

***Dictamen de la Comisión especial de estudio  
que tiene por objeto la profundización  
y desarrollo del autogobierno aragonés***

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Acuerdo de creación**

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, a propuesta de la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y atendiendo a la solicitud de los Grupos Parlamentarios Socialista, del Partido Aragonés y Chunta Aragonesista, acordó la constitución de una Comisión especial de estudio que tuviera por objeto la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés.

### **2. Duración**

De conformidad con lo establecido en el acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón, la Comisión debería finalizar sus trabajos en el plazo máximo de seis meses desde su constitución. La Comisión acordó excluir los meses de julio y agosto de 2002 y enero de 2003 del cómputo previsto para elaborar el Dictamen, por tanto, el plazo de seis meses para concluir sus trabajos debía finalizar el día 10 de marzo de 2003.

Dado el número de comparecencias pendientes y con fecha 12 de diciembre de 2002, la Comisión presentó un escrito a la Mesa de las Cortes solicitando la habilitación para la realización de sesiones extraordinarias de la Comisión especial de estudio en el mes de enero de 2003. A la vista de dicha solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, y previo acuerdo de la Junta de Portavoces, la Presidencia de la Cámara resolvió lo siguiente:

«1. Convocar sesiones de la Comisión especial de estudio que tiene por objeto la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés los días 20, 21, 27 y 28 de enero de 2003, al objeto de celebrar las comparecencias de expertos en la materia.»

Asimismo, con fecha 27 de febrero de 2003, ante la proximidad de conclusión del plazo para concluir los trabajos, sin que éstos hubieran finalizado, la Comisión acordó solicitar a la Mesa y la Junta de Portavoces una prórroga del plazo hasta el día 20 de marzo, prórroga que fue acordada por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión plenaria celebrada los días 6 y 7 de marzo de 2003.

### **3. Composición**

De conformidad con el artículo 66.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón y el acuerdo del Pleno de las Cortes, la Comisión debía estar constituida por un representante de cada Grupo Parlamentario. De acuerdo con ello, los Grupos Parlamentarios designaron a los siguientes Diputados:

- Por el G.P. Popular: D. Ángel Cristóbal Montes.
- Por el G.P. Socialista: D. Francisco Pina Cuenca.
- Por el G.P. del Partido Aragonés: D. José María Mur Bernad.
- Por el G.P. Chunta Aragonesista: D. Chesús Bernal Bernal.
- Por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (G.P. Mixto): D. Jesús Lacasa Vidal.

También han asistido a determinadas sesiones de la Comisión los siguientes Diputados: D. Manuel Guedea Martín, del G.P. Popular; D. Francisco Catalá Pardo, del G.P. Socialista; D.<sup>a</sup> Trinidad Aulló Aldunate, del G.P. del Partido Aragonés, y D. Bizén Fuster Santaliestra y D. Chesús Yuste Cabello, del G.P. Chunta Aragonesista.

### **4. Plan de trabajo**

El día 10 de junio de 2002, la Comisión procedió a su constitución formal. De conformidad con lo previsto en el artículo 66.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, elaboró un Plan de trabajo y procedió a elegir un coordinador.

Como coordinador fue elegido D. José María Mur Bernad, representante en la Comisión del G.P. del Partido Aragonés.

En el plan de trabajo se incluía la elaboración de un dossier documental y la celebración de una serie de comparecencias.

## II. ACTUACIONES

### 1. Sesiones

Desde su constitución, el día 10 de junio de 2002, la Comisión ha celebrado un total de 23 sesiones, de las cuales 15 han sido sesiones de comparecencias.

### 2. Documentación

Tal y como acordó la Comisión, se elaboró un dossier documental en el que se facilitó una selección bibliográfica y jurisprudencial sobre los temas que a continuación se indican:

- Estados compuestos con especial incidencia en el federalismo y Estado confederal.
- El Estado autonómico en la Constitución de 1978:
  - Diferenciación y similitudes con el Estado Federal.
  - El «principio dispositivo».
  - Los Estatutos de Autonomía.
  - Las atribuciones de competencias.
  - Los «hechos diferenciales».
- Evolución del Estado autonómico:
  - Naturaleza de los Estatutos de Autonomía.
  - Constitución de 1978, Estatutos de Autonomía y Tribunal Constitucional.
- El Estado autonómico actual:
  - Alcance de la legislación básica.
  - Principio de supletoriedad.
  - Ejecución de la legislación estatal.
  - Posibilidades del artículo 150 de la Constitución de 1978.
- Mecanismos de cooperación Estado-Comunidades Autónomas:
  - Senado.
  - Conferencias Sectoriales.
  - Otras relaciones interadministrativas.
  - Administración única.
  - Incidencia de la Unión Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas.
- Estatutos de Autonomía:
  - Competencias.
  - Disolución de Parlamentos.
  - Régimen electoral.
  - Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

### 3. Comparecencias

Ante la Comisión han tenido lugar comparecencias de catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo, de Derecho financiero y tributario de Universidades como la Autónoma y Complutense de Madrid; de la Universidad Pompeu Fabra y de Barcelona; Universidad del País Vasco; Universidad de Alicante, etc. Por otra parte, personas responsables de políticas autonómicas de los partidos políticos y, finalmente, personas que han estado en el inmediato pasado político del país y que han aportado su visión sobre las materias objeto de estudio de la Comisión.

Al comienzo de su andadura cada Grupo Parlamentario propuso una serie de comparecientes. Finalmente, la Comisión consensuó una lista de personas para invitarlas a comparecer a fin de que expusieran sus reflexiones que serían de ayuda para conformar la opinión de la Comisión de cara a la elaboración del Dictamen final. La Comisión se puso en contacto con las siguientes personas:

- D. Luis Alberto Pomed Sánchez, Letrado del Tribunal Constitucional.
- D. Manuel Aragón Reyes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.
- D. Juan José Solozábal Echevarría, Catedrático de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Madrid.
- D. Miguel Roca i Junyent, ex Diputado al Congreso por Convergència i Unió y ponente constitucional.
- D. Enric Argullol Murgadas, Catedrático de Derecho Administrativo y Rector de la Universidad Pompeu Fabra.
- D. Angel Sánchez Sánchez, Catedrático del Departamento de Disciplinas Económicas y Financieras de la Universidad de Alicante.
- D. Eliseo Aja Fernández, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.
- D. Jordi Solé Tura, Senador por el G.P. Entesa Catalana de Progrés (GPECP), Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y ponente constitucional.
- D. Gabriel Cisneros Laborda, Diputado al Congreso por el G.P. Popular y Ponente de la Constitución de 1978.
- D. Antoni Castells Oliveres, Catedrático de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Universidad de Barcelona.
- D. Gurutz Jáuregui Bereciartu, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad País Vasco.
- D. Eduardo García de Enterría, Catedrático de Derecho Administrativo
- D. Francisco Rubio Llorente, Catedrático emérito de la Universidad Complutense y titular de la cátedra Jean Monnet del Instituto Universitario Ortega y Gasset
- D. Santiago Muñoz Machado, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.
- D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, ex Diputado al Congreso por el G.P. Popular y ponente de la Constitución de 1978.
- D. Juan Fernando López Aguilar, Diputado al Congreso por el G.P. Socialista, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas y responsable de política autonómica del Partido Socialista Obrero Español.
- D. Luis Carlos Rejón Gieb, Diputado al Congreso por el G.P. Federal de Izquierda Unida y responsable de política autonómica del mismo Partido.
- D. Jesús Merino Delgado, Diputado al Congreso por el G.P. Popular. Responsable de política autonómica del Partido Popular

- D. José Borrell Fontelles, Diputado al Congreso por el G.P. Socialista y Catedrático de Análisis Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.
- D. Pedro Cruz Villalón, ex Presidente del Tribunal Constitucional y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

A excepción de los Sres. García de Enterría; Rubio Llorente; Borrell Fontelles; Herrero y Rodríguez de Miñón, y Cruz Villalón, que por diversos motivos no pudieron asistir o declinaron la invitación a comparecer, la Comisión contó con el resto de comparecientes, con el contenido que resumidamente se recoge:

**D. Luis Alberto Pomed Sánchez**, Letrado del Tribunal Constitucional, compareció el día 10 de septiembre de 2002.

Comienza su intervención con unas reflexiones conceptuales sobre el autogobierno y a continuación recuerda que ésta es la tercera Comisión parlamentaria sobre autogobierno que se crea en los Parlamentos autonómicos españoles, y cree que plantea una peculiaridad en relación con las otras dos, puesto que en aquéllas se trata de dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Cataluña) que alcanzaron su autonomía por la vía del 151 y, sin embargo, Aragón accedió a ella por la vía del artículo 143, con lo cual, teóricamente, se trataba de una Comunidad Autónoma con un grado menor de autogobierno. La paradoja de la evolución de nuestro Estado autonómico es que, así como las Comunidades Autónomas del 151 se encuentran ante una tremenda complejidad para la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas del 143 lo tienen mucho más fácil, con lo cual a estas alturas podemos tener unos techos competenciales mayores en Estatutos del 143 que en Estatutos del 151. Por ello, habrá que pensar si autogobierno significa lo mismo en todas las Comunidades Autónomas, puesto que nos permite andar por sendas distintas según de qué estemos hablando, avanzando que va a utilizar una perspectiva general que afecta al conjunto de España, al conjunto de nuestro Estado autonómico, y una perspectiva más cercana a Aragón.

Empieza por esa perspectiva de carácter general y constata la realidad de que el Estado autonómico ha alcanzado un muy satisfactorio grado de desarrollo y de interiorización en el conjunto de los ciudadanos españoles. Y ha contribuido a ello, posiblemente, aquello que el ex Presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, ha denominado «Constitución inmutada, pero en constante movimiento».

Refiriéndose a la Constitución territorial, cree que es evidente que en el texto aprobado en 1978 por el pueblo español no está cerrado el modelo. Los Estatutos de Autonomía han contribuido a la definición del bloque de la constitucionalidad o de la constitución territorial de España, de tal suerte que tenemos diecisiete constituciones territoriales, porque uno de los elementos que separa a nuestro Estado de los Estados federales es que la cláusula residual no opera en beneficio de las Comunidades Autónomas, sino en beneficio del Estado, de tal forma que para tener un diseño cabal de las competencias que a cada uno le corresponden hay que poner en relación la Constitución, el texto constitucional, con cada uno de los diecisiete Estatutos de Autonomía, consecuencia lógica del «principio dispositivo».

Afirma que el modelo ha funcionado más que razonablemente bien pero ha dado lugar a una gran deficiencia, la deficiencia de la «obsesión por la titularidad competencial». Lo importante no ha sido tanto, en muchas ocasiones, ejercer las competencias cuanto disponer de ellas: lo importante es que se diga que uno es competente. El Tribunal Constitucional se ha visto obligado a entrar en un cuerpo a cuerpo constante entre las Comunidades Autónomas y el Estado, de tal manera que, al final, el diseño o los perfiles últimos del modelo no han sido consecuencia tanto de las decisiones de los actores políticos cuanto de las decisiones jurídicas de un órgano materialmente judicial y que, en consecuencia, cierra vías de evolución. Por otra parte, esa reivindicación de los espacios competenciales ha tenido como consecuencia otros efectos hasta cierto punto perversos. En primer lugar, una dificultad de la cooperación y de la colaboración entre el Estado y

las Comunidades Autónomas y haciendo más compleja la participación de las Comunidades Autónomas, en cuanto entes exponenciales de unos ciudadanos que habitan en unos territorios en el diseño de políticas nacionales.

Estima que ha llegado el momento de avanzar un poquito más y reflexionar en la faceta *ad intra* del autogobierno, la faceta autonómica, la faceta de la Comunidad Autónoma. Es decir, el autogobierno, no exclusivamente como esferas de competencias, sino como forma de ejercer esas competencias, como forma de gobernar sobre los ciudadanos. Y ahí se le ocurren algunas reflexiones: una primera sobre el Justicia de Aragón, que es hoy en día una institución autonómica. Ahí hay una faceta de autogobierno en la que cree que los partidos políticos deberían reflexionar sobre la idoneidad de reformar una Ley que cree que ha cumplido sobradamente ya las expectativas que sobre ella se pudieron depositar. En segundo lugar, otra de las instituciones, las propias Cortes de Aragón. Ahí también hay un elemento de autogobierno en el cómo ejercemos esas competencias, de cómo se responde frente a los ciudadanos.

También se puede pensar en qué medida no sería adecuado empezar a revisar alguna legislación. Hay una serie de normas o de leyes de los años ochenta que siguen en vigor y deberían adecuarse al nuevo contexto competencial, al que ha dado lugar esa Constitución inmutada, esa Constitución no reformada pero en constante evolución. En esa perspectiva de superación del autogobierno, entendido exclusivamente como competencias, nos podemos encontrar con competencias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta una titularidad exclusiva, pero ha habido una evolución, una mutación constitucional porque ha entrado un nuevo actor: la Unión Europea. Y ese actor ha dado lugar a alterar materialmente el ejercicio de esas competencias, por ejemplo, la agricultura. Estamos ante una política común diseñada a través de reglamentos y que, por lo tanto, no precisa ningún mecanismo de interposición de los Estados nacionales. Pero quienes en la vertiente interna ostentan la competencia exclusiva sobre agricultura, que son las diecisiete Comunidades Autónomas, no tienen ningún tipo de participación en el diseño de la política agrícola común. Frente a esto, caben dos posibilidades: una, que es la participación de las Comunidades Autónomas en esa definición de la política agrícola común europea, pero cabe otra, congruente con nuestro sistema constitucional, y es que el Gobierno, que dirige la política interior y exterior, sea un receptor de las necesidades, de las preocupaciones y de las aspiraciones de las Comunidades Autónomas. Opina que la simple presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea no pasaría de ser un elemento formal. Lo verdaderamente importante es que se forme la voluntad del Estado. Por tanto, podemos tener políticas respecto de las cuales no haya una competencia específica, puesto que hoy se exige la puesta en común de políticas autonómicas y nacionales, en definitiva, una definición en términos casi federales de una nueva realidad.

Respecto al federalismo, afirma que hoy ha pasado a ser algo distinto. El federalismo hoy ya no hace referencia sólo a lo territorial, sino también a la búsqueda de una profundización en la democracia consociativa donde no haya un solo centro de poder, donde frente a una mayoría en la ubicación estatal podamos tener alternativas, incluso de oposición en otros lugares, y sobre todo que sea preciso el acuerdo.

Considera que, evidentemente, lo nuestro no es hoy en día un Estado federal, y no lo es porque falta un elemento que por formal que pueda parecer, es el presupuesto de ese mismo federalismo, y es la cualidad de Estado de los elementos que teóricamente lo integrarían.

Cree que sería bueno empezar a superar nociones como la de soberanía. Lo cierto es que esa noción de soberanía cuando hablamos del Estado español como un Estado federal, habrá que tener en cuenta que no es ese el modelo sobre el que ha operado o sobre el que sigue operando nuestra Constitución, más bien es un modelo contrario en el que la cláusula residual opera en beneficio del centro. Sin embargo, la nueva doctrina constitucional sobre la supletoriedad apunta en una línea federalizante, porque convierte las competencias del Estado en competencias de atribución. El Estado sólo puede legislar allí donde pueda alegar un título competencial, y cree que cuando nos encontramos ante esa realidad hay dos reflexiones que uno debe hacer: en primer lugar, que las Comunidades Autónomas automáticamente o inmediatamente amplían materialmente su esfera competencial, pero al mismo tiempo que eso refuerza el principio democrático y el principio de legalidad, porque son los Parlamentos autonómicos los que deben legislar, no deben esperar a que el Estado lo haga.

Alude a continuación a la reforma del Senado. El problema es la posición que el Senado ocupa en nuestro sistema de organización constitucional. Nos encontramos con una Cámara que la Constitución afirma que es de representación territorial pero que en realidad no lo es, que es una Cámara de segunda lectura. Cree que el Senado debe representar un papel cada día más protagonista en nuestro Estado, en nuestro marco constitucional, pero ello no implica que deba ser una Cámara de representación territorial de los Ejecutivos autonómicos o de los Parlamentos autonómicos. Esta decisión habrá de contar con el consenso de las propias Comunidades Autónomas. Esto requeriría una reforma constitucional y sería positivo por dos razones: en primer lugar, porque esa Cámara evitaría muchos problemas en punto a la definición de la legislación básica; en segundo lugar, porque permitiría que las Comunidades Autónomas, sus Ejecutivos o Legislativos, pudieran participar en la composición de algunos órganos del Estado.

Apunta una última reflexión sobre el federalismo, y es que éste es radicalmente incompatible con la existencia de privilegios entre los miembros de la federación, y el primero de esos privilegios es evidente que es el privilegio financiero.

Llegados a este punto, anuncia que desea acabar su intervención con dos reflexiones: una primera, la definición del autogobierno, exige poner el acento no sólo en la titularidad de la competencia, sino tener la vista puesta en el contexto europeo. Y una segunda reflexión: cuando hablamos de autogobierno, cuando hablamos de competencias y potestades, de poderes de la Comunidad Autónoma, hay que hablar también de sensibilidades no sólo de los ciudadanos y no sólo de los políticos, sino también de unas sensibilidades de los diversos actores de la sociedad aragonesa. Así, cuando hablamos de autogobierno hemos de hablar no sólo en instancias políticas, no sólo en instancias ciudadanas, sino también en instancias académicas y en otras tantas instancias que creen, que hagan tierra, que hagan Aragón y que ayuden y contribuyan a ello.

Finaliza su intervención insistiendo en que el Estado autonómico, después de veinte años, ha funcionado más que razonablemente bien.

El día 17 de septiembre de 2002 tuvo lugar la comparecencia del Ilmo. Sr. D. **Manuel Aragón Reyes**, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

El Sr. Aragón Reyes comienza su intervención manifestando que, a su juicio, nuestra Constitución no constitucionalizaba completamente la estructura territorial del Estado pero que, aun no concretando la estructura territorial del Estado, contenía y contiene determinadas prescripciones que no formulan un modelo concreto, sino un modelo genérico.

Continúa señalando que el proceso constituyente que tuvimos en España vino a cerrar dos de las características de todo Estado: la forma de gobierno como una monarquía parlamentaria con un determinado tipo de parlamentarismo racionalizado, y también la otra gran definición del Estado: Estado democrático y su concreción constitucional, estableciendo un catálogo de derechos fundamentales, un determinado tipo de representación política, el sufragio universal y se configuró la forma de Estado desde el punto de vista de las relaciones poder-ciudadano. Además, la Constitución configuró la forma de gobierno desde el punto de vista de la relación entre Ejecutivo y Parlamento, pero no concretó la forma territorial del Estado, ahora bien no remitió en blanco, y optó por un modelo de Estado compuesto, garantizando la autonomía de las nacionalidades y regiones, y también trazó un esquema de ese Estado compuesto a través de unas previsiones sobre el reparto competencial basadas, la mayor parte de ellas, en un esquema que es el que transcurre a través de bases y desarrollo, puesto que la inmensa mayoría de las competencias son compartidas o concurrentes.

El Sr. Aragón Reyes expresa que nuestra Constitución también tomó partido por otro gran principio vertebrador de la estructura territorial, las normas que habrían de articular ese Estado compuesto: los Estatutos de Autonomía, caracterizándolas de una manera muy peculiar como «leyes del Estado», pero con un monopolio de iniciativa territorial y constituyéndolas como leyes básicas fundamentales de cada Comunidad Autónoma. Se consagraba la solidaridad entre las regiones, el principio de la no discriminación entre los territorios en virtud de las competencias,

pero se dejaba después la concreción de ese modelo genérico a los Estatutos, y fueron éstos los que, junto con el Tribunal Constitucional, configuraron después el modelo específico. Ese modelo es el que ya tiene nombre, nombre reconocido por la doctrina y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Estado autonómico.

A continuación, se refiere al Estado autonómico para indicar que es un Estado compuesto con unas especiales características: primero, generalización de la autonomía política. Salvo los casos de Ceuta y Melilla, que no tienen potestad legislativa, el resto es un territorio compuesto por Comunidades Autónomas, es decir por entidades que gozan todas de la misma cualidad de autonomía, porque son todas capaces de tener el máximo nivel funcional de competencias, actividad legislativa, actividad ejecutiva, Gobierno, Parlamentos autónomos.

Segunda característica: homogeneidad de la autonomía. Hoy existen un conjunto de Comunidades Autónomas que tienen un nivel de competencias homogéneas, haciendo la distinción entre «uniformes» y «homogéneas»; y con una salvedad: la de que nuestra Constitución también ampara los derechos históricos, es decir, algunos «hechos diferenciales», y entre los «hechos diferenciales», a su juicio, uno de los más potentes en cuanto a su capacidad de diferenciación es el régimen económico financiero, y cita las Comunidades de Navarra y el País Vasco, con un régimen de conciertos que eso sí las diferencia netamente de las demás Comunidades Autónomas.

Otra característica de este modelo es el que todos los Estatutos de Autonomía se han convertido en normas cualitativamente iguales, unos respecto de los otros. Todos son leyes que no pueden ser reformadas unilateralmente por el Estado. Además, se decidió atribuir el monopolio de la verdadera iniciativa al Parlamento autonómico. Se le atribuye también la iniciativa a las Cortes Generales, pero esa es una falsa iniciativa, porque tiene que ser aprobado por la Cámara autonómica; e incluso por vía de Reglamento de las Cortes Generales, se determinó que ni se podría poner en marcha la reforma sin el consentimiento de la Asamblea o Parlamento autonómico ni se podría aprobar la reforma sin ese consentimiento. Esto hace de los Estatutos unas leyes realmente pactadas, unas leyes que no son leyes del Estado central, sino que son, junto con la Constitución, las únicas normas del Estado global.

