encuestado que haga tres menciones —estamos hablando de 2500 personas por tres menciones, que son 7500 menciones posibles—, efectivamente esas cuestiones no aparecen ahí. Si tuviera una mínima aparición, se dice que es de manera espontánea y entonces cualquier mención que se introduce va a una base de datos que nos sirve para codificarlo. Y cuando hay al menos una sola mención aparece a veces. Estas tablas tienen algo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 409

17 de enero de 2018

Pág. 58

curioso porque se dice, ¿pero cómo aparecen ahí si pone 0,0? Es un 0,0 por los redondeos al primer decimal. Pero lo que significa efectivamente es que será un 0,02 o un 0,01. Cuando no aparece lo que figura es un guioncito pero para que aparezca un guión siempre ha tenido que aparecer en alguna de las posiciones al menos mencionado una vez. Si no se menciona ninguna vez, es cuando desaparece de esta lista.

Esa es la metodología, que nos sirve un poquito para ver realmente cuál es la vida cotidiana, el día a día de la ciudadanía que siempre acaba siendo, como ven, muy convergente en lo que respecta a los principales problemas del país.

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

Con esto concluimos las comparencias de hoy. Tenemos cita el miércoles que viene y pido a los portavoces que se acerquen un segundo para hablar de un pequeño tema.

Se levanta la sesión.

**Eran las siete y treinta y cinco minutos de la tarde.**

cve: DSCD-12-CO-409