En consecuencia, afirma que estamos ante un Estado que no es un Estado federal, pues si por federalismo entendemos Estados compuestos por Estados que tienen Constituciones, el nuestro no lo sería: el nuestro está formado por un conjunto de Estatutos que son leyes del Estado, pero leyes del Estado global. A este respecto, opina que eso no quiere decir que nuestro Estado tenga menos competencias que un Estado formalmente federal, ni que nuestros Estatutos sean menos que las Constituciones de los Estados miembros, precisando que, por una parte son menos y, por otra parte, son más: otra paradoja de nuestro Estado autonómico. Son menos si pensamos que no son solo el producto de la voluntad popular del territorio autonómico, y en ese sentido también son más porque no solamente surge de la voluntad del territorio, sino de la voluntad del territorio pactada con el Estado. Y son más que una Constitución de un Estado miembro porque pueden hacer lo que una constitución de un Estado miembro federal no puede hacer, y es que hay, al menos, una característica común de cualquier Estado federal: es la constitución federal la que distribuye las competencias, y en nuestro Estado constitucional lo hace un Estatuto de Autonomía porque, como la Constitución no distribuye sino que ofrece un marco de distribución de competencias y es el Estatuto el que concreta la distribución, es el Estatuto de Autonomía el que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma y por ello también las redistribuye (le atribuye también al Estado).

Continúa su intervención el Sr. Aragón Reyes expresando que, en consecuencia, nuestro Estado autonómico tiene, desde el punto de vista constitucional, una conformación muy peculiar. Nuestra Constitución territorial es una Constitución compuesta por unas normas constitucionales primarias: la propia Constitución, y unas normas constitucionales secundarias: los Estatutos. A esta constitución territorial compuesta por dos niveles es a lo que se puede llamar «bloque constitucional», para diferenciarlo del bloque de la constitucionalidad. Afirma que, por consiguiente, este Estado autonómico está estructurado y sostiene que el modelo autonómico es un modelo de Estado definido por el desarrollo autonómico y, sobre todo, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lo cual es necesario porque tenemos un sistema complicado de distribución de competencias, porque gira, en mucha mayor medida que el sistema alemán, en la

distinción básica, desarrollo. Esto podría haber generado serios problemas si no hubiera existido un órgano capaz de haber ido poco a poco definiendo y concretando esa distribución competencial. Sin embargo -prosigue- el Tribunal Constitucional ha ido definiendo las competencias, y es que éste es el otro pilar del Estado autonómico. Desarrollo autonómico, Estatuto de Autonomía y Tribunal Constitucional han definido, a su juicio, nuestro modelo de Estado autonómico.

Señala que otro problema es que el modelo esté acabado porque -según su opinión- el modelo está definido, pero inacabado, ya que, a su juicio, nos falta todavía otro pilar de cualquier Estado compuesto: el pilar de la articulación interna, de la coordinación e integración. Los instrumentos de cooperación son de dos clases: la integración entre Ejecutivos y la integración, parlamentaria y la integración en la representación política.

Manifiesta que nosotros tenemos un Estado incipiente de integración entre Ejecutivos porque tenemos Conferencias Sectoriales, con muy escasos resultados, entre Ministros y Consejeros, pero no tenemos conferencias de presidente. Así mismo, señala que la otra vía de integración, la representación territorial, que aglutina también a un Estado compuesto, es nuestro Senado, pero, aunque la Constitución lo denomina Cámara de representación territorial, sabemos que no lo es. Y no lo es porque no lo podía ser al principio, puesto que no se sabía cuántas Comunidades Autónomas iba a haber, cuál sería el desarrollo autonómico, y ahora no se ha hecho probablemente por dificultad. A su juicio, el problema es que para que una Cámara así funcione, tiene que servir de integración de algo que preexiste, pero si en España resulta que hay partes del territorio o partidos de partes del territorio que no estén dispuestos a aceptar la multilateralidad, sino que solamente se apoye en la bilateralidad, no podrá existir un Senado porque no servirá para integrar. Cree que sería extraordinariamente conveniente para España, para nuestro Estado autonómico, tener una Cámara de representación territorial, porque es un gran instrumento de integración, pero es relativamente pesimista sobre que eso pueda, por lo menos a corto plazo, llevarse a cabo con las razones políticas que está exponiendo.

A continuación, se refiere a la perspectiva del Estado autonómico desde la Unión Europea. Opina que incluso un futuro Estado federal europeo no tiene por qué dejar vacías de competencias a las Comunidades Autónomas, en todo caso va dejando vacío de competencias al Estado en su conjunto.

Y para concluir, dice que si las Comunidades Autónomas van a tener algún tipo de intervención en las políticas de ese Estado o, si por el contrario, solamente van a seguir siendo los Estados, y aquí se abre la gran polémica de la Cámara de las regiones, aunque cree que tiene que ser un Estado de Estados y donde puede que se le dé más protagonismo que hasta ahora a los Parlamentos nacionales, pero no cree que ni a las entidades locales, uniones de grandes ciudades ni a las Comunidades Autónomas.

El Ilmo. Sr. D. **Juan José Solozábal Echevarría**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, compareció el día 1 de octubre de 2002.

El Sr. Solozábal comienza afirmando que nos encontramos en una situación difícil, una situación de cierta perplejidad en el Estado autonómico en la que es difícil no experimentar una sensación encontrada, pues hay una satisfacción en la medida en que hemos puesto en funcionamiento un modelo de descentralización profunda en un tiempo rápido y también porque es un sistema éste que tiene un entronque con nuestra tradición, fruto de lo mejor de nuestro pensamiento político: la huella de Azaña y la huella de Ortega. Pero este sistema tiene problemas porque está sometido a una acometida nacionalista, que implica una serie de tensiones para nuestro Estado, y que no es sino una concreción de la Declaración de Barcelona, que trataba de contraponer el sistema autonómico a otro sistema de organización del Estado español, basado en la plurinacionalidad, basado en el reconocimiento del derecho de autodeterminación y aspirante a la reorganización del Estado en términos de confederación.

Cree que en estos momentos el Estado autonómico hay que entenderlo como un Estado que, en la práctica, es, diríamos, federal. Si el federalismo es división de competencias, es dualidad de

instituciones de autogobierno y es aseguramiento constitucional del reparto de poder, cree que con estas tres características cabe perfectamente asumir que el Estado autonómico es en realidad un Estado federal o es una de las caras que presenta el Estado federal. Hay una diferencia insalvable, y es que en el Estado federal los Estados miembros tienen soberanía y tienen un poder constituyente propio, y en el Estado autonómico las Comunidades territoriales lo que tienen es un poder diferente a la soberanía y los Estatutos de Autonomía en realidad son verdaderas leyes del Estado y una manifestación de un poder constituyente propio. Pero esto se relaja porque en los Estados federales la verdadera Constitución de los ciudadanos, con independencia del territorio en el que están, es la Constitución federal, y las constituciones de los miembros son sobre todo normas de autoorganización política, y lo cierto es que nuestros Estatutos de Autonomía, con una parte dogmática y otra orgánica encabezando el ordenamiento territorial, sirviendo de parámetro de constitucionalidad para las leyes de la Comunidad Autónoma y aun del propio Estado, lo cierto es que el Estatuto de Autonomía sirve como *cuasi* Constitución, y esto es especialmente claro cuando se trata de reformarlos.

Insiste en que, a su juicio, hay una tendencia del Estado autonómico a ser entendido como verdadero Estado federal, lo cual es muy patente, si se coge otro rasgo que es el de la capacidad de integración de una fórmula política y otra. Cree que el futuro de nuestro Estado depende en muy buena manera del entendimiento de la igualdad. Piensa que esa dualidad que existió entre nacionalidades y regiones no tiene ya sentido mantenerla en términos jurídicos. En su opinión, lo que tiene que haber es una diferencia entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con su potencial político, de acuerdo con su voluntad de autogobierno, de acuerdo con el ejercicio que hacen de sus propias facultades de decidir sobre su competencia y sobre su autonomía, naturalmente respetando los «hechos diferenciales», que son los rasgos establecidos en la Constitución, que tienen un origen en la lengua o en las peculiaridades forales o insulares, etcétera.

Opina que hay que dar por finalizado el edificio autonómico y hay que mejorar la participación, hablando del Senado. Piensa en un Senado que dé eficacia a esa cláusula definitoria constitucional que establece que el Senado es una Cámara, la Cámara de representación territorial, pero afirma que no está pensando en un Senado que funcione como un Consejo, como un órgano de los Gobiernos; cree que esto es dudosamente compatible con el modelo constitucional de Senado que tenemos. Así, una reforma en este sentido tendría que ser una reforma moderada. Lo que hay que hacer es conseguir que la posición de las Comunidades Autónomas esté presente, constituya verdaderamente la voluntad del Estado, porque la suerte de las posiciones de las Comunidades Autónomas está mejor defendida cuando el Estado las ha hecho suyas.

El día 8 de octubre de 2002 compareció el Excmo. Sr. D. **Miguel Roca i Junyent**, que fue Diputado al Congreso por Convergència i Unió y ponente constitucional.

Comienza su intervención apostando por el modelo abierto de la Constitución y no cree que las competencias posibles de las Comunidades Autónomas se hayan agotado. Entre otras cosas, porque aparecen nuevas competencias, nuevos fenómenos que no tenían regulación en 1978, 1982, y que en cambio, en este momento, plantean nuevas exigencias, nuevas necesidades.

Cree que el límite constitucional, el artículo 150, apartado segundo, de la Constitución, representa una apuesta decidida que el constituyente hizo a favor de un modelo abierto, un modelo que quiere ser vivo.

Se inclinó clarísimamente porque hay una lectura constitucional y un planteamiento constitucional que permite avanzar en el desarrollo competencial y pedir más, avanzar más. A su parecer, las nuevas tecnologías nos permiten decididamente avanzar claramente en lecturas más expansivas, más progresivas de lo que puede ser el ejercicio de las competencias. Por lo tanto, cree que es legítimo que las Cortes de Aragón y los partidos que las integran se planteen una revisión sensata, tranquila, pero abierta de lo que deben ser sus competencias autonómicas.

El único límite que la Constitución establece es, lógicamente, la unidad del Estado. Es el único. La única apuesta política que debe hacerse en una España compleja, que es la que hemos construido entre todos, es la apuesta de la confianza recíproca. Es decir, aquí hay un espacio para el Estado y hay un espacio para las Comunidades Autónomas. Lo que no tiene sentido es el que una debilite a otra, no: las dos se fortalecen en la medida en que crecen en sus respectivas competencias, que son distintas. Esta profundización, para ser eficaz, tiene que producirse en tres campos distintos.

Primer punto, el tema de la financiación autonómica. La financiación hoy no está resuelta en España. No está resuelta porque no es un problema de más o menos dinero, sino que es un problema en el que lo fundamental es el automatismo en el ingreso y la libertad de disponibilidad en el gasto. Si no hay automatismo en el ingreso, queda condicionada gravemente la previsión de cada una de las Comunidades Autónomas sobre lo que se puede hacer. Y si no hay libertad de disponibilidad en el gasto, no existe la posibilidad de políticas diferentes, una política de un Estado cuasi federal, y España, quiérase o no, es un Estado cuasi federado en progresiva federalización. Tiene que existir un sistema que sea automático en el ingreso y que genere libre disponibilidad. Y añade que el sistema de financiación no es un instrumento solidario. El solidario es el presupuesto. Quien redistribuye la riqueza del Estado es el presupuesto general del Estado. El sistema de financiación tiene que ser objetivo, con los parámetros que se quieran, pero tiene que ser objetivo, y los presupuestos generales del Estado estén como instrumento redistribuidor de la riqueza y, por lo tanto, como instrumento de política solidaria.

Piensa que durante mucho tiempo ha habido aquí la gran discusión sobre el impuesto de la renta y hoy, en España, es un impuesto muy secundario. Hoy los impuestos directos representan un porcentaje menor que los impuestos indirectos. Donde está la riqueza tributaria están los impuestos indirectos y en los especiales. Aquí es donde tenemos la riqueza para redistribuir, en dónde hemos de operar. Lo que hemos de hacer es un sistema en el que cada Comunidad Autónoma sepa con tiempo de antelación lo que va a ingresar, pueda decidir cómo lo va a gastar y pueda saber que en esta función está más o mejor o peor colocado en lo que es la redistribución territorial de la riqueza del Estado en los presupuestos.

Pone en duda que se pueda construir un sistema de financiación si no hay una reforma del Senado. Opina que el Senado hay que cambiarlo. No tenemos Senado. Tenemos una segunda Cámara de corrección gramatical y de previsión de imprevistos. Cree que éste es un fallo muy importante, porque debe ser un escenario en donde los representantes de las Comunidades Autónomas aprendan a pactar. Necesitamos un escenario de discusión, de debate, donde se aprenda a dialogar, a compartir, a cicatear y a regatear y a ceder y a transaccionar. Necesitamos esto. Un Estado federal es esto. Un Estado federal es el pacto permanente. El Senado es una Cámara de representación territorial, de representación indirecta: cada comunidad designa a su representante o a sus representantes en número igual. Y ¿tiene que ser el Parlamento...?, ¿tiene que ser el Gobierno? Ésta es una cuestión menor. Afirma que le gustaría que fuera el Ejecutivo. No tienen competencias legislativas. Tienen competencia de iniciativa y de veto. Pueden proponer y pueden vetar. Pueden decir: esta ley que el Congreso está elaborando es contraria a los intereses autonómicos.

Por último, defiende que las Comunidades Autónomas tienen que tener mecanismos de presencia y participación en la toma de decisiones europeas.

El día 15 de octubre de 2002 tuvo lugar la comparecencia del profesor Ilmo. Sr. D. **Enric Argullol Murgadas**, Catedrático de Derecho Administrativo y Rector de la Universidad Pompeu Fabra.

Comienza su intervención el Sr. Argullol aludiendo a los temas que piensa desarrollar, y así menciona la reforma de la Constitución o desarrollo constitucional; la situación básica del desarrollo legislativo y ejecución y gestión de competencias estatales -y consecuentemente de la ampliación del autogobierno desde la Constitución, es decir, el artículo 150-; la coordinación de la actividad del Estado en las Comunidades Autónomas -más concretamente las Conferencias

Sectoriales-; la reforma de la Administración Central del Estado, y la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política de la Unión Europea y del Senado.

Enunciado el índice, comienza con la siguiente pregunta: ¿es posible y cómo se puede mejorar el nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas, el nivel de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón? La respuesta no puede ser única, las vías son varias. Señala que existe una primera vía: se puede reformar la Constitución. Personalmente no es partidario de una reforma global de la Constitución porque cree que la mejora del autogobierno no exige una reforma global de la Constitución. Aclara que hay una reforma global de la Constitución, que es la sustitución de una Constitución por otra, o una reforma sustancial que afecta a la columna vertebral de la Constitución, y otra cosa son reformas en plural de la Constitución. Afirma que ya hemos hecho reformas de la Constitución, así como también han existido medidas que significaban desarrollos originales de las previsiones constitucionales, poniendo como ejemplo la abolición del servicio militar obligatorio, y también hemos prescindido alguna vez conscientemente de la Constitución, y recuerda el referéndum de acceso a la autonomía de Andalucía con la provincia de Almería.

Estima que nuestra Constitución tiene tres ejes que son la señal de ruptura con la dictadura: el primer eje es no sólo el reconocimiento, sino la garantía de su efectividad, de los derechos y libertades públicas; el segundo eje es la forma de monarquía parlamentaria, y el tercer eje es la autonomía territorial, las Comunidades Autónomas.

Una gran reforma quiere decir alterar estos tres ejes, pasar de la monarquía parlamentaria a la república, prescindir del principio de autonomía y pasar a un Estado centralizado, o bien pasar a una confederación en sentido puro de la palabra. Sin embargo, a pasar a reformas más concretas como la reforma del Senado, no habría que darle tratamiento de reforma global.

Justifica, a continuación, por qué es contrario a una reforma de la Constitución. En primer lugar, considera esencial para establecer una nueva Constitución crear un consenso de idéntica dimensión, pero distingue entre reforma global de la Constitución y reformas en plural de la Constitución, puesto que éstas tienen siempre una vía más fácil de construcción de estos consensos que son necesarios. Menciona los márgenes de reforma de los Estatutos sin reforma de la Constitución, y afirma que la reforma estatutaria, sin reforma de la Constitución, se situaría más bien en el marco de formalizar una interpretación de los conceptos constitucionales y estatutarios sobre todo, o casi exclusivamente, por lo que hace referencia a las competencias. Ahora bien, es un espacio muy acotado. Vistas las cosas de esta forma, pregunta si tiene utilidad la reforma del Estatuto. Y su respuesta es que sí, que puede tener utilidad en cuanto concede un mayor grado de seguridad a una determinada interpretación de las cláusulas constitucionales, pero insiste en que no hay que hacerse ilusiones sobre el alcance de la reforma estatutaria sin reforma constitucional.

Afirma que desde 1978 se ha producido un proceso de descentralización importante que, tendencialmente, es una descentralización esencialmente administrativa. ¿Y por qué? Porque el desarrollo constitucional ha ido restringiendo las posibilidades de que las Comunidades Autónomas pudieran adoptar políticas propias, opciones propias, orientaciones propias, en los campos en los que eran competentes.

Seguidamente, recuerda que el principio de autonomía es una opción del constituyente, es una opción asumida por el pueblo español y, por lo tanto, la Constitución contiene el principio de autonomía, de ahí que quepa otro desarrollo constitucional, una interpretación que permita un más amplio alcance al autogobierno. Ello se manifiesta de forma particular en dos campos: el binomio legislación básica-desarrollo legislativo, binomio legislación estatal-ejecución y gestión de competencias estatales.

Es evidente que el Estado ha hecho un desarrollo muy amplio de aquello que entiende que son bases y, en general, ha tenido el aval del Tribunal Constitucional. Es evidente también que el Tribunal Constitucional ha introducido flexiones importantes en este campo, por ejemplo que las bases, en principio, se han de manifestar por ley, y no cualquier orden ministerial ni cualquier decreto puede autoconcederse la condición de bases. Pero es evidente que un desarrollo constitucional distinto depende de una forma muy importante de la extensión que se dé al concepto de bases. Si el concepto de bases tiene una extensión que prácticamente las hace la

auténtica normalización en una determinada materia, la descentralización puede acabar siendo una descentralización administrativa.

Como segundo campo alude al campo de la ejecución y gestión de las competencias estatales, haciendo referencia al otro camino que la Constitución ofrece para ampliar los sistemas de gobierno: el artículo 150 de la Constitución. Como último apunte, señala que muchas veces las Comunidades Autónomas olvidan que el desarrollo de la Constitución lo pueden hacer también los Parlamentos autonómicos, en el ejercicio de sus poderes.

Respecto a la coordinación de la acción administrativa, afirma que en España se ha constatado el fracaso total y absoluto de las Conferencias Sectoriales. Señala que el problema de nuestras Conferencias Sectoriales es que parten de una concepción vertical, por una parte, y una falta de separación de las Conferencias Sectoriales de la Administración del Estado, por otra, y una falta de formalización de las Conferencias Sectoriales desde el punto de vista de su funcionamiento, de su apoyo administrativo, etcétera. Opina que la solución está no en sustituir las Conferencias Sectoriales, sino en institucionalizarlas bien, y que para ello no hay que inventar, sino copiar bien, por ejemplo de los alemanes.

Estima conveniente realizar una alusión a otro tema, y afirma que es imprescindible una reforma en profundidad de la Administración central del Estado. Se ha hecho una reforma de la Administración periférica, pero no se ha hecho la reforma de la Administración central del Estado.

Por último, alude a que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en la Unión Europea, en los campos de su competencia, es constitucionalmente obligada, sin necesidad de ninguna reforma de la Constitución. Y señala que, en el momento que hay que formar la opinión española, la competencia para expresar los intereses públicos es de las entidades públicas competentes y, por tanto, de las Comunidades Autónomas, eso sí, en una posición unitaria. En consecuencia, opina que la reforma de la Constitución no es necesaria para dar cumplimiento a lo que, en este momento, es una obligación constitucional. A este respecto, menciona que el Congreso de los Diputados, el 10 de marzo de 1998, aprobó una Moción encargando al Gobierno la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en la política comunitaria, en las materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y esta Moción no ha sido articulada.

Aborda a continuación la composición del Senado, señalando que en España, parte de la composición del Senado no responde a una Cámara de representación territorial, sino a un Estado unitario. El Senado juega un papel desfigurado porque es una Cámara, de hecho, de composición unitaria, con unas competencias que son paralelas a las del Congreso de los Diputados pero subordinadas al Congreso de los Diputados, y sin las competencias políticas más significativas del Congreso de Diputados, que son las competencias relacionadas con la confianza del Gobierno. Con esto -opina- tenemos un déficit en algunos campos, precisamente donde está anunciada la Constitución como Cámara de representación territorial, pero además -prosigue- tenemos otro déficit muy importante: la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

Finaliza su intervención señalando que una de las reformas de la Constitución abordable es la reforma del Senado, e insiste en que la reforma del Senado no es la reforma de la Constitución, sino que es una reforma de la Constitución, manifestando que quizá sería posible que todos los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma fueran elegidos por los Parlamentos autonómicos o que fueran designados por los Gobiernos autonómicos.

El Ilmo. Sr. D. **Ángel Sánchez Sánchez**, catedrático del Departamento de Disciplinas Económicas y Financieras de la Universidad de Alicante, compareció el día 22 de octubre de 2002.

En su exposición, cita en primer lugar los ingresos de las Comunidades Autónomas: ingresos propios (tributos propios, recarga tributos estatales, ingresos de derecho privado); ingresos

cedidos por el Estado (tributos cedidos, Fondo de suficiencia; Fondo de Compensación Interterritorial) y el endeudamiento.

La regulación normativa de estos ingresos es muy variada. Los ingresos propios son regulados por las Comunidades Autónomas. Los ingresos cedidos por el Estado serán regulados por las Leyes 21 y 22/2001 y por la normativa propia de las Comunidades Autónomas. Finalmente, el endeudamiento es regulado por la LOFCA y la Ley de Estabilidad.

Considera que lo más complejo es el sistema de financiación autonómica regulado por la Ley 21/2002. El sistema se basa sobre el principio de suficiencia: tomándose un año de referencia, determinar recursos y necesidades de las Comunidades Autónomas. Este principio de suficiencia estática se complementa con el de suficiencia dinámica, los índices de actualización anual. Son, así, dos cuestiones a determinar: los índices de actualización y las necesidades de referencia. Para calcular esta referencia, las necesidades de las Comunidades Autónomas se dividen en Sanidad, competencias comunes y Servicios Sociales. Lo que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará sobre criterios de reparto que se aglutinan al total. El cálculo no se ha hecho sobre un estudio pormenorizado de las necesidades de las Comunidades Autónomas, sino sobre los ingresos ya consolidados. Esto se ha hecho para los tres bloques: competencias comunes, Sanidad y Servicios Sociales. El reparto se realiza partiendo de establecer un mínimo para todas las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se establece un fondo de solidaridad que se detrae para las Comunidades con menos renta o baja densidad de población. El resto se reparte en función de diversas variables: población, 94%; superficie, 4'2%; dispersión, 1,2%; insularidad, 0,6%. Además se establecen dos cláusulas: una garantía de mínimos para que ninguna Comunidad Autónoma pierda en relación a la situación anterior y se establecen seis modulaciones sobre los incrementos de financiación. La necesidad de más recursos se logrará incorporando nuevos instrumentos.

Ya en turno de valoraciones, el compareciente, Sr. Sánchez, considera que el modelo mezcla financiación y solidaridad, lo que debe considerarse incorrecto. Asimismo, el sistema es el resultado de lograr una unanimidad política, lo que implica concesiones y mezclar criterios diversos. En Sanidad los criterios son esencialmente parecidos, con atención a cuestiones como los desplazados, y el mismo sistema se repite para Servicios Sociales.

La necesidad estática se cubre con ingresos tributarios: en primer lugar el IRPF, sobre un 33%, y se incrementa las posibilidades de las Comunidades Autónomas de modular este impuesto. En segundo lugar, se financian con tributos cedidos: juegos, impuestos sobre matriculación, ventas minoristas sobre determinados hidrocarburos, tasas afectas, transmisiones patrimoniales, Patrimonio. Sobre estos tributos, las Comunidades Autónomas tendrían un importante grado de modulación. Estos impuestos abren a las Comunidades Autónomas una importante vía de financiación: los impuestos sobre el consumo. El tercer bloque de ingresos propios es el de las participaciones territorializadas: las Comunidades Autónomas se van a quedar con el 35% que se genera en su territorio, el 40% de los impuestos especiales y el 100% del impuesto sobre electricidad. Estos ingresos territorializados no alteran sustancialmente, ya que estas cantidades se detraerán de las transferencias estatales. Además, la capacidad normativa sigue en manos de las Comunidades Autónomas. Sí tendrá influencia su evolución, ya que a partir de ahora dependerá del consumo de cada Comunidad Autónoma.

Estos ingresos se complementan con el Fondo de suficiencia de las Comunidades Autónomas, en el supuesto de que los ingresos propios no sean suficientes. También podría suceder un exceso de recaudación que daría lugar a una devolución por parte de las Comunidades Autónomas. Los ingresos tributarios crecerían, cara la suficiencia dinámica, en función de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas. El fondo de suficiencia crecerá en función de la evolución de la riqueza de las Comunidades Autónomas.

Como nueva figura aparece, con base en el artículo 158.1, el Fondo de nivelación de los Servicios Públicos Fundamentales. Para crearlo, se determinan como Servicios Públicos Fundamentales Sanidad y Educación. Estos servicios se garantizan de manera complementaria a la anterior. El Fondo actuará cuando la cobertura en una Comunidad Autónoma se desvíe un determinado porcentaje de la media anual. Este fondo ha sido desarrollado por la Ley 21/2001 (artículo 67). El Fondo de Compensación Interterritorial se escinde por la Ley 22/2001 en dos: el

75% se destina a nuevas inversiones en Comunidades autónomas del Objetivo 1 y el 25% restante se destina a la financiación de la puesta en marcha y mantenimiento durante dos años. En relación con el endeudamiento, los cambios en la LOFCA son escasos y los cambios se producen por la Ley de Estabilidad: si hay sanciones europeas, las Comunidades Autónomas que incumplan pagarán las sanciones.

El segundo instrumento para asegurar el control es la autorización por el Estado de la deuda pública, que tendrá en cuenta el nivel de endeudamiento de las de las Comunidades Autónomas.

En turno de valoraciones, estima que el principio de suficiencia sigue como estaba y que debería abordarse un estudio ex novo de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas.

En relación con la autonomía financiera, el avance es importante por la posibilidad de incidir en el 33% del IRPF y por la cesión de dos nuevos tributos. Los impuestos sobre el consumo son la vía para profundizar en la autonomía financiera.

Y por último, afirma que, en relación con la solidaridad, hay una cierta mejora por los fondos de solidaridad, pero esto está condicionado por las reglas de garantía y modulación.

El día 24 de octubre de 2002 se celebró la comparecencia del Ilmo. Sr. D. **Eliseo Aja Fernández**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Barcelona

Comienza su exposición aludiendo a cuál es su punto de partida para el análisis del Estado de las autonomías actual. Su idea es que se ha de tener muy presente lo que ha sido la evolución de estos años y hay que fijarse en el momento en que estamos ahora.

¿En qué estamos ahora? Después de los grandes saltos, que serían la aprobación de los Estatutos, que sería la ampliación de competencias de los pactos de 1992; que serían los grandes avances de la jurisprudencia constitucional, como el elemento formal de las bases, o el no utilizar la supletoriedad como título competencial. Cree que claramente estamos en un Estado muy descentralizado políticamente.

¿Es solamente descentralización administrativa? Responde que no, que es evidente que no. El número de leyes y la calidad de las leyes que se hacen en las Comunidades Autónomas españolas está en el nivel de las más altas de Europa. Ese poder es globalmente parecido al de un Estado federal. Pero hay otros rasgos que sí que debemos tomar muy en cuenta:

El primero. En España existen las diferencias específicas, de origen histórico, de algunas Comunidades Autónomas. El origen histórico-estructural, la lengua, el derecho civil, el concierto económico, el País Vasco, los Cabildos, lo que se llama genéricamente «hechos diferenciales». Estos «hechos diferenciales» en algunos casos son muy significativos, pero no hay duda de que se inscriben dentro de una igualdad general de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la construcción del Estado de las autonomías ha llegado a esta descentralización sin poner en marcha mecanismos de colaboración equivalentes. No existe un sistema de lo que se conoce en Estados Unidos como relaciones intergubernamentales entre los Estados, de tipo horizontal, o entre las Comunidades Autónomas y el Estado, de tipo vertical. De manera que cada Comunidad Autónoma tiende a gestionar sus propios recursos sin tomar en cuenta el resto de Comunidades Autónomas, ni siquiera cuando los problemas son comunes, o cuando se derivarían grandes ventajas de colaborar. En estos momentos es llamativa la falta de colaboración entre Comunidades Autónomas.

La tercera gran característica. Se ha producido una mayor extensión, una regularidad y una homogeneidad positiva del concepto de autonomía, de autogobierno en general. Pero cree que el análisis objetivo debe conducirnos a constatar que no existe un consenso claro respecto al sistema autonómico. Hay un debate abierto todavía. Hoy, el Estado autonómico es, más o menos, como un sistema federal, pero en el cual hay muy pocas relaciones de colaboración, no se han podido desarrollar, hay «hechos diferenciales» que no existen en otros países y que se han de tener en cuenta, y hay, además, una inquietud en cuanto a la consistencia del propio sistema como mínimo.

A partir de aquí -se pregunta- en qué problema nos encontramos. Cree que nos encontramos con un final de fase. Todos los grandes trasposos se han hecho ya. Quedan materias conflictivas, pero los grandes trasposos se han hecho ya: Educación, Sanidad, Servicios Sociales. Y eso lleva a replantearse cuál será el futuro. Algunos partidos y algunas Comunidades Autónomas están planteando algo así como «más trasposos, más competencias, 150.2, más transferencias». Cree que por ahí hay muy poco camino que andar.

En la medida en que se quiera mantener un Estado como unidad política, cree que tiene más sentido plantearse la redefinición de algunas competencias. En su opinión, se puede ganar en autogobierno, pero tiene que ser no tanto buscando nuevos trasposos, como poniendo en marcha mecanismos de participación, de coordinación, de integración, etcétera.

El segundo gran problema -señala- es el de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Opina que se está produciendo una orientación constitucional que precisa un reequilibrio. A su parecer, la clave, hoy por hoy, está en la participación de las Comunidades Autónomas en la posición del Estado. Pero la actual Comisión existente, la CARCE, no funciona, porque, entre otras cosas, exige posición unánime de las Comunidades Autónomas, y es casi imposible que las Comunidades Autónomas tengan posición unánime.

Señala en tercer lugar que en algunas materias, aunque sean competencias del Estado, deben ser consultadas las Comunidades Autónomas, porque algunas son afectadas muy directamente. Y en este tipo de competencias, piensa en el Plan Hidrológico: necesita el consenso, necesita la negociación de las Comunidades Autónomas, al margen de quién sea el titular de la competencia. Eso significa que haya una cierta relación entre los Gobiernos autonómicos y el Gobierno central, que hoy no existe, porque no hay ningún organismo.

Todo eso le conduce a utilizar la vía de la reforma del Senado, que sería el organismo que tendría que reunir todas esas características. Es decir, la nueva modulación de las competencias a través de la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de las leyes básicas. Un Senado de tipo alemán. Un Senado reducido, un Senado de ochenta miembros más o menos, con un mínimo de tres Senadores por Comunidad Autónoma, uno más por cada millón de habitantes o algo parecido, que participe en las leyes básicas del Estado, sea la instancia decisiva para fijar la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la Unión Europea y digan quién debe ir representando a las Comunidades Autónomas en la delegación española

El Tribunal Constitucional, recuerda, tiene cuatro miembros nombrados por el Senado. Si ese Senado es autonómico, quiere decir que cuatro magistrados son nombrados por las Comunidades Autónomas, por el conjunto de las Comunidades Autónomas, o el Consejo General del poder judicial o todos los altos organismos del Estado.

Se refiere a cosas que le llaman la atención:

Primero, cree que en casi todas las Comunidades Autónomas cabe, y sería positivo, el reforzamiento del Parlamento. ¿Por qué? Porque los Ejecutivos se han dibujado muy bien. En estos veinte años, una de las sorpresas ha sido lo bien que se han consolidado los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En cambio los Parlamentos aparecen un poco desdibujados. Y además cree que hay funciones que no se están cumpliendo. En casi todas las competencias concurrentes en las que hay ley básica del Estado debería haber una ley del Parlamento Autonómico. El Estado utiliza Ley, incluso Ley Orgánica, y la Comunidad Autónoma en vez de tener la Ley correspondiente pasa al decreto. Los Ejecutivos se están saltando el legislativo. Eso no es indiferente. Es una cuestión de poder. Los Parlamentos no están incorporando, suficientemente, la participación a través de los grupos interesados, que puede ir bastante lejos. Hay otros asuntos. El sistema de control parlamentario de los medios de comunicación pública, previsto por la Constitución y por los Estatutos, ha fracasado. No hay control parlamentario, y ésa es una quiebra importante del pluralismo, una quiebra importante de la democracia.

Finalmente, señala la necesidad de potenciar las tareas de los municipios.

El día 12 de noviembre de 2002 se celebró la comparecencia del Excmo. Sr. D. **Jordi Solé Turá**, Senador por el G.P. Entesa Catalana de Progrés, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y ponente constitucional.

El Sr. Solé Tura empieza hablando del momento en que se puso en marcha la discusión sobre la posible elaboración de una Constitución democrática y cómo se llevó a cabo esta realización, sobre todo en lo que concierne al tema de la organización territorial. Describe cómo se empezó a trabajar la Constitución y qué representaba cada partido, porque cuando Franco murió, se empezó a trabajar en una democracia, al principio muy complicada, y había que encontrar algo, o alguien y cómo, para hacer una Constitución nueva. Se habló de buscar a unos cuantos profesores que no fuesen de ningún partido, pero en realidad nadie quería eso, porque lo que se intentaba era que precisamente todos los partidos, fueran de izquierdas o de derechas, estuvieran implicados en el asunto. Y fue de esa manera cómo se creó el grupo que empezó a redactar la Constitución.

Expresa que, al principio, estaba formado por cinco miembros, tres del partido que había ganado las elecciones primeras, que era la UCD, y dos del Grupo Socialista, pero hubo una presión por parte de otros grupos, como, por ejemplo, del Partido Comunista, y fue el propio Carrillo el que más insistió para que no sólo estuviese el Partido Comunista y los Partidos Nacionalistas, sino también para que estuviese el partido de Fraga, porque era muy importante que la derecha española se comprometiese en algo democrático importante. Y así fue cómo se cambió la estructura, y el resultado fueron los siete llamados ahora «padres de la Constitución».

Señala que la Constitución fue muy compleja, y que su idea era romper definitivamente el viejo centralismo, y eso consistía en crear otro sistema político que sería el de las autonomías. Y en ese sentido empezaron a trabajar realmente sobre un sistema de autonomías. Sistema de autonomías que fue luego el Título VIII de la Constitución, y que realmente tuvo una discusión muy profunda entre todos ellos. Tan profunda que se dividieron, y por cuatro a tres se consiguió crear un sistema de autonomías que era realmente un sistema federal, y este fue el texto que entregaron al Congreso para que dictaminase sobre el mismo.

En cuanto se supo que habían hecho un sistema como aquel, cayeron sobre ellos toda clase de problemas y de invectivas, porque algunos estaban muy de acuerdo, otros estaban a favor pero no consideraban que estuviese perfectamente, y otros que no querían ni saber nada, por ejemplo catalanes y vascos.

Los catalanes de Convergència, por ejemplo, y los vascos del Partido Nacionalista Vasco tuvieron grandes reticencias, y las tuvieron porque decían que quedaban demasiado igualadas con las demás autonomías, y querían tener un sistema muy aparte. Pero ellos insistieron en que se trataba de un sistema general de autonomías.

El sistema de autonomías coincidía con el sistema de autonomías de la Ley de la reforma política con algunas formas avanzadas. Y así está ahora. De modo que la Constitución española actual tiene un Congreso, representado por las provincias, tiene un Senado, representado por las antiguas provincias también, y tiene diecisiete autonomías que no están representadas en ningún sitio. Esto es lo que hay en la Constitución española.

Por consiguiente -señala-, el tema de futuro será éste: o seguimos en la forma actual o no. Si se mantiene en la forma actual, estamos en un callejón enormemente difícil. El sistema que habían organizado hace veintitantos años era, más o menos, el sistema federal alemán, era prácticamente el mismo. Al cambiarlo nos hemos quedado con un sistema que ni es el alemán, ni es el francés, ni es el italiano, ni es ninguno de los países nórdicos, ni tampoco es el británico con exactitud. Este sistema nuestro no encaja con ninguno de los que existen en la Unión Europea. Por consiguiente, cuando se dice vamos a ver si podemos encontrar otro sistema sin tocar éste, él piensa que si no se toca, no hay nuevo sistema.

Prosigue su intervención el Sr. Solé Tura manifestando que hoy habría que hacer un gran esfuerzo para cambiar el sistema de las autonomías y convertir las actuales autonomías en auténticos representantes de una España que sería federal y que participarían, por consiguiente, en la gobernabilidad general del país como miembros de lo que tendría que ser el Senado. Señala que él personalmente quisiera convertir la segunda Cámara en una Cámara de carácter federal,

que pueda representar a las diversas autonomías en la gobernabilidad general del país y, por consiguiente, que abriría paso para que las autonomías realmente participasen.

Prosigue el Sr. Solé Tura indicando que hay en este momento un problema muy importante: es el problema de la Europa futura. Señala que la Europa futura es una entidad, enormemente complicada también, que necesita crear algún sistema que de hecho será algo así como un sistema Europeo Federal. Y allí se presentará el tema de las dos Cámaras, por lo que poco a poco en la Europa futura se irá creando un Parlamento único.

Finaliza su exposición expresando que la Constitución que se está elaborando en este momento en Europa va en este camino.

El Ilmo. Sr. D. **Gurutz Jáuregui Bereciartu**, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, compareció el día 26 de noviembre.

Comienza recordando que el origen del Estado autonómico español se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de entidades nacionales históricas, y la segunda la constituyó la necesidad de establecer la descentralización regional como principio de organización más eficaz. Aunque estas dos causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí, aunque entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Lo que ambos pretenden es una redistribución de recursos y valores por parte del Estado. También coinciden en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio determinado. Sin embargo, ahí acaban las similitudes: el regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales; el nacionalismo es otra cosa diferente, la razón fundamental de la existencia del nacionalismo se basa en la presencia de una identidad propia, es decir, de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad. El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o a principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político-administrativa obedece fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la lógica o al principio de la eficacia organizativa y a la lógica de la profundización democrática, los nacionalismos obedecen, en su caso, a la lógica o al principio de la indiferencia.

La lógica regionalista exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización, y esta eficacia queda garantizada a través de la distribución regional del poder, dando lugar al surgimiento de un Estado políticamente descentralizado. La segunda lógica exige, sin embargo, que se garantice la diferencia, y para hacer posible la diferencia, debe optarse por la estructuración de un Estado plurinacional.

El texto constitucional trató de dar respuesta, aunque de forma muy imprecisa e incompleta, a esta doble causa a través de la distinción entre los conceptos de «nacionalidad» y de «región». La distinción entre ambos conceptos aparece recogida en el artículo 2 de la Constitución. El citado precepto reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que integran la Nación española. Ello implica el reconocimiento de España no sólo como un Estado políticamente descentralizado, sino también como un Estado plurinacional, que integra pueblos diversos con culturas, tradiciones, lenguas e instituciones propias, tal como, por otra parte, señala el propio preámbulo de la Constitución. La inclusión del término «nacionalidades» constituyó una de las cuestiones más polémicas y más confusas en el proceso constituyente, y ello por varios motivos: en primer lugar, se trata de un término dotado de una fuerte carga política. En segundo lugar, el artículo 2 de la Constitución es el único precepto que recoge los términos de «nacionalidades» y «regiones» como expresión de dos realidades diferentes entre sí; el resto del articulado del texto constitucional sustituye estas expresiones por el término jurídico-técnico de «Comunidades Autónomas». Y en tercer lugar, la Constitución no define en ningún momento qué se debe entender por «nacionalidad» o por «región», ni cuáles son las posibles diferencias existentes entre ambas realidades. Todo esto hizo que las diversas fuerzas políticas interpretasen

el concepto de «nacionalidad» de forma no sólo diferente, sino claramente contradictoria e incluso a veces antagónica.

La confusión se extendía a dos aspectos: en primer lugar, a la determinación de los criterios que debían regir a la hora de calificar a un territorio concreto como «nacionalidad» o como «región», y, en segundo lugar, posiblemente más importante, a los efectos tanto políticos como, sobre todo, jurídico-constitucionales, de esa distinción. Con respecto a qué territorios debían de ser nacionalidad y qué territorios debían de ser región, la Constitución, evidentemente, no aclara en ningún momento cuáles son los criterios que permiten otorgar a un territorio determinado la condición de nacionalidad ni, por supuesto, establece un listado de nacionalidades y regiones. La única referencia implícita es la recogida en la disposición transitoria segunda del texto constitucional, en la cual se menciona a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía. De la relación en lo establecido en el artículo 2 y en la disposición transitoria segunda de la Constitución, parecía deducirse la idea de que la categoría de nacionalidades quedaba reservada exclusivamente para Cataluña, el País Vasco y Galicia. Los hechos, sin embargo, desmintieron esta posibilidad, ya que los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Valencia, Canarias y el propio Estatuto de Aragón, bien en el momento de su aprobación o bien en posteriores reformas, también definieron de forma más o menos directa a sus respectivos territorios como nacionalidades. Ello no hizo sino aumentar la confusión en torno al concepto de «nacionalidad». Y piensa que esta confusión permanece hoy más viva que nunca. Por tanto, interesa establecer algunas pautas o criterios, que en su opinión podría llevar a clarificar de algún modo esta confusa situación presente.

Los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 constituyen, sin lugar a dudas, el periodo más fértil y el periodo más positivo de toda la historia constitucional española. El sistema autonómico diseñado por la Constitución de 1978 ha permitido convertir a un Estado tradicionalmente unitario y centralista en uno de los Estados con mayor descentralización política en el ámbito del derecho comparado. Sin embargo, el Estado de las autonomías no ha logrado lo que constituía su principal y máximo objetivo, a saber, la resolución definitiva del secular conflicto existente en España entre el Estado, por un lado, y Cataluña y el País Vasco, y en menor medida Galicia, por el otro. Pero es que incluso se corre el riesgo de extender esta situación conflictiva a otras Comunidades Autónomas. El mayor problema político al que se enfrenta la España democrática en el momento actual es el de hallar una articulación territorial que permita la integración de personas y grupos con identidades nacionales distintas, estructurar una forma jurídica que sea aceptable para todas las partes y que, dentro de un sistema coherente, reconozca al mismo tiempo la singularidad de determinados territorios.

En su opinión, no se han utilizado adecuadamente las posibilidades que ofrecía el modelo autonómico de la Constitución para reconocer los hechos nacionales y para lograr una acomodación confortable de las nacionalidades en el sistema constitucional español.

Los mecanismos empleados para este camino reductor de las posibilidades autonómicas han sido muy variados. En primer lugar, no se han desplegado todas las potencialidades encerradas con el reconocimiento a las nacionalidades; la práctica de estos años ha tendido a reducir algunas de estas potencialidades. Cabe citar, a modo de ejemplo, la utilización de legislación básica y orgánica, la renuncia a algunos traspasos de competencias, la doctrina «moderadamente centralista» del Tribunal Constitucional, etcétera. Por ello, piensa que sería conveniente recuperar el sentido primigenio del artículo 2 de la Constitución y aplicarlo como título de legitimidad para plantear el paso del actual Estado descentralizado a un Estado plurinacional. Afirma que la plurinacionalidad del Estado no es una reivindicación política de los nacionalismos periféricos, ajena al texto constitucional, sino que es una exigencia derivada del propio artículo 2 de la Constitución española. Han transcurrido casi 25 años.

Cree que es un espacio de tiempo suficiente para analizar y replantear con serenidad el alcance y la virtualidad de aquel gran pacto, porque ese replanteamiento viene determinado, cuando menos, por dos razones, a cuál más importante: en primer lugar, la necesidad de rectificar y superar los defectos o problemas detectados, tanto en el modelo constitucional de 1978 como en su aplicación práctica, y en segundo lugar, la necesidad de adecuar ese modelo autonómico a las nuevas realidades surgidas con advenimiento el siglo XXI y que se expresan de forma muy gráfica

en el proceso de globalización, y en nuestro caso particularmente, en el proceso de integración europea en el que nos hayamos plenamente inmersos.

La reflexión debería girar en torno a dos aspectos concretos: en primer lugar, la necesidad de indagar con serenidad e inteligencia las enormes potencialidades encerradas en el texto constitucional vigente, y en segundo lugar, la necesidad de recuperar el espíritu abierto y flexible que presidió las negociaciones para la aprobación tanto de la Constitución como de los Estatutos de Autonomía. El sistema autonómico español se estructuró, desde el punto de vista jurídico, con una perspectiva abierta. Quizás haya llegado el momento de perfilar y concretar todas estas cuestiones, que no quedaron en su momento debidamente determinadas, así de cómo modificar y añadir, en su caso, aspectos nuevos que en su momento no fueron tenidos en cuenta. Alude a los nuevos retos derivados tras la práctica de más de veinte años de autonomía y visualiza aquellos puntos y aspectos que en su opinión debería de ser objeto de debate.

En primer lugar, y con carácter previo, cree que hay que insistir en la necesidad de completar los trasposos de competencias. Pero no basta con llenar el cuerpo competencial estatutario. La Constitución de 1978 y los correspondientes Estatutos de Autonomía son textos de un tiempo concreto y determinado. Las alteraciones habidas en estos años obligan a una concepción dinámica del sistema autonómico con su correspondiente y obligada puesta al día. Y esta adaptación implica una extensión competencial autonómica en algunos casos, una reordenación con el poder central en otros y siempre una visión de potenciación de la realidad autonómica congruente con la voluntad, explicitada en el pacto constituyente de 1978. Es necesario afrontar estas cuestiones en el futuro y encauzar el actual Estado autonómico descentralizado hacia un Estado plurinacional. Enumera algunas de las medidas. Parece oportuna y necesaria la inclusión de las cuatro lenguas oficiales en la denominación misma del Estado, en los documentos de identidad, en los órganos constitucionales de representación territorial y, muy especialmente, en el Senado. Piensa que también debería hacerse efectiva esta pluralidad lingüística en lugares tales como los registros civil de propiedad, mercantil, etcétera. Resulta perfectamente racional que las circunscripciones electorales correspondientes a las elecciones (europeas, generales, autonómicas, etcétera) coincidan con el territorio de las Comunidades Autónomas y no con los territorios provinciales, como ocurre en este momento. Es necesario articular el poder judicial con arreglo al carácter plurinacional del Estado español: esto significaría que los tribunales propios y superiores de las Comunidades Autónomas se configurarían en una última instancia de apelación en todos los ordenes en materias culturales, económicas, fiscales y de poder local, sin perjuicio obviamente de las competencias que correspondan al Tribunal Supremo y, por supuesto, al Tribunal Constitucional.

Por otra parte, el hecho de que en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, las Comunidades Autónomas carezcan de una capacidad propia para intervenir en los asuntos generales del Estado, o para incidir en los asuntos europeos, constituye un hecho bastante grave, máxime en un momento de absoluta transnacionalización de todos los órdenes de la vida política, social, cultural, económica, etcétera, como el actual. Las Comunidades Autónomas vienen planteando una participación activa a la hora de decidir la composición y de designar a los miembros de determinadas instituciones estatales, como por ejemplo el Consejo General de Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Valores, etcétera.

Resulta especialmente significativa la situación que vive el Senado. El Senado, en su actual configuración, es una institución representativa perfectamente inútil y prescindible, por lo tanto es necesario proceder a su reforma a fin de convertirla en una auténtica Cámara de representación territorial, tal y como ha señalado la práctica totalidad de la doctrina. Habría que reestructurar la Cámara Alta, a partir de los principios de elección de segundo orden, para convertirla en una Cámara de auténtica representación territorial.

Cree que resulta imprescindible también la intervención previa de las Comunidades Autónomas en las políticas normativas desarrolladas por los órganos centrales, particularmente por el Gobierno central y las Cortes Generales. Hacen falta canales de relación fluida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, la formalización de una serie de técnicas de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas sigue constituyendo una asignatura pendiente en el momento actual, es decir, el principio de colaboración real, efectiva y

pragmática no es dignamente institucional, sino que brilla por su ausencia. También habría que estructurar fórmulas para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de reforma de la Constitución.

Por otra parte, la presencia de las Comunidades Autónomas no sólo debe manifestarse en el ámbito estricto del territorio del Estado. En la actual era de la globalización, cree imprescindible que las Comunidades Autónomas mantengan una nítida proyección exterior. Y esta proyección exterior debe establecerse a un doble nivel: en el ámbito internacional, con carácter general, y sobre todo, en el ámbito europeo. Y habría que permitir también el establecimiento de acuerdos internacionales, evidentemente no con la categoría jurídica de tratados entre las Comunidades Autónomas y otras entidades políticas en materias de su competencia, particularmente en el ámbito de las relaciones transfronterizas, y, en definitiva, habría que impulsar la participación de las Comunidades Autónomas en foros y organizaciones internacionales, donde haya presencia de entidades subestatales.

La necesidad de proyección exterior de las Comunidades Autónomas se plantea con especial crudeza a la hora de determinar la participación en las instituciones de la Unión Europea. La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea debería sustentarse, al menos, en los siguientes ejes: habría que institucionalizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, tanto multilateralmente, a través del Senado y de las Conferencias Sectoriales, como mediante acuerdos bilaterales con el Estado allí donde sea preciso. Habría que asegurar la participación ordinaria de las Comunidades Autónomas en la representación española ante el Consejo Europeo, ante el COREPER, ante los comités y grupos de trabajo del consejo y de otros órganos auxiliares, obviamente, cuando traten de materias autonómicas de la competencia de la comunidad autonómica correspondiente. Las Comunidades Autónomas deberían de asumir de forma plena la ejecución del Derecho comunitario en el ámbito de sus competencias. Habría que ampliar y asegurar la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia en la Comunidad Europea.

Estos planteamientos exigen importantes reformas del ordenamiento jurídico. Para terminar su intervención, alude a las vías o procedimientos para hacer efectivos estos cambios.

La primera de ellas vendría determinada por la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución. La segunda vía vendría a través de la reforma de los textos estatutarios, y la tercera y última implicaría la reforma de la Constitución. Piensa que en este momento hay razones poderosas para defender una reforma de la Constitución de 1978. Considera que la permanencia en las instituciones no está reñida con su reforma periódica, al revés: cree que para que una institución funcione correctamente conviene introducir cada cierto tiempo reformas que mantengan o mejoren su representatividad y eficacia, que incorporen las nuevas tendencias y se adapten a las nuevas necesidades. Esta dialéctica entre la permanencia y la renovación constitucional constituye la regla general de todo el Derecho, pero resulta particularmente decisivo en el caso de la Constitución. Le parece oportuno iniciar sin miedo alguno un gran debate, un debate tranquilo, un debate pausado, un debate en el que evidentemente hay que buscar el consenso, pero, al fin y al cabo, es hora de iniciar un gran debate sobre la reforma constitucional, y en ese debate, cree que debe ocupar un papel central el diseño de sistema autonómico, a fin de adecuarlo a las nuevas necesidades, en el sentido de transformar el actual Estado autonómico en un Estado plurinacional.

El Excmo. Sr. D. **Gabriel Cisneros Laborda**, Diputado al Congreso por el Partido Popular y ponente constitucional, compareció el día 3 de diciembre de 2002.

El Sr. Cisneros Laborda comienza su intervención recordando que su estudio y conclusiones se enmarcan en el bloque constitucional y que esta postura que significa «acotar» las posiciones políticas fue lo que propició la elaboración del texto constitucional y sus logros, advirtiendo de su intuición acerca de un cierto afán revisionista del proceso constituyente por parte de alguna fuerza política, reivindicando el espíritu de «consenso» que lo presidió, analizando posteriormente cada uno de los Títulos de la Constitución de 1978 y su filosofía así como la confluencia de posturas

alcanzada en cada uno de ellos, destacando como ejemplo apócrifo de ambigüedad, por otra parte, propiciadora del consenso, el término «nacionalidad» incluido en el artículo 2.

Recuerda a continuación la intervención del Diputado de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados con ocasión de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, a propósito de la intención del constituyente respecto al significado de los términos «nacionalidades» y «regiones», aportando su opinión al respecto, que liga al reconocimiento de la soberanía en el pueblo español, el listado de derechos y libertades de todos los españoles y el propio Título VIII.

Reconoce la pluralidad del Estado español, pero antepone el pluralismo que implica caer en la diversidad de sociedades libres, inspiradas en la tolerancia, rechazando opciones excluyentes. Reconoce que no se ha alcanzado un nivel de autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas equiparable a Estados Federales, pero ello, aun siendo cierto, no implica la conversión automática de nuestro país en un Estado Federal, puesto que estos arrancan con unas circunstancias históricas diferentes a las nuestras y un origen basado en la «soberanía compartida», mientras que nuestra Constitución atribuye la soberanía al pueblo español, no a los pueblos de España, por lo que las pretensiones federalizantes radicales significan la apertura de un nuevo proceso constituyente.

Posteriormente, alude a la reforma del Senado, al que califica de «pieza débil» de nuestro entramado constitucional. Advierte que todas las propuestas de modificación de la Cámara Alta se hallan en el «filo» de la reforma constitucional, advirtiendo de sus riesgos en este momento.

Respecto a la reivindicación por parte de algunas fuerzas políticas del Derecho de autodeterminación, afirma que nuestro Ordenamiento Jurídico no lo posibilita de igual forma que lo hacen las constituciones del mismo corte político que la nuestra, trasladando este concepto al campo del Derecho internacional y en casos muy tasados.

A continuación, realiza una valoración del estado de descentralización política alcanzado en nuestro país, aventurando que nos hallamos frente a uno de los modelos europeos más descentralizados.

Por último, se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado español cara a la Unión Europea. A su juicio, debe ponerse el acento no en la competencia, sino en el interés de las Comunidades Autónomas, pero articular esa presencia le resulta dificultoso.

Realiza una descripción de la situación alemana, que enjuicia críticamente y expresa como graves dificultades la confluencia y la materialización de las voluntades autonómicas y su traslado máximo a los órganos comunitarios.

El día 10 de diciembre de 2002 compareció el Ilmo. Sr. D. **Antoni Castells Oliveres**, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona.

El Sr. Castells Oliveres anuncia que va a aportar cuál es su reflexión de fondo sobre el futuro del Estado de las autonomías para aterrizar luego en algunas reflexiones sobre el aspecto concreto de la financiación. Cree que si nos planteamos cuáles son las cuestiones básicas de la profundización del autogobierno y del Estado de las autonomías, concluimos en que se trata de hacer compatibles dos grandes objetivos: el objetivo de la autonomía, es decir, la capacidad de las distintas Comunidades Autónomas para ejercer efectivamente el autogobierno y decidir por ellas mismas en aspectos claves de la vida pública, y el objetivo de igualdad básica de los derechos de todos los ciudadanos españoles. Cree que la clave de bóveda es: ¿cómo hacer posibles estas dos cosas?

Y cuando nos planteamos esta cuestión, a su juicio, hay cuatro grandes temas sobre los que merecería la pena profundizar.

El primero, la cuestión de ampliar el ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas en materia normativa, en cuestiones que son de su competencia y que hoy están muy restringidas por un conjunto de leyes básicas y orgánicas que hacen que la capacidad de decisión de las

Comunidades Autónomas quede limitada. Cree que, en general, los distintos gobiernos y el Parlamento han tenido una tendencia a legislar en materias que son competencia de las Comunidades Autónomas, dando una consideración básica y orgánica que restringe excesivamente el ámbito de las Comunidades Autónomas para poder desarrollar políticas propias en campos que son de su competencia.

La segunda cuestión es el tema del Senado. La fórmula para que las Comunidades Autónomas puedan decidir y al mismo tiempo que exista una legislación común, que actúen ellas, como voz del Estado, y esto sólo se puede hacer a través de una fórmula como la del Senado. Es decir, un Senado en el cual las Comunidades Autónomas, actuando conjuntamente, sean las que decidan, desde un poder del Estado, en cuestiones en las que está en juego la distribución territorial del poder político. El modelo alemán tiene unas ventajas importantes evidentemente.

Tercera cuestión importante: la presencia de las Comunidades Autónomas en Europa, en la Unión Europea. Nos encontramos en una situación en la que, por una parte, las Comunidades Autónomas tienen competencias en determinados campos; por otra parte, la evolución de las cosas conduce a que sea difícil que cada una de ellas pueda actuar de una forma completamente aislada y separada de las demás, y por lo tanto existe un conjunto de aspectos que deben ser decididos en común. Cuando estas leyes son decididas en común en el ámbito europeo y conciernen a competencias autonómicas, parece lógico que estén presentes las Comunidades Autónomas. No habla de una presencia de las Comunidades Autónomas como tales en Europa, sino de una presencia del Estado, pero esta representación estatal debe estar compuesta o deben formar parte de ella las Comunidades Autónomas.

Y, finalmente, está la cuestión de la financiación, de la Hacienda autonómica. Ésta es una cuestión clave, en la cual se resumen estos dos aspectos que antes decía: hacer compatibles a la vez la autonomía y la igualdad. En el caso de financiación, ¿qué quiere decir hacer compatibles autonomía e igualdad? Quiere decir que el sistema de financiación autonómica debería revestir tales características, que por una parte permitieran que las Comunidades Autónomas dispusieran de la máxima capacidad de decisión sobre sus propios recursos, que llevan la máxima autonomía, y hay que entenderlo como autonomía de gasto y autonomía de ingresos. Por lo tanto, capacidad máxima para decidir cómo deben utilizar sus recursos, y también la máxima capacidad para poder decidir cuáles deben ser estos recursos.

Pero esta autonomía debe hacerse compatible con un principio de igualdad, que exige que las distintas Comunidades Autónomas puedan estar en condiciones de prestar niveles similares de servicios, exigiendo a sus ciudadanos un esfuerzo similar, para prestar niveles similares de competencias.

Esos dos objetivos son los que debe tratar de hacer compatibles la Hacienda autonómica. Si queremos obtener la máxima autonomía, podría ser en detrimento de un objetivo de igualdad. Si quisiéramos asegurar una igualdad máxima, iría en detrimento del objetivo de autonomía, porque para asegurar la igualdad máxima, con el Gobierno central tendríamos bastante. Hay que encontrar un equilibrio entre estas dos cosas, y éste es el problema central, en general, de la formulación de los distintos sistemas de Haciendas autonómicas, y en los distintos países donde existe este tipo de problema, que son los países federales, se han encontrado fórmulas de equilibrio. En esos países federales, el peso de lo que sería la autonomía es mayor de lo que hasta ahora ha sido en el nuestro.

En España hemos tenido un proceso de veinte años muy peculiar, porque ha sido un proceso en el que las Comunidades Autónomas han surgido de la descentralización de unas estructuras administrativas ya existentes, por lo tanto no son criaturas creadas *ex novo*, sino segregadas de una Administración central preexistente. Y esto ha condicionado la forma de financiación, que ha sido una forma de financiación muy basada en las subvenciones. Desde esta forma de financiación se ha ido avanzando hacia formas en las que, cada vez más, se han ido introduciendo mecanismos que garantizan una cierta responsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas.

Los tres problemas graves de nuestra Hacienda hasta ahora han sido:

Primero, una excesiva falta de responsabilidad fiscal. Los ingresos tributarios han pesado demasiado y, además, sobre estos ingresos, las Comunidades Autónomas han tenido poca capacidad de decisión, tanto en el terreno normativo como en el terreno de la administración tributaria. Ha habido demasiado peso de las subvenciones y demasiado poco peso de los ingresos tributarios.

Segunda característica, ha habido una desigualdad importante de ingresos entre las Comunidades denominadas de régimen común y las Comunidades forales.

Y tercera característica: ha existido una excesiva descoordinación entre la Hacienda central y las Haciendas autonómicas en materias de interés común. Han funcionado mal los mecanismos de coordinación previstos, que están sobre todo residenciados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las reformas han ido introduciendo mejoras en esta situación. La reforma de 1986 ya supuso una cierta institucionalización de los mecanismos de financiación. Las de 1992-93 introdujeron por primera vez el concepto de «responsabilidad fiscal». La de 1996 dio más importancia todavía a algunos ingresos impositivos dentro de la financiación autonómica. Y la reciente reforma, la del año 2001, ha supuesto también un avance en este sentido, ha mejorado la responsabilidad fiscal al introducir más impuestos en el conjunto de la Hacienda autonómica, y a alguna Comunidad Autónoma, a incorporar la financiación de la Sanidad al conjunto de la financiación de carácter general. Se han ido produciendo avances, pero, a su entender, son todavía insuficientes, y si tuviéramos que plantearnos cuál debe ser el futuro de la Hacienda autonómica, habría que reformar sensiblemente alguno de estos aspectos.

En primer lugar, todavía habría que profundizar en la atribución de mayor responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas en el terreno normativo. Difícilmente en el IRPF se puede ir mucho más lejos; en cambio, en los impuestos indirectos se ha descartado demasiado pronto la posibilidad de encontrar espacios para ejercer autonomía normativa por parte de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, hay que profundizar probablemente en la participación de las Comunidades Autónomas en administración tributaria. La fórmula adecuada debería de ser avanzar hacia alguna forma de consorcio entre Comunidades Autónomas y Estado.

En tercer lugar, habría que reformar sensiblemente los mecanismos de las subvenciones de nivelación. Son estos sistemas de subvenciones de nivelación los que garantizan aquel objetivo de igualdad entre Comunidades Autónomas, haciéndolo compatible con un objetivo de autonomía. Hay siempre una cuestión política previa cuando hablamos de nivelación, que es el grado de nivelación que se quiera alcanzar. La nivelación nunca es completa en todos los países, en algunos es muy pequeña: en Estados Unidos es muy pequeña, en Suiza es muy pequeña. En Alemania, donde es muy grande, no es total, y en Canadá, por ejemplo, hay nivelación.

Cuarto. Opina que es fundamental fijarnos el objetivo de una aproximación gradual entre el resultado obtenido en las Comunidades forales y en las Comunidades de régimen común. Mientras la aplicación del sistema de concierto conduzca, como conduce hoy, a obtener el 60% más de recursos por habitante, será inevitable que en determinadas Comunidades se levante la bandera del concierto, no porque el sistema sea mejor, sino porque el resultado que se obtiene es mejor.

Esta nivelación no se puede producir de un día para otro, pero sí que es viable ir a una aproximación en un periodo largo de tiempo; si nos planteáramos esta convergencia en veinte años, sería posible simplemente asegurando un crecimiento diferencial de alrededor de dos-tres puntos más para las Comunidades de régimen común. Y, finalmente, es muy importante que el sistema prevea mecanismos regulares de supervisión, seguimiento y actualización.

Cree que un elemento enormemente desestabilizador de nuestro sistema de autonomías ha sido la falta de responsabilidad fiscal, que ha generado conductas políticas muy perniciosas, porque en la medida en que no existía responsabilidad fiscal, los gobernantes de las Comunidades Autónomas, ante cualquier petición de sus ciudadanos en el terreno de mayores servicios o de mayores demandas en cualquier campo, en lugar de tener que negociar con los ciudadanos qué hacer, tenían una tendencia a desplazar el problema en una forma de confrontación entre el Gobierno autonómico y el Gobierno central, siempre rentable políticamente, y transformaban esta

cuestión, que tenía que haber sido el resultado de una negociación, en un conflicto del Gobierno central. Cree que éste es un problema central de nuestro sistema autonómico. No es sólo un problema financiero. Por lo tanto, se debe dar una respuesta valiente y, al mismo tiempo, clara a qué entendemos por equidad interterritorial y cuál es el concepto de interterritorialidad.

El día 20 de enero de 2003 tuvo lugar la comparecencia del Ilmo. Sr. D. **Carlos Rejón Gieb**, Diputado al Congreso por el G.P. Federal de Izquierda Unida y responsable de política autonómica de dicho Partido.

Comienza afirmando que, para su fuerza política, la Constitución de 1978 fue una buena Constitución para 1978 y que, precisamente, la propia bondad de la Constitución ha permitido el desarrollo y el crecimiento en el Título VIII del mundo autonómico, es decir, ha crecido de tal manera que está haciendo ya reventar la Constitución, por lo que es hoy más necesario que nunca empezar a plantearse la reforma constitucional, fundamentalmente o casi exclusivamente, en el Título VIII de la Constitución.

Opina que Izquierda Unida desea que se inicie un proceso tranquilo, lento, serio y riguroso entre todas las fuerzas políticas; que se eliminen algunas trabas que se están imponiendo en los desarrollos autonómicos; que haya una lectura o una vida más federalizante dentro de la Constitución española, desde un acuerdo de todas las partes, y que eso cree las condiciones para la reforma e ir hacia un modelo federal. Afirma que nos hallamos en un momento de involución autonómica, y cita como ejemplos de su afirmación las propias leyes de estabilidad presupuestaria, los propios elementos continuados en leyes de educación, en leyes de patentes, en leyes de monedas, de sellos..., que invaden continuamente competencias autonómicas y que encuentran su parangón en una proposición no de ley que apenas ha tenido difusión, pero que mostró clarísimamente las apetencias del Partido Popular cuando hizo una proposición no de ley en el Parlamento español, en el Congreso de los Diputados, votada en contra por las restantes fuerzas parlamentarias, donde decía aquello de «... aunque sean constitucionales, este Congreso de los Diputados reprueba cualquier tasa autonómica o cualquier incremento impositivo, aunque sea constitucional».

Continúa el Sr. Rejón señalando que esta involución autonómica encuentra su lógica en que el proceso europeo va hacia delante, y cada vez con más fuerza. Las autonomías están ahí con potencia, los Gobiernos centrales están debilísimos, y por lo tanto, existe una salida, y esa salida no es otra que empezar a recortar las competencias autonómicas.

Frente a esto, opina que alguien puede utilizar los elementos cuantitativos de los procesos transferenciales para preguntar que cómo se puede llamar «involución autonómica» a un momento en el cual las autonomías tienen lo que no ha tenido ninguna autonomía hasta ahora. Su respuesta es que la propia dinámica de la sociedad española, la propia riqueza, la flexibilidad de la Constitución de 1978, ha permitido que, en apenas veinte o veinticinco años, todo un modelo territorial y de presencia política económica compartida se haya quedado obsoleto. En su opinión, el modelo de tener cuantas más cosas posibles (más funcionarios, más competencias, más medios, más capacidad de gestión) es un modelo ya obsoleto. Y expresa que no es un problema de cantidad, sino que empieza a ser ya un problema de calidad.

Indica que hoy, el desarrollo no ya de la Constitución, sino de la propia vida, de la economía, de la sociedad, de la investigación, está abriendo nuevos niveles competenciales no recogidos ni reconocidos en la Constitución en el año 1978, por ejemplo, elementos como la clonación, la microbiología, la microgenética, todo lo que es legislación y en relación con el mundo farmacéutico, elementos medioambientales, culturales... Son elementos que están apareciendo, que necesitan poco funcionariado, poco edificio y un importante coste, y se está quedando el Gobierno central con ellos.

Opina que la demanda de las Comunidades Autónomas tiene que ir, fundamentalmente, en compartir poder político y capacidad de decisión. No es un problema de más gestión. Y afirma que ellos plantean esa lectura federalizante de la Constitución española y que debe pasar por una buena reforma de los Estatutos, reconociendo ya unas nuevas realidades. Primero, esas nuevas

competencias que están apareciendo y, por supuesto, el nuevo papel que va a jugar Europa cuando ya se asiente todo el proceso constitucional europeo.

Finaliza su exposición señalando que tiene que haber reformas de Estatutos que recojan ya todo el pacto local con los ayuntamientos y que tengan en los ayuntamientos sus mayores aliados frente a cualquier tentación centralista. Una reforma que tenga en cuenta una primera reforma del Senado, y una reforma de los Estatutos que tenga en cuenta también la presencia de las Comunidades Autónomas ante los distintos ámbitos -cada día más amplios y más diferentes- de la Comunidad Europea. Y todo ello, utilizando el 150.2 de la Constitución.

El Ilmo. Sr. D. **Juan Fernando López Aguilar**, Diputado al Congreso por el G.P. Socialista y responsable de política autonómica de dicho Partido, compareció el día 27 de enero de 2003.

El Sr. López Aguilar empieza afirmando que procede una síntesis muy sumaria de la valoración globalmente positiva del itinerario recorrido por el conjunto de la sociedad española en la construcción de esto que conocemos ahora como «Estado de las autonomías» desde la Constitución de 1978. Afirma que el Partido Socialista se siente orgulloso de haber sido un actor decisivo en la construcción de este Estado de las autonomías a partir de las posibilidades que ofrecía la Constitución de 1978, y que esta participación ha sido constante, asertiva y muy convencida desde el principio. La valoración por tanto es globalmente muy positiva, muy satisfactoria, y afirma no tener segundos pensamientos con respecto al mérito incuestionable del trayecto recorrido.

En segundo lugar, estima que el Partido Socialista es igualmente sensible a la validez de los cimientos constitucionales y estatutarios de cara al aprovechamiento, a la optimización de esas amplias posibilidades de autogobierno que se ha concretado en las Comunidades Autónomas y en las dos ciudades autonómicas que integran lo que denominamos el mapa autonómico español, y que, por tanto, cualesquiera perspectivas de modificación de ese marco, tocando algunas de sus piezas, no significan ni un juicio de revisión ni una valoración negativa, sino propuestas que entiende de perfeccionamiento y fortalecimiento de ese proyecto que se ha concretado a lo largo de estos años en la construcción de la España autonómica.

Reconoce que la Constitución ha hecho posible este trabajo político sin haberlo ordenado y sin haberlo descrito con precisión, puesto que la Constitución no apostó por un modelo general de la organización territorial del poder, sino por un modelo autonómico. La Constitución no imprimía un mandato de construcción del Estado de las autonomías; esto tuvo lugar de acuerdo con las posibilidades que la Constitución ofrecía.

Recuerda que uno de los grandes aciertos de la Constitución española es haber afirmado, no de forma implícita sino de forma expresa, la compatibilidad de distintos sentimientos de identidad conjugables entre sí. La Constitución habla de un pueblo español y de los pueblos de España, por tanto el pueblo español es compatible con los pueblos que lo integran, de la misma forma que la Nación española es compatible con nacionalidades y regiones que la integran, y esas nacionalidades y regiones tienen derecho de autogobierno.

Por eso, se congratula de que la voluntad democrática y la razón democrática hayan podido hacer que Aragón ganase su espacio de autogobierno, que cristalizase en una Comunidad Autónoma equiparable y equiparada, equiordenada en dignidad a cualquier otra, y que de acuerdo con su propia voluntad democrática, con los poderes legítimamente constituidos y estatuidos, haya incluso podido reformar los cimientos normativos de ese espacio de autogobierno en el curso de estos veinticinco años. Esta secuencia demuestra que es perfectamente combinable el sentimiento de identidad legítimo, la voluntad de autogobierno, de ampliación del perfeccionamiento de su autogobierno, perfectamente legítima también la progresión de ese sentimiento de identidad, y así, Aragón decide calificar su identidad colectiva como de «nacionalidad» dentro de esta Nación española integrada por nacionalidades y regiones. Aragón es muy buen ejemplo de cómo la Constitución ha servido no solamente para proteger una identidad compatible con la española, una entidad regional muy orgullosa de sus características, de sus rasgos definitorios, una voluntad de autogobierno creciente en el curso del tiempo, que se

traduce en una ampliación competencial con respecto de su primera configuración, también institucional, y si se quiere, también una afirmación progresivamente consolidada de su propia identidad, que se autocalifica de «nacionalidad» en 1996.

Afirma que los socialistas apuestan por hacer de esos espacios de autogobierno herramientas de realización de derechos de los ciudadanos. Afirma que por eso los socialistas le dan mucha más importancia al fortalecimiento del Estado autonómico a través del fortalecimiento de las técnicas de colaboración, cooperación, garantía de la confianza recíproca entre los distintos niveles de Gobierno, y de lealtad de todos los elementos del conjunto entre sí, y con respeto del proyecto común que a la modificación de los respectivos ordenes competenciales de cara a redistribuir las tareas, las atribuciones o las potestades que a las distintas Comunidades Autónomas corresponden. Por eso, el discurso autonómico de los socialistas en su conjunto enfatiza mucho más la necesidad de reforzar los principios de cooperación y sus instituciones garantes. Y, así, cree que las Conferencias Sectoriales no funcionan bien ni están bien diseñadas, ni están a la altura de las necesidades de un Estado profundamente descentralizado

Cree que es imprescindible pensar en reforzar las instituciones que cumplen la función de interacción de los complejos, de interacción de esa descentralización territorial, por eso insiste en que es legítimo abordar la discusión acerca del Senado, porque en todos los Estados compuestos la segunda Cámara no debe cumplir, como cumple en España, una función de relectura en clave conservadora, sino que, por el contrario, en los Estados compuestos la segunda Cámara debe cumplir una función de integración de la pluralidad territorial, de la pluralidad de los entes políticos territoriales que componen esa estructura compuesta que es el Estado de las autonomías. El Senado -se dice- debería ser Cámara de representación territorial y no lo es eficientemente. Más que la de representación, es más importante aún esa función que todo el pensamiento constitucional de los Estados compuestos define como «función de integración». Es conseguir que las Comunidades Autónomas, como entes de poder político sustantivo, se sientan parte de las decisiones del Estado que les afectan, que afectan esencialmente a la composición territorial del poder y a los ordenes competenciales. Por lo tanto, es muy importante que el Senado cumpla esa función de integración.

Se refiere a continuación a que el proceso autonómico se ha simultaneado con la adhesión de España en la Unión Europea y que las Comunidades Autónomas están muy afectadas por esa, y que resulta inconcebible que, estando tan afectadas, tengan tan poca participación en la formación de las decisiones que les afectan en las estancias europeas. Por eso cree que es imprescindible coenvolver a las Comunidades Autónomas en las estancias europeas, y, seguramente, donde es más difícil hacerlo es en el ámbito donde más claramente se define la Unión Europea. Por eso es imprescindible que en la Mesa del Consejo de Ministros de la Unión Europea y en el Consejo Europeo, las Comunidades Autónomas puedan tener una participación en la formación de la voluntad; eso no quiere decir desplazar al Estado de la responsabilidad de la decisión, pero sí quiere decir integrarlas en el proceso decisorio.

Piensa que las Comunidades Autónomas no son idénticas entre sí, y en esto consiste la composición del territorio del poder y la organización constitucional de un Estado compuesto, un Estado complejo: en conjugar la unidad y la diversidad. De manera que las Comunidades Autónomas tienen también derecho a proteger sus especificidades, y la Comunidad Autónoma aragonesa las tiene, tiene esas especificidades y tiene esos derechos. Una manifestación muy evidente reside -y la comparte con otras- en que la Comunidad Autónoma aragonesa tiene un cuerpo de Derecho Civil de origen histórico, especial o, si se quiere, foral; como otras Comunidades Autónomas, tiene especialidades de Derecho Civil. Y la Comunidad Autónoma de Aragón tiene particularidades lingüísticas, que se ha preocupado en proteger y en reforzar en su reforma de 1996, que no se traducen en la oficialidad de una lengua distinta del castellano, pero sí en un mandato de protección de especialidades que no tienen otras Comunidades Autónomas.

Este equilibrio exige una cultura muy sensible, eso que en profundidad significa integrar lo diverso en la unidad constitucional de España, integrar la diversidad y la singularidad de las Comunidades Autónomas en la unidad constitucional de España. Eso es perfectamente posible.

Cree que ese es un debate que en España continúa abierto, y en el que los socialistas tienen que tener una posición que difiere de manera ostensible con respecto de la posición que ven expresada en el Gobierno de la Nación y en el partido que lo sustenta.

Continúa afirmando que todos los socialistas están convencidos de que es perfectamente posible acentuar los rasgos definitorios de una personalidad propia, una personalidad colectiva, que está protegida por la Constitución en cada Comunidad Autónoma, sin que eso perjudique ni el proyecto común de convivencia ni la realización óptima del proyecto constitucional. Está convencido de que esa disposición abierta a entrar en debates democráticos y a hacer que el derecho sirva a las necesidades de la ciudadanía, a las necesidades colectivas que también se manifiestan, que tienen expresión de su voluntad de autogobierno y de perfeccionamiento de autogobierno, es la mejor manera de servir al proyecto de ordenación de la convivencia viva, que es la Constitución. Incluso en el caso de poder contemplar reformas estatutarias o hasta reformas constitucionales, cree que esta es la aproximación correcta

Concluye afirmando que hay muchos acentos del autogobierno o muchos desarrollos competenciales que no requieren ni modificación constitucional ni modificación estatutaria, sino apuestas políticas, y, en su caso, aún quedan los instrumentos, muy a menudo extraestatutarios: modificaciones de las leyes básicas del Estado, o leyes orgánicas de transferencia y delegación, que puedan servir en esos objetivos respetando los marcos más blindados del ordenamiento del que nos hemos dotado.

El Ilmo. Sr. D. **Jesús Merino Delgado**, Diputado al Congreso por el G.P. Popular y responsable de política autonómica de dicho Partido, compareció el día 11 de febrero de 2003.

Comienza su intervención afirmando que el Estado autonómico, se encuentra sin duda en una situación de encrucijada. Por un lado, ha sido el instrumento de una ejemplar descentralización política, que ha permitido que España se transforme en un caso muy paradigmático del pluralismo territorial, y por otra parte, que nos encontremos ante un cuestionamiento del modelo de Estado, manifestación de una estrategia sostenida por formaciones nacionalistas periféricas que basan sus posiciones en planteamientos políticos confederalistas y en la reclamación también de la autodeterminación para los pueblos de España.

¿Cuál es el soporte conceptual de los nacionalismos particulares que se dan en este momento en España? Cree que se basa en la defensa de la idea de que Cataluña, País Vasco o Galicia son auténticas naciones y, como tales, son sujetos soberanos originarios, negando consiguientemente la condición nacional del Estado español en su actual extensión. Frente a esta interpretación nacionalista se contraponen la Constitución, que afirma la condición de España como Nación.

En el fondo -afirma- nos encontramos en la necesidad de definir el concepto de Nación para poder atribuirle la condición de sujeto soberano del que emanan todos los poderes del Estado. Una soberanía que no es divisible y que se ejerce sobre todo el territorio del Estado, que aparece caracterizado como territorio sobre el que la Nación es soberana. Ese concepto se mueve entre dos extremos: como singularidad natural o cultural o en su forma más radical, racial o como conjunto de ciudadanos que viven bajo las mismas leyes que ellos mismos se dan. La Nación no sería una comunidad étnica, cultural, identificada con un destino común, sino una Nación de ciudadanos titulares de la soberanía política, haciendo de la identificación nacional un proceso reflexivo de contenidos concretos y a la vez universales, como son los derechos humanos y los principios fundamentales del Estado democrático de Derecho, que, a su vez, no excluye una realidad históricamente presente.

La Constitución española pretendió la superación tanto del nacionalismo español como la superación de los nacionalismos particulares que perseguían, mediante la independencia, la ruptura de la convivencia española. El constituyente afrontaba el proceso autonómico con una actitud constructiva y activa, a favor sobre todo de lo que consideraba constitucionalmente como el derecho legítimo de cada pueblo de los que integran España a asumir el autogobierno y la organización de los asuntos propios. El límite general de ese proceso venía señalado por el concepto de solidaridad y, sobre todo, por el concepto de soberanía.

El juego político se ha desarrollado, por parte de los partidos nacionalistas, con un doble discurso: hacia fuera, con la afirmación de los altísimos niveles competenciales alcanzados con el impulso del Estatuto propio, y de cara al interior, con la permanente insatisfacción por la interpretación raquílica de los techos competenciales. Y precisamente, cuando los procesos de transferencias alcanzan su culminación, se abre una nueva estrategia consistente en reclamar la plena soberanía a través de la autodeterminación, o bien llegan a ella a través de fórmulas diversas que pretenden la partición de la soberanía entre el todo y las partes. Llegados a este punto, no cabe interpretaciones. La contundencia constitucional en el título de la soberanía no deja lugar a dudas: España es una Nación. España como Nación es constitutivamente plural, integrada por nacionalidades y regiones que forman un relieve político en la variedad territorial y que no pone en cuestión el espacio político común. Y no puede ser de otra manera, porque la afirmación nacionalista de sus territorios como Nación no es verdadera. Su planteamiento de homogeneidad cultural o lingüística no es cierto, no existe una identidad cultural o lingüística única y homogénea en sus respectivos territorios, no existe un territorio nacional sobre el que se haga una reivindicación política de modo definitivo y completo, y tampoco, en su opinión, existe una realidad histórica que justifique la reivindicación nacional de modo definitivo y completo.

Existe un hecho diferencial, y tan falso es negarlo como maximizarlo hasta convertirlo en un hecho universal homogéneo como los nacionalistas pretenden. La reivindicación nacionalista pone de manifiesto la evidencia del profundo proceso descentralizador operado en España, pone de manifiesto que prácticamente están cubiertos los techos competenciales a los que los nacionalismos podían llegar, y de ahí, ese salto cualitativo.

No obstante, la interpretación que del proceso autonómico hacen los nacionalismos, en su opinión, es errónea por dos motivos: el primero, porque la misma Constitución contempla un límite insalvable en el proceso descentralizador, reafirmando la condición nacional de España; el segundo motivo deriva de una visión intelectual y políticamente equivocada del proceso autonómico. Los nacionalistas tienden a considerar que la descentralización política es una concesión que se realiza a regañadientes a una entidad diametralmente opuesta a la realidad estatal. Las Comunidades Autónomas no son una realidad diferente del Estado. La descentralización política no es una cesión forzada, sino una afirmación de un nuevo modelo de Estado, inédito en nuestra historia constitucional, que se caracteriza, más que por la distribución del poder, por la afirmación rotunda de la libertad. También por la afirmación rotunda de la participación y el pluralismo, y también por la afirmación rotunda de la convivencia y la solidaridad como valores superiores sobre los que hay que articular el edificio constitucional.

Ésa es la clave para entender el Estado autonómico: afirmación de libertad y de pluralismo. Así pues, es la Nación española la que aparece como único titular de la soberanía, atribución que se realiza de modo exclusivo, originario e indivisible. La Nación española se configura como Nación compleja, integrada, como recoge el artículo 2 de la Constitución, «por nacionalidades y por regiones». Es imposible que el ejercicio del poder constituyente se atribuya a una fracción del pueblo, y es imposible que los Estatutos de Autonomía sean manifestaciones constituyentes de un poder político y jurídico originario regional.

Descartado el recurso al mismo origen étnico, ¿en qué se basa o cuál es el punto de partida del proceso constituyente español? El proceso constitucional se basa en la realidad histórica de España. Podemos así comprender el énfasis en negar la condición de Nación a España. Paralelamente, y de forma curiosa, los mismos que niegan esa realidad nacional española, indirectamente afirman su historia y con ella su realidad política, las vivencias comunes, los recuerdos, los hechos y las empresas realizadas por el conjunto, los lazos afectivos y los proyectos. Las grandes realidades, y España lo es, están sometidas a un dinamismo constante, producto de los juegos internos que lo causan y orientan.

El nacionalismo utiliza los elementos de esa misma realidad, esos elementos heterogéneos, dinámicos y diversos que conforman la realidad para provocar su disgregación. Quienes defienden esa realidad constitucional defienden la Constitución como soporte y refrendo de la confluencia democrática, de la plural riqueza de la ciudadanía española. Por eso, la visión constitutivamente plural de la Nación española, integrada por nacionalidades y regiones, implica reconocer un relieve político a la variedad territorial.

Por otro lado, nuestro sistema se fundamenta en la igualdad jurídica de los miembros del Estado. Frente a este principio ha habido una constante reivindicación nacionalista del tratamiento singular diferenciado para las autonomías históricas. El fundamento de tal tratamiento no ha sido más que el histórico, pero aplicar dogmáticamente tal principio significaría, de hecho, pervertir la interpretación de la Constitución. Esto es así porque, fundamentando la asimetría en una exigencia del hecho diferencial, se pretende coartar el libre desarrollo de otras Comunidades que, por sus peculiaridades, presentan -como es Aragón- rasgos históricos, sociales, culturales y sociales, y sobre todo una homogeneidad muy superior a la de otras Comunidades, como puede ser la nacionalidad vasca o la nacionalidad catalana.

No pueden reclamarse techos competenciales diferenciados para afirmar la condición singularizada de la propia comunidad en el conjunto de España. La doctrina del Tribunal Constitucional es bien clara, y viene a resaltar el principio de libertad de la que la autonomía no es sino un reflejo.

España abrió en 1978 el camino de la integración basado en el respeto a la identidad y la diversidad individual y colectiva. Ese camino sólo podía hacerse superando el particularismo nacionalista y el imperialismo nacional. La resistencia histórica del segundo parece haberse superado; la del primero, sin embargo, es todavía una asignatura pendiente.

Las fórmulas constitucionales que configuran en el ámbito político integración y singularidad diferencial pueden ser muy diversas, y cualquiera de ellas, desde una posición de centro, es aceptable. Quizás la tesis más difundida en el ámbito doctrinal y, en menor medida, en el político es la que sostiene que España es ya una realidad federal, un sistema materialmente federal, con «hechos diferenciales». Esta tesis lleva consigo también la afirmación de que le faltan algunas reformas para que el todo sea coherente con su naturaleza federal. Reformas que apuntan al Senado y a las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.

Las propuestas doctrinales apuntan a la reforma del Senado, del que se propugna su transformación en una Cámara de representación territorial. Para dicha reforma habría dos modelos: el alemán, en el que el Senado representa los Gobiernos territoriales, y el que podríamos llamar «de representación parlamentaria», que supondría generalizar para toda la Cámara el tipo de designación hoy vigente para los Senadores autonómicos.

Ahora bien, la opción entre el tipo de representación no agota la cuestión, habría que entrar también en el tema de la competencia. No obstante, tales opciones de reforma requieren un soporte político y sociológico muy preciso, requieren un amplio consenso político y social, y, sobre todo, requieren la aceptación simétrica de la posición constitucional de las Comunidades Autónomas. La asimetría presenta problemas tanto de tipo constitucional como de tipo político. No obstante, las realidades doctrinales deben ser contempladas a la luz de las posibilidades y realidades políticas. Y esta realidad es ciertamente obstinada, y no cabe la menor duda de que el problema territorial de España se plantearía de forma sustancialmente distinta sin la problemática específica que plantea el País Vasco, o por hablar con mayor precisión, sin la existencia de ETA.

Con el problema vasco existe una divergencia de partida que aflora en cualquier análisis que se efectúe y en toda solución que se busque, una concepción sustantiva del concepto de autodeterminación. En torno a esta divergencia se plantea un problema político de articulación de las fuerzas nacionalistas en el sistema constitucional español, sobre todo tras el giro soberanista, que no esconde otra cosa que la concepción sustancialista de la autodeterminación, con vistas a ejercer una opción independentista.

La doctrina y los partidos insisten también en otra necesidad: corregir el olvido en que se ha tenido a las corporaciones locales. Y hasta tal punto es así, que determinadas formaciones políticas han visto con alarma para sus intereses políticos la propuesta y ejecución de un pacto local.

Recuerda que un proceso autonómico que lleva veinte años tiene que ser necesariamente imperfecto. No se puede pretender que en veinte años se tenga perfectamente claro hasta dónde debemos llegar en el Estado autonómico y cuáles deben ser las competencias que se deben ejercer y qué es su función: eso es imposible. Pero hay que decir que este es un Estado que ha

venido modulando y haciendo procesos que en otros países se consideraban prácticamente imposibles. Por tanto, cree que es un proceso en marcha, un proceso abierto que desde luego necesita mucho tiempo para ir perfeccionándose y que si se hace de acuerdo con la Constitución, obviamente se irá avanzando con mucha más madurez, con mucha más seriedad y con mucho más rigor, que si se pretende soslayar y buscar siempre el camino paralelo a la Constitución. Hay nacionalismos que no van por la misma vía de debate, de discusión o de argumentación por las que va la mayoría. Hay nacionalismos periféricos más centrífugos y otros más centrípetos. El nacionalismo español, ése que nosotros hemos visto desplazado en los últimos veinte años, no se ha visto correspondido por un nacionalismo periférico, en algunos casos, que sea especialmente centrífugo. A lo mejor es centrífugo respecto al centro de España y centrípeto respecto a lo interior.

Por tanto, considera que el proceso autonómico, en las cuestiones estatales más importantes, está cerrado, pero en algunas cuestiones todavía se puede hablar y todavía se puede llegar a discutir algunas cuestiones que pueden recibir las Comunidades Autónomas. Está claro que en Sanidad, en la Enseñanza o en Servicios Sociales está cerrado, porque se ha transferido todo, es decir, no se puede transferir ya más. Pero seguramente no está cerrado el proceso hacia abajo.

El día 18 de febrero de 2003 tuvo lugar la comparecencia del Ilmo. Sr. D. **Santiago Muñoz Machado**, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

En primer lugar, el Sr. Muñoz Machado realiza una reflexión sobre las posibilidades que tiene el sistema de autonomías en España rompiendo con lo que, según su parecer, es la excesiva uniformización que se ha alcanzado, en virtud de los sucesivos pactos que arrancan de los de 31 de julio de 1981. De esa uniformización autonómica han derivado ventajas, a su juicio, indiscutibles, pero también algunos inconvenientes para la organización institucional del Estado como conjunto y también para aprovechar la significación que las autonomías tienen en diferentes extremos. De modo que ese elemento de la uniformización hay que mirarlo en contraposición con la posibilidad que todavía nuestro sistema tiene de abrir algún reconocimiento a los llamados «hechos diferenciales», utilizando esta expresión en un plano puramente técnico o histórico o cultural. Por tanto, se plantea qué posibilidades habría todavía, sin introducir grandes reformas en el sistema para romper con algunos elementos de la uniformidad e incorporar algunas derivaciones de los «hechos diferenciales». Continúa reflexionando sobre si hay alguna posibilidad de reinterpretar la Constitución sin modificarla, para profundizar en algunos aspectos de la autonomía para crear, a partir de esos principios, algunos regímenes especiales.

En segundo lugar, anuncia que hará referencia a algunos problemas relativos a la financiación, sobre los problemas peculiares que plantea el propio Estatuto de esta Comunidad y sus debatidos artículo 48 y disposición adicional tercera, refiriéndose también a las nuevas perspectivas que abre el contexto europeo para las autonomías.

Y en tercer lugar, abordará una serie de cuestiones relativas a temas competenciales nuevos, que no tienen reflejo en los Estatutos y que son problemas a los que, a su juicio, las Comunidades Autónomas deben estar atentas, porque se juegan en ello el equilibrio institucional y la estabilidad del reparto de competencias establecido con el Estado.

Aborda estos tres temas sucesivamente, y así, afirma que el sistema de autonomías está basado en una uniformidad bastante plana. Esta es una consecuencia de la interpretación de la Constitución que empezó a consolidarse a partir de los pactos autonómicos del 31 de julio de 1981. La razón de que aquello se hiciera fue que agobiaba a los partidos tanto en el poder como en la oposición en aquel momento, que el marco abierto que había fijado la Constitución para que cada Comunidad Autónoma pudiera establecer su organización, su funcionamiento y determinadas competencias con libertad, el famoso «principio dispositivo» en materia de autonomías, concluyera en un sistema de autonomías en el que la diversidad fuera realmente ingobernable, es decir, que el reparto legislativo y administrativo de las competencias fuera extraordinariamente complejo. Para aquel momento histórico esa uniformidad tuvo su sentido. Casi diez años después, la misma regla se sigue en los pactos de 28 de febrero de 1992, de modo

que la idea de uniformidad a ultranza es la que más ha pesado a la hora de organizar en España el Estado de las autonomías, y existen algunas consecuencias malas que ese uniformismo a ultranza, esa generalización del sistema de la igualación, han producido a ojos vista.

En primer lugar, un problema de coordinación entre las Comunidades Autónomas en comparación con otros sistemas federales. Uno de los organismos de cooperación horizontal que mejor funciona en los sistemas federales centroeuropeos es la Conferencia de Presidentes, de los *Länder* en Alemania o la Conferencia de Presidentes de *Länder* igualmente en Austria. Son instituciones que permiten, al máximo nivel, reunir a todos los representantes de los diferentes territorios y formar una política común, para defender las competencias, para defender las instituciones en primer lugar. El deseo de diferenciarse en el marco de esa uniformidad ha supuesto más en términos políticos que en términos jurídicos y ha hecho que sea muy difícil organizar de modo estable en España una Conferencia de Presidentes, porque algunos presidentes de Comunidades Autónomas no se sienten iguales que los demás, o creen que tienen elementos diferenciales para no participar en un elemento de cooperación.

En segundo lugar, se han planteado graves dificultades en lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones estatales. Ha ocurrido que ha sido necesario multiplicar algunos órganos del Estado que, a su juicio, hubieran podido ser comunes para todas las instancias territoriales, como ha ocurrido con el Consejo de Estado, y no se ha resuelto la cabida que puedan tener los representantes de las Comunidades Autónomas en el Tribunal Constitucional y, sobre todo, la falta de solución del problema del Senado.

Continúa señalando el Sr. Muñoz Machado que el Senado es la gran víctima del sistema de autonomías que configuró la Constitución. El Senado no está pensado en la Constitución de 1978 para un sistema de autonomías como el que luego se ha establecido. La institución el Senado está pensada para un Estado centralizado. Cuando el efecto del principio dispositivo ha sido la generalización de las autonomías en todas las partes del territorio, al Senado hay que convertirlo en una Cámara de administración territorial. Este es un elemento institucional que le falta al sistema y que hay que constituirlo para que tenga algunas funciones que hay que pensar. Y que, a su juicio, tenían que ser, por una parte, funciones genéricas en las que tuvieran participación todas las Comunidades Autónomas y algunas funciones específicas que permitieran, en el seno del Senado, reconocer heterogeneidades, asimetrías, «hechos diferenciales», reconocer las peculiaridades que algunas Comunidades Autónomas sin duda tienen.

¿Qué papel general puede tener el Senado? Algunos proyectos de reforma del Senado se pasan de entusiasmo, el entusiasmo por lo que puede ser en el futuro esta institución. Hay relaciones de competencias del Senado que permitirían realmente, si tales atribuciones se le confieren, que el Senado sustituyera al Ministerio de Administraciones Públicas. Es decir, se le atribuyen no sólo competencias de las que son propias de una segunda Cámara, sino también competencias de gestión y de administración con las que, a su juicio, hay que tener mucho cuidado.

Cree que en el Senado hay que fortalecer su función como Cámara autonómica, centrándolo básicamente en las competencias legislativas y de intervención y de control que son propias de las Cámaras legislativas. Y así, le corresponderían al menos las siguientes: el Senado podría tener una posición especial, una participación especial, en los procedimientos legislativos que atañen a la elaboración de las leyes básicas. Igualmente, podría tener una función especial en la elaboración de las leyes del artículo 150.1 y 2, las leyes de transferencia y delegación. Igualmente, una participación especial en todo lo que concierne a las leyes y acuerdos de financiación y, sobre todo, naturalmente, a los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía. Quedan también los procedimientos del artículo 155 de la Constitución, en la parte de control y de intervención, el campo de la acción europea del Estado, la cooperación y Europa.

En un Senado así configurado cabría algún sitio para los «hechos diferenciales». El debate tiene que consistir en si todas las Comunidades Autónomas participan de modo igual en la formación de las decisiones atinentes a los asuntos que acaba de mencionar, o es posible establecer que algunas Comunidades Autónomas tengan más peso que otras cuando se trate de algunos asuntos que les conciernen especialmente. Es decir, si se pueden reconocer a los titulares de «hechos diferenciales», a las nacionalidades, algunas posiciones especiales en el debate y el voto de alguno de estos asuntos.

¿Es imprescindible esa cuestión del voto igualitario en una Cámara legislativa o, por el contrario, puede ser el voto desigual, dependiendo del tema del que se trate?

Cree que el voto igualitario es imprescindible en la Cámara baja, que es donde los parlamentarios representan directamente al pueblo, pero no es imprescindible en la Cámara alta. Si el Senado es una Cámara de representación territorial propiamente dicha, donde acuden miembros designados por las Comunidades Autónomas -y al decir miembros designados por las Comunidades Autónomas, piensa en un Senado cuya composición mayoritaria sea la de Senadores designados directamente por las Comunidades Autónomas, no elegidos directamente, sino como representantes de las Comunidades Autónomas y con un mandato imperativo de las Comunidades Autónomas correspondientes-, si se admite esta posibilidad de que el voto pueda ser no igualitario en la Cámara alta, podemos abrir la posibilidad de que haya un sistema de vetos, de bases, bases forales, de deliberaciones separadas, cuando se trata de asuntos que conciernen de modo especial a los intereses de una Comunidad Autónoma. Y cita como ejemplo la lengua.

Para concluir este extremo, afirma que el tiempo que viene, este siglo en el que acabamos de entrar, será el siglo de la diversidad. Acabamos de salir del siglo de la igualdad y estamos abocados al siglo de la desigualdad, al siglo del retorno a las peculiaridades, a los derechos singulares. Y el reto es ver cómo somos capaces de articular esa desigualdad en un sistema que siga siendo democrático, que siga siendo respetuoso con los derechos y que siga manteniendo en pie instituciones que funcionen. Unas instituciones que hasta ahora se basaban sobre todo en la igualdad a ultranza: el dogma de la generalidad de la ley es un dogma al servicio de la igualdad. A ver cómo se mantiene el dogma de la generalidad de la ley en un marco de desigualdad, de derechos singulares. Ese es un reto esencial que debe tener un reflejo en las instituciones.

Entrando en un segundo tema, se pregunta cuáles son los elementos en los que podría apoyarse una potenciación del sistema de autonomías, un crecimiento de las competencias en algunos casos, una mejora de las posiciones de las Comunidades Autónomas en el seno del Estado. Y también qué elementos podrían servir para fortalecer esa heterogeneidad, en la diversidad o la especialidad.

A los «hechos diferenciales» se refiere directamente la Constitución en la disposición adicional primera. Se refiere a una cuestión que puede servir para la profundización y para el desarrollo de las autonomías. La disposición adicional primera de la Constitución, que acaba de recordar, dice que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos. Lo hace desde luego para que se puedan reconocer competencias en el marco de la Constitución y de los Estatutos. La primera en cuestión no es, como ha dicho muchas veces el Tribunal Constitucional, un título autónomo. Lo que permite es que las Comunidades Autónomas, cuando elaboran sus Estatutos, tengan en cuenta el hecho histórico y su tradición o sus costumbres o sus instituciones del pasado, para recogerlas en la medida en que no contradigan la Constitución. Pero luego, después de aprobado el Estatuto, no se puede invocar autónomamente la disposición adicional primera para pretender que se tengan unas competencias diferenciales. Pues bien, ese título, el título de la disposición adicional primera no es un título vacío, tiene contenido. Tiene contenido porque permite atribuir a las Comunidades Autónomas competencias basadas en la propia tradición, basadas en instituciones históricas. En el caso del País Vasco ha ocurrido de modo evidente: se ha permitido que, en virtud de la disposición adicional primera, el territorio vasco tenga inmediatamente algunas competencias que no han tenido otras Comunidades Autónomas (la policía autónoma) o que se vea dotada de algunas prerrogativas que pertenecían históricamente a los territorios históricos, como, por ejemplo, nada menos que el concierto, que es un derecho de los territorios históricos también en virtud de ese título.

El Sr. Muñoz Machado llama la atención sobre las posibilidades que tiene otro título que sí que está en la Constitución, que es el título de los derechos civiles y forales, como un elemento de diferenciación, que éste sí afecta a esta región de modo muy especial. En el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> recuerda que se atribuye al Estado la competencia sobre la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles y forales, allí donde existan.

Este es un tema importante, porque se está permitiendo por la jurisprudencia constitucional que las Comunidades Autónomas recuperen sus instituciones forales, desarrollen su Derecho foral, recuperando algunas que pueden ser inocentes. Según alguna interpretación que ya luce en

dictamen desde el Consejo de Estado, los derechos forales del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> hay que vincularlos a la primera de la Constitución. La disposición adicional primera de la Constitución, donde se dice: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos», es una disposición que se está refiriendo a los derechos políticos de las instituciones forales, y en particular, según el origen parlamentario de esa, a las vascas y catalanas, a las que plebiscitaron en el pasado Estatutos de Autonomía, pero específicamente a la vasca.

Vinculando el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> a la disposición adicional primera, se está permitiendo en esa jurisprudencia que los territorios que obtienen la condición de nacionalidad histórica puedan desarrollar sus derechos civiles forales, en un sentido expansivo, creando instituciones e interpretando incluso la significación que el concepto de Derecho civil tiene. La potencialidad de especialización y creatividad que tiene este precepto es enorme, y enorme, además, para subrayar los hechos históricos diferenciales.

Se refiere a continuación al tema de financiación. Reconoce que ha seguido desde lejos, desde la capital del reino, las polémicas aragonesas sobre la posibilidad de que esta región se dote también de un concierto. Cree que no habría ningún inconveniente para que la Comunidad Autónoma tuviera un sistema de concierto, porque el sistema de concierto, pese a lo que creen probablemente los vascos, no es una institución que pertenezca al Derecho foral tradicional. Si se analiza el origen del concierto, se verá que no es una institución de antes del sistema constitucional, sino, por el contrario, algo que nace inmediatamente después de la implantación del sistema constitucional, inmediatamente después de la extinción, de la declaración de la extinción de los fueros y el restablecimiento específico del fuero de Navarra y anteriormente de los fueros vascos.

Por tanto, no se puede decir que esté vinculado el concierto a la primera y ser una institución que sólo corresponda a las Comunidades que tienen sistemas forales de reconocimiento político tradicional. La Constitución no establece cómo tengan que financiarse las Comunidades Autónomas, deja abiertas varias posibilidades, y ha sido la LOFCA las que las ha concretado: sistema de concierto y sistema de financiación general. Y una cosa u otra son los Estatutos de Autonomía, los que tienen que elegirlo dentro del marco que ha establecido esta Ley. Añade enseguida que en el caso aragonés el Estatuto no se atiene a un sistema de concierto estrictamente. El problema es que el artículo 48 realmente tiene muy poco contenido normativo. Es una *lege manifesto*. Son leyes que se aprueban simplemente para tener un bonito contenido, pero sin ninguna pretensión de que se cumplan.

Entra en algunas cuestiones relativas a temas competenciales. Cree que hay cosas en el desarrollo constitucional que están agotadas, otras que no están suficientemente apuradas y otras que, pura y simplemente, se han quedado obsoletas. No están suficientemente apuradas las posibilidades de relación normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay que vincular esta reflexión a lo que ha dado de sí en los últimos años el principio de supletoriedad. Las sentencias del Tribunal Constitucional han impuesto finalmente una doctrina que, a su juicio, es la correcta: no se pueden aprobar leyes del Estado únicamente para que tengan una virtud supletoria. En España, por ejemplo, lo que se ha echado ahora de menos es que no va a haber leyes de Estado que establezcan regulaciones uniformes, vinculantes, regulaciones uniformes de carácter normativo, es decir, que tengan el carácter coactivo que suelen tener las normas. Pero no está ensayado todavía en nosotros la posibilidad de que hubiera leyes modelo, que no pretendan tener efectos vinculantes, pero sí pretenden establecer un guión de ideas que puedan servir para ilustrar a las Comunidades Autónomas. Cree que es importante reflexionar sobre cómo puede usarse la noción de lo básico de un modo distinto de como se ha hecho hasta ahora; las primeras interpretaciones de qué es lo básico, es que básico no es igual a leyes de bases. La pregunta a estas alturas, veinticinco años después, es por qué no podría utilizarse también el concepto básico en algunos extremos, de modo que el Estado apruebe una ley de bases y que las Comunidades Autónomas las desarrollen, con un desarrollo legislativo mediante textos articulados o de otro tipo.

¿Cuáles son las ventajas que eso traería? Con la articulación del sistema ley de bases, ley de desarrollo, la que se aplica es la segunda, que será nula en la medida que contradiga a la primera, pero una vez que está comprobado que no es nula, la que se aplica, donde se condensa el mandato normativo es en la segunda, que sería la norma de la Comunidad Autónoma. De modo que, en cosas como éstas, convendría revisar valores como estos que están muy asentados. Se

refiere al punto en el que decía que en algunos aspectos la Constitución se está quedando obsoleta. Cuando la Constitución de 1978 se aprobó, el constituyente ni tenía en la vista ni se le pudo imaginar lo que iba ocurrir en Europa y en el mundo veinte años después, sobre todo, en dos aspectos: la economía y la tecnología.

Hoy, los movimientos de liberalización y de desregulación de los mercados están cambiando ni más ni menos que la base de las instituciones del Derecho público, y este cambio institucional no es indiferente para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por muchas razones. Una de las consecuencias de los procesos de liberalización de los mercados es que están cambiando el modo en que se organizan y se ejercen los poderes de vigilancia sobre esos mercados. Antes la vigilancia sobre los mercados estaba repartida en competencias que pertenecían, por una parte, a los legisladores, que dictaban leyes; por otra, al Ejecutivo, que vigilaba, y por otra, al poder judicial que imponía las sanciones que el legislativo preveía. Todo esto está modificando y se sustituyen buena parte de los poderes de estas tres instituciones por una sola institución, que son las agencias reguladoras, que son las que están ejerciendo, verdaderamente, buena parte del poder normativo, todo el poder Ejecutivo y buena parte del poder de resolución de los conflictos. La agencia reguladora tiene además el efecto que se crea una institución nueva que trata de concentrar en ese mercado todos los poderes de intervención. Y cuando en el mercado en cuestión están repartidas las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ese reparto de competencias tiende a aparecer. Uno de los remedios posibles a esa solución es que las agencias reguladoras tengan no una estructura unitaria, sino una estructura federal.

De modo que, esta gran reestructuración institucional del Estado afecta de modo principal a las Comunidades Autónomas, y ese es el horizonte que hay que tratar de adivinar, porque, si no, se puede volatilizar mucho de lo conseguido en muchas Comunidades Autónomas.

En cuanto a los movimientos de privatización, también afectan a las Comunidades Autónomas; una decisión por la cual el Estado decide privatizar una autopista o una línea de ferrocarril o un aeropuerto, se ejecuta entregando ese servicio público a la iniciativa privada. Si la competencia del Estado se justifica nada más porque el aeropuerto es un aeropuerto de interés general, la descalificación del aeropuerto como de interés general dejará de serlo en la medida en que se entrega a la iniciativa privada, lo que debería tener como consecuencia que pasara a la Comunidad Autónoma o, al menos, que no se privatizara sin la participación, sin el concurso o la idea de la Comunidad Autónoma.

Todo este tipo de cosas afectan, muy seriamente, a lo que está construido. Y, en fin, los cambios tecnológicos de este último periodo. Los cambios tecnológicos permiten ahora una capacidad de penetración a través de las redes, un cambio de orientación de los servicios públicos, una traslación de responsabilidad, que las Comunidades Autónomas tienen o no que decidir si cuando les toca quieren o no dar ese dinero o paso atrás o tienen sus posiciones políticas particulares.

Oídos los comparecientes y tras diversas jornadas de trabajo, la Comisión ha elaborado las siguientes

## **CONCLUSIONES**

### **I. Presentación**

Como cuestión previa, la Comisión desea poner de manifiesto cuáles han sido los criterios que han inspirado su método de trabajo y han posibilitado la adopción de acuerdos.

En todo momento se ha tenido presente el mandato del Pleno de la Cámara que crea una Comisión especial de estudio. Tal y como establece nuestro Reglamento de las Cortes de Aragón,

estas Comisiones especiales lo son para «el estudio de un asunto concreto», lo que implica que no tienen funciones ejecutivas, sino que se convierten en un «foro de reflexión». Desde esta perspectiva, la Comisión ha ido avanzando en la elaboración del Dictamen, es decir, se ha pretendido construir un estudio reflexivo sobre la situación del Estado autonómico, examinando su origen, evolución y situación actual para aportar posteriormente una serie de propuestas que, a juicio de la Comisión, pueden contribuir a consolidar lo que ya es una realidad en nuestro país.

Se ha constatado cómo el bloque constitucional supone la existencia de un marco jurídico que posibilita el ejercicio del autogobierno, presentando un gran dinamismo que permite una progresiva adaptación a las nuevas demandas y necesidades de nuestra sociedad. Es en este marco constitucional donde Aragón ha establecido sus instituciones de autogobierno y ha consolidado su autonomía, pero hoy debe dar respuesta a las nuevas circunstancias socioeconómicas, políticas, tecnológicas y culturales del último cuarto del siglo pasado que han modificado el contexto en el que nuestra Comunidad Autónoma ha de ejercer su capacidad política.

Por ello, desde la convicción de la integración de nuestra Comunidad Autónoma en el Estado autonómico, la Comisión apuesta firmemente por la colaboración, la cooperación y la lealtad constitucional mutuas entre los diferentes poderes, puesto que esto facilitará la elaboración de políticas avanzadas que habrán de dar a nuestra sociedad más cohesión, más justicia y más bienestar.

Desde esta perspectiva, la Comisión avanza una serie de planteamientos, propuestas o recomendaciones que estima pueden contribuir a corregir algunas de las carencias actuales del proceso autonómico y posibilitar dar satisfacción a la aspiración de una mayor capacidad de autogobierno de nuestra Comunidad Autónoma, utilizando las medidas disponibles para ello.

Por último, la Comisión desea reconocer que ha tenido muy en cuenta las aportaciones que han hecho las personas que han comparecido ante ella, agradeciendo así su contribución para la elaboración del presente Dictamen.

## **II. La Constitución de 1978 y la estructuración territorial del Estado**

Una de las grandes dificultades que tuvo que salvar la transición española fue compaginar la recuperación de las instituciones democráticas con toda una recomposición interna del Estado, consistente en cambiar su planta y configurar de una forma nueva la distribución territorial del poder, es decir, establecer una nueva forma de Estado. En realidad, se trataba del mismo proceso, pues, al fin y al cabo, proceder a descentralizar políticamente el Estado y distribuir políticamente el poder supone acercar el poder a los ciudadanos y permitir que éstos participen más intensamente en las decisiones que les afectan, es decir, supone democratizar, desde otra perspectiva, el Estado.

Se ha llegado a afirmar que la Constitución es, en lo que se refiere al sistema de articulación territorial, una Constitución abierta, y ello porque la reorganización estatal quedaba en principio a merced del uso que hicieran las nacionalidades y regiones del derecho a la autonomía que uniformemente ponía a disposición de todas ellas el artículo 2 de la Constitución. Lo que la Constitución contiene es la apertura de un proceso histórico más que una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque sí contenga los elementos a partir de los cuales habrá que definir dicha estructura. Así, se ha afirmado que si el Título VIII admite diversas lecturas es porque estamos ante un modelo abierto susceptible de diferentes desarrollos. Cada «lectura» dependerá de cómo se entienda el carácter del Título VIII. Y no se entenderá bien si se olvida que este Título de la Constitución española (CE) es la concreción política e institucional del artículo 2 de la CE, que garantiza la unidad de la Nación española y el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas. Es decir, marca los principios que deben inspirar el proceso de descentralización política en nuestro país.

La nueva organización territorial adopta la forma de un Estado complejo, que es en realidad una forma híbrida, producto del entrecruzamiento de elementos federales y regionales, cuya simultánea presencia impide su adscripción plena a una u otra forma estatal. Desde luego, el Estado español no es un Estado federal. Por obra del «principio dispositivo», son los Estatutos, no la Constitución, los que especifican las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma, y es, en consecuencia, el conjunto de los Estatutos, y no sólo la Constitución, el que define, al limitarlo, el poder de las instituciones centrales del Estado.

La Constitución define un modelo de Estado abierto que admite diversos desarrollos. Pero es un modelo con la suficiente especificidad, pese a las críticas de ambigüedad, como para excluir otros, y así excluye el viejo modelo centralista y excluye también todo modelo basado en la posibilidad de desintegración del ámbito territorial actual.

La Constitución optó por la posibilidad de generalización de las autonomías, aunque lo hizo, no obstante, de forma muy compleja. A través de un mecanismo procedimental se establecieron dos niveles distintos de acceso a la autonomía, pero se regularon unos procesos para que, pasado algún tiempo, pudieran equilibrarse las diferencias. Prácticamente desde el primer instante se rechazó una lectura del Título VIII de la Constitución con dos clases de Comunidades Autónomas: aquellas que hubieran accedido a su autogobierno por la vía del art. 151 CE, únicas que gozarían de auténtica autonomía política y aquellas otras constituidas siguiendo el cauce dispuesto en el art. 143 CE, que únicamente disfrutarían de autonomía administrativa, por disponer tan sólo de competencias de gestión. Por el contrario, se generalizó una equiparación «ontológica» de las Comunidades Autónomas, reduciéndose las diferencias entre ellas a una mera cuestión de velocidades.

Y así, la indecisión del constituyente fue corregida en el proceso de aplicación de la Constitución iniciado inmediatamente después de su aprobación. Sería en este proceso político de aplicación de la Constitución y de aprobación de los Estatutos de Autonomía en el que se procedería a la definición de la estructura del Estado a partir de los elementos relativos a la misma contenidos en la Constitución. En suma, que la estructura del Estado español fue, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culminó en 1978, en el que sólo relativamente se definió la estructura del Estado, pero se posibilitaba su posterior determinación, y que optó por un modelo incompleto y genérico; y un proceso estatuyente, que se inició en 1979, a través del cual se fue definiendo la estructura del Estado, junto a pronunciamientos del Tribunal Constitucional que facilitaban la aplicación de la Constitución de 1978, de modo que el sistema pudiera funcionar.

### **III. Evolución del Estado autonómico**

La construcción del Estado autonómico se ha realizado por un conjunto de decisiones de naturaleza muy diferente, como leyes orgánicas y ordinarias, sentencias constitucionales, pactos políticos... Los pactos autonómicos de 1981 concretaron las posibilidades de extensión de la autonomía a todo el territorio y en los años ochenta se aprobó la mayoría de leyes del Estado que eran necesarias para el funcionamiento de las Comunidades Autónomas. En los mismos años, junto a la puesta en marcha de las instituciones autonómicas (elecciones, Parlamentos, Gobiernos...), se llenaron de contenido las nuevas administraciones autonómicas mediante los traspasos desde la Administración General de medios materiales y personales y recursos financieros. Las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) proporcionaron garantías a las Comunidades Autónomas (CCAA) frente a las tentaciones reduccionistas del Estado y facilitaron la aplicación de las competencias. A partir de 1986, el ingreso en la Comunidad Económica Europea representó un nuevo desafío, tanto para el Estado como para las CCAA, que debían adaptarse a otro ordenamiento jurídico superior. Transcurridos cinco años desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía, las diez CCAA con menos competencias exigieron la ampliación y, a partir de los acuerdos autonómicos de 1992, se han igualado prácticamente las competencias entre todas ellas, salvo en los «hechos diferenciales» reconocidos por los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas. Estos «hechos diferenciales» también se han desarrollado en forma paralela a todo el proceso general, a pesar de que en los primeros años eran prácticamente ignorados fuera de las CCAA que los poseían.

Por tanto, los cambios realizados en estos años, tanto en el ámbito autonómico como en el democrático y social de forma paralela, han sido importantes. Han llevado a cabo la transformación del centralismo a la autonomía, del autoritarismo a la democracia, del tradicionalismo a la modernización política, de la homogeneidad a la diversidad de políticas autonómicas y del aislamiento a la integración europea. Pueden verse retrasos y errores, pero también puede comprobarse que las tareas esenciales marcadas por la Constitución se han cumplido. Todos los objetivos importantes que las fuerzas políticas democráticas y autonómicas se propusieron durante la transición y la Constituyente se han realizado. Ahora tenemos un Estado democrático y autonómico que permite gobernar con bastante eficacia a los partidos votados por la mayoría de los ciudadanos en cada momento.

El modelo establecido en la Constitución de 1978 ya tiene un nombre reconocido por la doctrina y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y es el actual Estado autonómico. Es un Estado compuesto con unas especiales características: primero, se ha producido una generalización de la autonomía política. Salvo los casos de Ceuta y Melilla que no tienen potestad legislativa, el resto es un territorio compuesto por Comunidades Autónomas, es decir por entidades que gozan todas de la misma cualidad de autonomía, porque son todas capaces de tener el máximo nivel funcional de competencias: actividad legislativa, actividad ejecutiva, Gobierno, Parlamentos autonómicos.

Segunda característica: homogeneidad de la autonomía. Hoy existen un conjunto de Comunidades Autónomas donde todas tienen un nivel de competencias homogéneas, haciendo la distinción entre «uniformes» y «homogéneas»; y con una salvedad: la de que nuestra Constitución también ampara los derechos históricos, es decir, algunos «hechos diferenciales», entendiendo por estos aquellos caracteres que sólo corresponden a algunas Comunidades Autónomas, que son recogidas por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía, y generan unas consecuencias normativas en forma de derechos, competencias, instituciones y procedimientos especiales. Nuestra Comunidad Autónoma se halla incluida en este grupo, puesto que contamos como caracteres propios la pluralidad lingüística y el Derecho Civil Foral, tal y como reconoce nuestro Estatuto de Autonomía.

Otra característica de este modelo es el que todos los Estatutos de Autonomía se han convertido en normas cualitativamente iguales, todos son leyes que no pueden ser reformadas unilateralmente por el Estado. Son unas leyes realmente pactadas, unas leyes que no son leyes del Estado central, sino que son, junto con la Constitución, las únicas normas del Estado global. En consecuencia, estamos ante un Estado que no es un Estado federal, pero eso no quiere decir que nuestras Comunidades Autónomas tengan menos competencias que los Estados miembros de un Estado federal, ni que nuestros Estatutos sean menos que las constituciones de los Estados miembros.

En consecuencia, nos hallamos ante un modelo que el tiempo ha ido perfeccionando y definiendo, pero que podemos considerar inacabado todavía. La realidad es que estamos ante un Estado autonómico que ha alcanzado un muy satisfactorio grado de desarrollo y de interiorización en el conjunto de los ciudadanos españoles. El modelo ha funcionado más que razonablemente bien, y la Comisión reconoce su satisfacción sin que entienda que el modelo está agotado, sino que es preciso atender a sus potencialidades constitucionales.

#### **IV. Análisis de la situación actual**

La Comisión considera que es innegable la seria descentralización política realizada en nuestro país desde la aprobación de la Constitución de 1978. Es llamativa por su profundidad y el relativamente corto lapso de tiempo en que se ha realizado, de manera que España ha dejado de ser un arquetipo de centralismo para convertirse en uno de los Estados más descentralizados de Europa.

Algunos comparecientes han denominado a nuestro Estado autonómico como Estado «materialmente» Federal dado el nivel de competencias que en estos momentos han asumido las Comunidades Autónomas. Ahora bien, estimamos que el sistema constitucional en el aspecto autonómico sigue abierto a día de hoy, puesto que determinados aspectos del mismo no han

encontrado todavía la respuesta idónea y siguen planteando dificultades para la conceptualización total del Estado autonómico.

La Comisión desea destacar los siguientes aspectos:

#### A) BINOMIO LEGISLACIÓN BÁSICA/LEGISLACIÓN DE DESARROLLO

Es evidente que el Estado ha hecho un desarrollo muy amplio de aquello que se entiende que son bases y, en general, ha tenido el aval del Tribunal Constitucional. Ahora bien, éste ha ido acotando el carácter de lo básico a lo largo del tiempo, de forma que en la actualidad sólo alcanzaría tal carácter aquella norma que respete el principio de «preferencia de ley», que tenga por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses. Por ello, ha afirmado el Tribunal Constitucional, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que por su minuciosidad y detalle no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, puesto que en tal caso se produce un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal. El desarrollo constitucional se ha visto afectado por la mayor o menor ampliación que se ha venido dando a la legislación básica, y puede constatarse cómo en ocasiones las bases no se han limitado a establecer los criterios generales de ordenación de la materia correspondiente mediante una Ley de principios, sino que han constreñido el espacio de la legislación autonómica, que ha visto limitada su capacidad de regulación del sector.

#### B) PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD

A día de hoy, la Comisión reconoce la profunda evolución que ha sufrido la interpretación y aplicación del principio de supletoriedad. Hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 15/1989, la interpretación que se da a este principio permitió al Estado dictar normas en relación con cualesquiera materias, vinculándose a la falta de competencia la única consecuencia de que tales normas no serían sino de aplicación supletoria. A pesar de que en la señalada STC 15/1989 se rectificó, al afirmarse que la regla de supletoriedad del Derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencia legislativa, esa nueva línea volvió de hecho a los cauces anteriores. Fue la fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991 la que reconoció que toda ordenación estatal de materias que hayan quedado atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio, incurrirá en inconstitucionalidad por invasión competencial. Pero esta doctrina se ha llevado más lejos. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997 han afirmado que «tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos, producir normas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad, que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias».

Esta doctrina puede entrañar un riesgo para el Estado autonómico y es que el Estado sufra cierta tendencia a ampliar el ámbito de lo básico, calificando como básicos preceptos a los que, en otro caso, no habría asignado sino una eficacia supletoria, lo que redundaría en una limitación del principio de autonomía.

#### C) LOS TÍTULOS DE COMPETENCIAS TRANSVERSALES

Las competencias transversales del Estado son aquellas con incidencia en materias más allá de las que propiamente constituyen su objeto y que pueden proyectarse sobre ámbitos materiales en los que el Estado no tiene competencia reconocida.

De acuerdo con estos títulos transversales, el Estado ha interpretado, en ocasiones, que tiene habilitación para el ejercicio de unos poderes generales de dirección de la política económica, por ejemplo, que le permiten fijar criterios globales de ordenación de un sector concreto y puede adoptar incluso respecto a él medidas singulares que estima necesarios.

También se hizo una interpretación amplia del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, dándole en la práctica un carácter transversal que ha permitido al Estado, con la conformidad del Tribunal Constitucional, incidir en materias sobre las cuales no tiene competencia. Sin embargo, tras la trascendental Sentencia 61/1997, el Tribunal abordó el alcance de la regla contenida en el párrafo primero del artículo 149.1 y, así, niega su condición de título horizontal y proclama de manera rotunda su carácter de título competencial autónomo y constreñido al ámbito normativo. Para ello se hace la distinción entre la regulación en sentido estricto de los derechos y deberes y la de los sectores materiales en la que estos se insertan. Al Estado sólo estaría atribuida la competencia para regular los primeros. De esta forma se evita convertir al título en cuestión en horizontal, que permitiría un desapoderamiento generalizado de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Esta interpretación colabora a la concepción de la autonomía política como medio para fortalecer la unidad de la Nación y la libertad de los ciudadanos, convirtiéndose la cláusula del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> en garantía de libertad para ellos.

## D) MECANISMOS DE COOPERACIÓN

La Comisión considera que se ha avanzado considerablemente en la descentralización del poder pero muy poco en la articulación de los mecanismos de cooperación.

Parece obvio que un sistema político que funciona como un Parlamento y un Gobierno central y diecisiete Parlamentos y Gobiernos autonómicos necesita unas instituciones comunes fuertes que permitan unas relaciones eficaces entre todos los poderes. Esta exigencia podía no ser tan clara en los primeros años de las autonomías, pero surge netamente a finales de los años ochenta y se incrementa, si cabe, cada año que pasa por el creciente poder de las CCAA, por los efectos de la Unión Europea y por fenómenos generales que derivan de la globalización de la economía y de las comunicaciones. La inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y de éstas con el Estado son el punto débil de toda la estructura autonómica.

Analizaremos dichos mecanismos:

### a) Conferencias Sectoriales

Los cambios económicos y sociales de las últimas décadas han impulsado a los Gobiernos federales y federados de Alemania, Austria y Suiza a mantener reuniones periódicas, por sectores o ámbitos materiales, para intercambiar opiniones, preparar iniciativas conjuntas, etc., que generalmente se conocen como Conferencias Sectoriales. En España se adoptó la idea en una ley de 1983, de manera muy ambigua, y las Conferencias comenzaron a celebrarse al final de los años ochenta, pero su ritmo, su funcionamiento y, sobre todo, su eficacia son muy irregulares. De entrada, según la ley, reformada levemente en 1992 y 1999, las Conferencias sólo pueden ser convocadas por el ministro del Gobierno central, que siempre las preside y decide los asuntos a tratar. Sólo algunas tienen reglamento de funcionamiento, lo que nos lleva a considerar que funcionan de manera diversa o no funcionan, según el talante más o menos autonomista de cada Ministro.

## **b) Las Conferencias Sectoriales horizontales**

En España no existen Conferencias Sectoriales horizontales, y podría haber algún problema legal si los Consejeros autonómicos formaran una, porque la ley atribuye su convocatoria al ministro del Gobierno central. Alguna vez, las CCAA han sentido la necesidad de consultarse algún problema que no afectaba al ministerio, pero la rigidez del procedimiento de elaboración y aprobación de convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2 de la Constitución de 1978) ha dificultado la cooperación horizontal.

## **c) Las inexistentes Conferencias de Presidentes**

Existen en casi todos los Estados Federales con el mismo carácter consultivo. Es la reunión del Presidente del Gobierno central y de los Presidentes de los Gobiernos de los Estados para intercambiar opiniones sobre los problemas comunes o generales, una o dos veces al año. Su conveniencia en España resulta evidente, sobre todo teniendo en cuenta que los Presidentes son figuras claves de las respectivas Comunidades. Pero nunca se ha reunido.

## **d) El Senado**

El Senado previsto en la Constitución española no responde al modelo clásico de los Estados descentralizados pese a ser calificado por la Constitución como «Cámara de representación territorial». Su composición es doble y desigual. Pese a las diferencias con la fórmula electoral del Congreso, su composición política suele ser bastante parecida. Sus funciones son también paralelas a las del Congreso, aunque menores y debilitadas, porque en caso de confrontación entre las Cámaras se impone siempre el Congreso. De hecho, el Senado es una Cámara de segunda lectura de las leyes completamente subordinada al Congreso, por lo que se ha generado un grado de insatisfacción tal que ha llevado a una voluntad generalizada solicitando su reforma, y es que resulta evidente que las Comunidades Autónomas constituyen una parte esencial del conjunto del Estado y en cambio carecen de una institución central para participar en las decisiones generales.

## **e) Incidencia de la Unión Europea en las Comunidades Autónomas**

Pocos años después de que el proceso autonómico se hubiere puesto en marcha, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea introdujo un nuevo elemento de complejidad en el sistema y planteó nuevos desafíos a las Comunidades Autónomas. En la Comunidad Económica Europea, primero, y en la Unión Europea, después, ha regido siempre el principio de que sus miembros son los Estados y la estructura interna que éstos posean no afecta a sus relaciones con la Comunidad Económica Europea.

Así, desde el año 1986, las políticas comunitarias inciden en materias sobre las que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas competencias de acuerdo con las normas estatutarias. Por este motivo es fundamental la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea.

A fines de los años ochenta, coincidiendo con el impulso de las Conferencias Sectoriales, se formó una Conferencia específica para asuntos europeos, y ésta ha sido la vía seguida hasta el momento. La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea está integrada por el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros de las Comunidades Autónomas responsables de asuntos comunitarios.

Este modelo de participación autonómica se ha revelado poco eficaz, por la diferente voluntad de participación de las diversas Comunidades Autónomas, la dificultad de fijar un posicionamiento unánime autonómico y la no vinculación del Gobierno del Estado a los planteamientos adoptados por la Conferencia.

La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea se halla en un estadio muy incipiente, puesto que se limita a algunos comités o grupos de trabajo de la Comisión. El ordenamiento jurídico español no contempla la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones del Gobierno de Estado que asisten a los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

Por otra parte, el Tratado de Maastrich dio un primer paso en el reconocimiento de la realidad compuesta de los Estados creando como órgano propio de la Unión Europea, con carácter consultivo, el Comité de las Regiones. El problema es que sus funciones son consultivas, y aunque desde su constitución el 9 de marzo de 1994 se ha reforzado su posición, la doble composición local/regional supone una rémora para las regiones con potestad legislativa.

## **V. Propuestas**

### **1. EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

#### **a) Legislación básica**

Una característica del Estado autonómico en la actualidad es que, efectuadas las iniciales transferencias, casi todas las competencias son compartidas, articulándose la distribución competencial a través del binomio legislación básica/legislación de desarrollo. En el apartado tercero hemos analizado cómo el Tribunal Constitucional ha venido acotando el carácter de lo «básico», pero, aun sometiéndose a los requisitos establecidos por nuestro Alto Tribunal, el legislador estatal ha interpretado de forma muy amplia esta competencia dejando poco espacio para la potestad legislativa autonómica.

La Comisión estima que el concepto de bases debería limitarse a unos principios o reglas de carácter muy general a partir de los cuales correspondería a la Comunidad Autónoma adoptar su propia política legislativa.

#### **b) Reservas de Ley Orgánica**

Por otra parte, las reservas de ley orgánica previstas en la Constitución de 1978 podrían interpretarse en sus términos estrictos, es decir, sin excederse de la regulación esencial o nuclear de la materia en cuestión. El Tribunal Constitucional ha avalado la tesis de que un criterio formal (ley orgánica) no debe prevalecer sobre otro material (distribución de competencias), por lo que la Comisión, haciéndose eco de esta doctrina jurisprudencial, estima que el legislador estatal debería incluir en la regulación orgánica aquellas materias que forman parte estrictamente del núcleo esencial e irreductible del ámbito atribuido a ley orgánica, reservando el resto de espacio a la ley autonómica.

#### **c) Los títulos transversales**

Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito económico y, especialmente, en el sector industrial han tenido una interpretación estrecha en ocasiones, por el gran protagonismo de las decisiones estatales. La Comisión es consciente de la necesidad de

actuaciones macroeconómicas que superan el ámbito estrictamente territorial de Aragón, pero estima que esto no debería reducir la actuación de la Comunidad Autónoma. El principio de competencia estatal se podría atenuar mediante el establecimiento de mecanismos participativos en el proceso de decisión, sobre todo si éste ha de tener un impacto espacial en los sectores económicos aragoneses. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dejado en manos del legislador estatal la posibilidad de articular procedimientos de intervención autonómica.

#### **d) Cambios socioeconómicos y tecnológicos**

Cuando los constituyentes aprobaron la Constitución en 1978 no podían ni imaginar lo que iba a ocurrir en el mundo años después, sobre todo en dos aspectos: la economía y la tecnología. Hoy, los movimientos de liberalización de los mercados están cambiando la base de las instituciones de Derecho público, y este cambio institucional no es indiferente para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por otra parte, es necesario tener en cuenta límites que afectan a las decisiones relativas a la privatización de sectores o empresas adoptadas por las autoridades estatales, en la medida en que pueden afectar al respeto necesario a las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Y, por último, debe prestarse especial atención a la revolución tecnológica que afecta fundamentalmente a las comunicaciones y que postula un movimiento de universalización-globalización que relativiza el papel de las entidades estatales y más aún de las infraestatales.

Respecto a la liberalización el efecto inmediato ha sido la aparición de entidades nuevas que concentren poderes normativos, ejecutivos y de resolución de conflictos. Son las llamadas «Administraciones independientes», que no siempre son compatibles con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Comisión estima que frente a esta situación, uno de los remedios posibles sería que las agencias reguladoras creadas tengan no una estructura unitaria, sino una estructura en la que las Comunidades Autónomas participen.

En relación con las privatizaciones debe atenderse a si las decisiones de privatizar conllevan implícitamente la declaración de que la infraestructura no es de interés general, en cuyo caso sería procedente la transferencia de la misma a las Comunidades Autónomas, que serían las que decidirían ulteriormente sobre su titularidad y gestión, o, por el contrario, se sigue manteniendo el interés general, en cuyo caso se mantendría una gestión y regulación unitaria a escala del Estado. En consecuencia, la Comisión considera que estos supuestos deben motivarse y explicarse debidamente con ocasión de cada una de las decisiones que se adopten.

Por último, y en relación con la novísima tecnología de la comunicación, la Comisión cree que las Comunidades Autónomas no deben ser desplazadas con argumentos derivados de la necesaria regulación unitaria del tráfico jurídico que se produce en el ciberespacio. En los supuestos en que cuenten con competencias para regular ese tráfico en el espacio real, también podrán seguir utilizándolos para la ordenación del espacio virtual.

#### **e) Ampliación competencial**

En los veinte años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, Aragón se ha consolidado como instancia de poder. Las competencias previstas en nuestro Estatuto de Autonomía han sido casi asumidas en su totalidad. Ahora bien, esto que puede significar que las previsiones constitucionales están prácticamente cumplidos no implica que el modelo esté agotado. La culminación del desarrollo constitucional nunca puede identificarse con el agotamiento del sistema, sino con su puesta a punto para alcanzar todas potencialidades que se espera de él. Por ello, la Comisión estima que la profundización del autogobierno debería implicar la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de todas las competencias posibles según la Constitución de 1978.

## 2. PROTAGONISMO DEL PARLAMENTO

La calidad del autogobierno no depende únicamente de la actuación del Estado sobre el ejercicio de competencias autonómicas, sino también del ejercicio efectivo de las competencias propias atribuidas a cada Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía. El número y la entidad de las leyes aprobadas por nuestro Parlamento es apreciable y su incidencia real en los problemas de la Comunidad Autónoma notable. Pasados los primeros años de autonomía en que predominó la elaboración de leyes que organizaban las instituciones, van siendo más numerosas las que desarrollan competencias sectoriales. Sin embargo, falta todavía desarrollo de leyes básicas estatales, por lo que puede afirmarse que, tras veinte años de autonomía, Aragón no ha utilizado todas las posibilidades que ofrece el modelo de Estado.

El desarrollo del autogobierno exige agotar todas las posibilidades legislativas que son competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa y que se han asumido en virtud del Estatuto de Autonomía. En este sentido, es necesario ejercer en su integridad la autonomía política y aprobar aquellas leyes que desarrollen competencias atribuidas estatutariamente, y dicho desarrollo debe hacerse por el órgano que tiene atribuida la potestad legislativa, es decir, por las Cortes de Aragón.

Por otra parte, debería pensarse en revisar parte de la legislación autonómica. Hay una serie de leyes de los años ochenta que siguen en vigor y deberían adecuarse al nuevo contexto competencial al que ha dado lugar esa Constitución inmutada, esa Constitución no reformada pero en constante evolución.

El Parlamento autonómico es la institución autonómica con mayor legitimidad porque es elegido por los ciudadanos y reúne a los representantes de todas las orientaciones políticas. Es necesario que consolide su perfil y ostente el protagonismo que en todo sistema parlamentario debe tener, utilizando para ello todos los recursos a su alcance.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que nuestro Estatuto de Autonomía es el único de todo el Estado que ha previsto la intervención específica de las Cortes de Aragón en el proceso europeo al atribuir a éstas «la recepción de la información que proporcionará el Gobierno de la Nación sobre tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera», siendo fácilmente subsumible en la referencia a tratados internacionales el Derecho Comunitario. Desde este precepto estatutario, la presencia de nuestro Parlamento autonómico en los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado, como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias, es obligada. Por ello, la Comisión plantea la necesidad de tener presente la «Tesis de Stuttgart» y, en concreto, en la afirmación contenida en su apartado primero, que invita a los Parlamentos regionales a colaborar de manera decisiva en la elaboración de la política europea en la medida en que avanza la europeización de la política, por lo que se indica a los poderes Ejecutivos que informen periódicamente a sus Parlamentos regionales sobre los asuntos de la Unión Europea que tienen importancia regional.

Por otra parte, los Parlamentos de las Regiones Europeas con competencias legislativas han asumido desde hace tiempo la necesidad de participar en la Unión Europea y sus Presidentes vienen celebrando reuniones periódicas que, bajo la denominación de CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa), tienen lugar todos años y van adoptando un cuerpo de resoluciones donde manifiestan su voluntad participativa y establecen los mecanismos adecuados para lograrlo.

La sexta conferencia de la CALRE, del 28 y 29 de octubre de 2002, tuvo lugar en Bruselas, y allí se discutió el funcionamiento de los Parlamentos de las regiones con poderes legislativos y determinó su punto de vista con respecto a las actividades de la Convención Europea.

Los acuerdos adoptados por unanimidad se concretan en: el reconocimiento de las regiones con poderes legislativos por medio de la atribución de un Estatuto especial en los tratados europeos; el refuerzo del parlamentarismo en Europa y la implicación de los Parlamentos regionales en la colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales; la regulación de una clara distribución de poderes legislativos atribuidos al nivel europeo o al nivel nacional o

subnacional; la atribución a las regiones con poderes legislativos del derecho a apelación ante el Tribunal europeo de Justicia en caso de conflictos de competencia; el refuerzo del Comité de las Regiones, por medio de la atribución del Estatuto de institución, por medio de una organización mejor adaptada a las diferencias entre las diferentes instituciones regionales y la atribución al Comité del derecho a apelación ante el Tribunal europeo de Justicia, así como la integración en los tratados europeos del Convenio de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamado en Niza el 7 de diciembre de 2000.

La CALRE se hizo eco de la Resolución del Parlamento Europeo del 2 de mayo de 2002, acerca de la delimitación de los poderes entre la Unión Europea y los Estados miembros, y de la intención, formulada en el punto 40 de esa resolución, de incluir dentro del Reglamento del Parlamento Europeo las cláusulas necesarias que posibiliten para asuntos regionales la participación regular de una representación de los Parlamentos regionales con poderes legislativos en las actividades de la Comisión en cuestión.

En definitiva, se aspira a la consolidación de la colaboración entre los Parlamentos de las regiones con poderes legislativos y el Parlamento Europeo a través de un protocolo en el que se estipulen las modalidades y la estructura de la colaboración. Este protocolo se aplicaría a los Parlamentos regionales, miembros de la CALRE, que lo ratifiquen.

En definitiva, los presidentes de las Asambleas Regionales Europeas declaran que existe la necesidad de reconocer identidades históricas, culturales, territoriales, políticas e institucionales de regiones y cuerpos locales en el Tratado Constitucional, como principio de base de la Unión Europea (artículo 6); que se precisa reconocer la importancia de la garantía del respeto del principio de la subsidiariedad y la distribución de las competencias por un control político *ex ante* que implicaría también a los Parlamentos regionales; que debería garantizarse a las regiones con competencia legislativa ir al Tribunal de Justicia; reconocer la importancia de la participación de los Parlamentos regionales en la colaboración con el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales -sobre todo dentro de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC)- en un futuro Congreso de Parlamentos y en una colaboración directa entre Parlamentos regionales y el Parlamento Europeo; que es necesario revalorizar el papel del Comité de las Regiones, también en colaboración con los Parlamentos regionales.

Nuestro Parlamento ha participado activamente en estas iniciativas y la Comisión considera que es preciso continuar en la línea iniciada, puesto que esto garantizaría no sólo una mayor presencia de las Cortes de Aragón en el proceso europeo, sino también contribuiría a atenuar el «déficit» democrático tantas veces denunciado en relación con la Unión Europea.

### 3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

Todos los comparecientes han señalado que la deficiencia más importante del Estado autonómico consiste en que la descentralización del poder no ha ido acompañada de una articulación equivalente de los distintos poderes. Las causas hay que hallarlas en el propio texto constitucional que carece de precisiones al respecto o, más exactamente, previó unas pocas copiadas de la Constitución republicana de 1931, de carácter garantista, que sirven muy poco para abordar los problemas actuales. Así, existe una regulación de los convenios horizontales entre Comunidades Autónomas en el artículo 145.2, pero sus requisitos son tan elevados que dificultan su celebración. Introduce también una deficiente regulación del Senado y poco más. Si a eso le añadimos el propio curso del proceso autonómico que ha impuesto que, hasta el momento, se haya puesto el acento en el aspecto competencial dejando de lado la necesaria existencia de mecanismos de cooperación, el resultado es el cuestionado por la doctrina. La Comisión considera que es preciso examinar los instrumentos principales para avanzar en la articulación del Estado autonómico.

#### a) Las Conferencias Sectoriales

Son los órganos multilaterales de cooperación. Se hallan regulados en el artículo 5 de la Ley 30/92, modificada en 1999, donde se establece un régimen jurídico unitario, si bien se remite al acuerdo de institucionalización o al reglamento interno de cada conferencia. Ahora bien, estos reglamentos no pueden alterar el poder de convocatoria que se otorga al Ministro exclusivamente, por lo que se convierten en instrumentos dependientes del Poder central. Por ello, la Comisión considera que sería conveniente ampliar la legitimación a Comunidades Autónomas a efectos de convocatoria de las Conferencias Sectoriales.

#### **b) Comisiones bilaterales de cooperación**

Previstas igualmente en el artículo 5.2 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común es necesario su potenciación. Creada la aragonesa en el año 2001, debería utilizarse como foro de encuentro y como instrumento de colaboración para impulsar programas y actuaciones para el desarrollo de políticas comunes y servir como vía de actuación preventiva para evitar conflictos y arbitrar propuestas de solución.

#### **c) Conferencia de Presidentes**

En pro del principio de cooperación gubernamental, se auspicia su institucionalización, puesto que además del alto valor simbólico y político que ostentaría, a efectos de integración, podría convertirse en el centro general de implantación e impulso de las diversas formas y medios de colaboración sectorial.

#### **d) Senado**

El Senado es la gran asignatura pendiente del Estado autonómico. El Senado previsto en la Constitución de 1978 está pensado para un Estado centralizado, a pesar de su conceptualización como Cámara de representación territorial. Todos los comparecientes han abogado por la reforma del Senado y su conversión en una Cámara territorial. Ahora bien, la adopción de tal medida en cuanto supone una reforma de la CE requiere un clima de consenso similar al que se alcanzó en la elaboración del texto constitucional. Consenso y reflexión deben ser los principios inspiradores de un estudio serio que culmine en la necesidad de darle al Senado el papel que le corresponde en el Estado autonómico.

La reflexión debería ir sobre la composición del Senado, optando por uno de los modelos existentes en los Estados descentralizados, es decir, el Senado como representación de los Ejecutivos autonómicos, el Senado compuesto por representantes de los Parlamentos o el Senado directamente elegidos por los ciudadanos u otra fórmula mixta. La opción por una u otra fórmula debería ser fruto de ese estudio que analizara las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

La Comisión estima conveniente apuntar las materias en las que el Senado debería tener una posición especial, y así, esta situación preferente debería darse en la elaboración de las leyes básicas, en las leyes del artículo 150.1 de la Constitución, es decir leyes de transferencia o delegación, e, igualmente, en las leyes y acuerdos de financiación, y sobre todo en los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía, poniendo igualmente el acento en los procedimientos del artículo 155 de la Constitución de 1978, en la parte de control y en el campo de la acción europea.

Por otra parte, la conversión del Senado en auténtica Cámara de representación territorial significaría que, a través de él, las Comunidades Autónomas participarían en los órganos constitucionales tales como Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, así como en los órganos estatales que proceda.

#### 4. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía permite que el Estado retenga un núcleo de competencias ejecutivas, que ejerce globalmente sobre todo el territorio estatal y que posibilita la existencia de un aparato administrativo estructurado a escala territorial, lo que conlleva una duplicidad de medios personales y materiales en ocasiones notable.

Con el objeto de racionalizar y simplificar las estructuras administrativas, existe una creciente corriente doctrinal que defiende la denominada «Administración única» que permitiría que las funciones administrativas dependieran de una única Administración territorial autonómica. Cabe señalar que la Exposición de Motivos de la Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en su apartado VI, cita expresamente el objetivo de introducir la noción de «Administración única» y utiliza a estos efectos la técnica del artículo 150.2 de la Constitución de 1978.

Sobre la base del reconocimiento que ha hecho el Estado de la necesidad de iniciar esta vía, la Comisión considera que deben darse los pasos necesarios para avanzar en este terreno hasta alcanzar ese objetivo de Administración única.

#### 5. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y EL RÉGIMEN LOCAL

El artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón posibilita que mediante Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón se pueda ordenar la constitución y regulación de las comarcas. Nuestra Comunidad Autónoma se halla inmersa en un proceso comarcalizador a punto de culminar. Ello significa otorgar a los poderes locales un mayor protagonismo en las políticas públicas. Fruto de ese proceso descentralizador es que la Comunidad Autónoma se halla en fase de aplicar el principio de subsidiariedad en los servicios contemplados en la Carta Europea de Autonomía Local.

Por otra parte, la puesta en marcha de las comarcas invita a reflexionar sobre el papel que hoy ocupan las provincias, y desde esa perspectiva, la Comisión cree que pudiera pensarse en la conveniencia de alterar el régimen provincial, facultándose con ello la libre organización territorial interna de las Comunidades Autónomas.

#### 6. SISTEMA DE FINANCIACIÓN

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 13 y 14 de abril de 2000, acordó la constitución de una Comisión especial para el estudio del modelo vigente de financiación autonómica y la elaboración de un dictamen sobre el modelo que responda a las aspiraciones aragonesas de autogobierno y suficiencia financiera.

Dicho dictamen fue aprobado el día 28 de junio de 2001 por el Pleno de la Cámara, y en él se recogen las conclusiones a las que llegó la Comisión especial de estudio.

Posteriormente, se ha modificado el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pero algunos de los pronunciamientos de la Comisión especial de estudio siguen teniendo plena vigencia y, por ello, esta Comisión desea dejar constancia de ellos, y así, estima que existe una singularidad territorial aragonesa que implica que la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón está determinada por unos condicionamientos singulares demográficos y territoriales que no pueden ignorarse en la determinación de sus necesidades de gasto.

La superficie de Aragón representa el 9,4% del territorio español, pero su población apenas alcanza el 3% de la población española. Con 47.000 km<sup>2</sup> y poco más de un millón de habitantes,

la densidad demográfica de algunas comarcas aragonesas, sobre todo de Huesca y Teruel, se sitúa entre las más bajas de Europa.

Su extenso territorio, la dispersión poblacional o el elevado grado de envejecimiento de la población son factores que, entre otros, vienen a incidir directamente en un incremento de los costes de prestación de determinados servicios, pero en cualquier caso irrenunciables, así como en unas mayores necesidades de gasto.

Junto a esta realidad existe otra de orden jurídico que se concreta en la existencia de un modelo propio contenido en el artículo 48 de nuestro Estatuto de Autonomía, que contempla un acuerdo bilateral sobre financiación entre nuestra Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado, sin olvidar la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece que «la aceptación del régimen de autonomía no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia». Sólo el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra cuentan con disposiciones similares, a partir de las que han desarrollado sus respectivos regímenes de concierto y convenio económicos, lo que, sin embargo, no ha sucedido en Aragón.

Desde el punto de vista jurídico, la previsión estatutaria de un régimen específico de financiación constituye una nota que caracteriza de forma diferenciadora el régimen jurídico de la Hacienda de Aragón, que la individualiza dentro de las Comunidades Autónomas adscritas al régimen común, no encontrándose una previsión similar en ningún otro Estatuto de Autonomía.

Desde esta perspectiva, la Comisión concluía que, atendiendo a los principios de autonomía financiera, coordinación y solidaridad, establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución, y al principio de suficiencia financiera contemplado en la LOFCA, a los que ha de responder el sistema de financiación autonómica, cabe formular las siguientes conclusiones:

#### **a) Autonomía financiera**

- Garantizar un espacio fiscal propio para las Comunidades Autónomas, un reconocimiento de la capacidad tributaria autonómica para que éstas puedan crear impuestos directos con fines recaudatorios, pero también por razones extrafiscales.
- Delimitar con precisión y claridad la capacidad normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos íntegramente a éstas.

#### **b) Coordinación**

A fin de asegurar el principio de coordinación con la Hacienda estatal, las Cortes de Aragón consideran que es necesario:

- Incrementar la participación de la Comunidad Autónoma en las tareas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en el ámbito del territorio aragonés, mediante el establecimiento de fórmulas que, sin fragmentar la Agencia, aplicando el principio de Administración única, integren a las Comunidades Autónomas junto con la Administración General del Estado, en las tareas de gestión, recaudación e inspección de los impuestos que conformen el sistema tributario autonómico o compartido.

#### **c) Solidaridad**

- Introducir nuevos criterios correctores de reparto a partir del factor territorial, que relativicen el peso de la población en la distribución de los recursos del modelo, en atención a las especificidades territoriales y demográficas que concurren en Aragón (tasa de población

descendente, elevado grado de envejecimiento de la población, extensa superficie, dispersión poblacional, etc.) que incrementan las necesidades de gasto.

#### **d) Suficiencia financiera**

- Garantizar el necesario equilibrio entre financiación y prestación de servicios, tanto en la restricción inicial del sistema de financiación como en las reglas de evolución. A tal efecto, en la consideración de la restricción financiera inicial del sistema habrán de determinar unos ingresos para las Comunidades Autónomas que incluyan la corrección del desfase producido en el anterior período, tomando así como año base un periodo plurianual.

Las Cortes de Aragón consideran que corresponde al Gobierno de Aragón iniciar las actuaciones tendentes a exigir el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón, que bien podrían ser objeto de inclusión en el acuerdo bilateral sobre financiación contemplado en el artículo 48 del Estatuto.

Concretamente, el artículo 48 exige la suscripción de un acuerdo bilateral entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, revisable periódicamente de forma conjunta, que tenga en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y atienda singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.

### **7. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Tal y como se ha descrito anteriormente, la incidencia que sobre las Comunidades Autónomas ha tenido la entrada de España en la Unión Europea no se compadece con la presencia de aquéllas en esta. Es necesario mejorar los mecanismos para garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en la Unión Europea. Esta participación resulta constitucionalmente obligada sin necesidad de ninguna reforma de la Constitución.

A este respecto, el Congreso aprobó el 1 de marzo de 1998 una Moción que la Comisión asume como propia, y, en consecuencia, considera que es necesario mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso interno de toma de decisiones relativo a los asuntos de la Unión Europea, para lo cual es necesario llevar a cabo una profunda reflexión sobre el sistema actual de participación a través de las Conferencias Sectoriales, proponiendo que en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas, puesto que este proceso debe reflejar adecuadamente y en la práctica el reparto competencial diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Por todo ello, la Comisión solicita la aplicación de la Moción y pide al Gobierno central que promueva esta reflexión en torno a los mecanismos internos de cooperación que lleven a un esquema de mayor participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Unión Europea.

### **8. FACULTAD DE DISOLUCIÓN**

Cuando en 1996 Aragón logra una nueva modificación de su Estatuto de Autonomía, libera a sus instituciones de autogobierno de las «grapas» de 1981: el tope de diez Consejeros, el límite de

ciento veinte días para los períodos de sesiones de las Cortes, la prohibición de la disolución anticipada... Con esa modificación de 1996, Aragón encabeza un proceso generalizado de reformas estatutarias que se desarrollan en los tres años siguientes, orientadas todas ellas, siguiendo nuestro precedente, a implementar las instituciones de autogobierno sin perjuicio de abordar igualmente títulos competenciales.

De estas mejoras institucionales merece la pena destacar la atribución a los Presidentes autonómicos de la facultad de disolver anticipadamente a los respectivos Parlamentos, atribución largamente reclamada pero que se recoge en el Estatuto de Autonomía sometida a unos límites que no se corresponden con la regulación de que disponen otras Comunidades Autónomas, sin que exista justificación alguna para esta diferenciación.

Por ello, dentro del proceso de igualación institucional entre Comunidades Autónomas que se ha ido dando en el proceso autonómico, la Comisión considera conveniente que la disolución anticipada de las Cortes de Aragón dé lugar a la apertura de una nueva legislatura.

## 9. RECURSO DE CASACIÓN FORAL ARAGONESA

En una futura reforma del Estatuto de Autonomía, la Comisión considera que debería incluirse la referencia explícita a la casación foral aragonesa.

## 10. VÍAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN Y DESARROLLO DEL AUTOGOBIERNO

Hechas las propuestas que anteceden, la Comisión desea manifestar que, en términos generales, las vías que harían posible la mejora del autogobierno vienen dadas por la utilización del marco constitucional y estatutario, resaltando la posibilidad de ampliación estatutaria de competencias mediante la utilización del artículo 150.1 y 150.2 del texto constitucional, la reforma del Estatuto de Autonomía y la reforma de la Constitución española de 1978, debiéndose utilizar el o los que parezcan adecuados en el momento oportuno para alcanzar los objetivos señalados.

Zaragoza, 18 de marzo de 2003.

Los Diputados  
ÁNGEL CRISTÓBAL MONTES  
FRANCISCO PINA CUENCA  
JOSÉ MARÍA MUR BERNAD  
CHESÚS BERNAL BERNAL  
JESÚS LACASA VIDAL