

NÚMERO 51

2025

ISSN: 1575-720-X

RJUAM

REVISTA JURÍDICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE MADRID



FACULTAD DE DERECHO



Revista Jurídica

Universidad Autónoma de Madrid

N.º 51

2025-I

Director: D. Carlos Castells Somoza (Derecho civil - UAM)

Subdirectora: Dña. Margarita Sánchez González (Derecho civil - UAM)

Secretaria académica: Dña. Diana Latova Santamaría (Filosofía del Derecho - UAM)

Secretaria de asuntos económicos: Dña. María Teresa Martínez-Escribano Serrano (Derecho financiero y tributario - UAM)

Responsable de difusión y medios digitales: D. Gabriel Ángel García Benito (Historia del Derecho - UAM)

Redactores:

D. Javier Antón Merino (Ciencia política y relaciones internacionales - Universidad de Burgos)

Dña. Andrea Bravo Bolado (Derecho penal - UAM)

D. Carlos Castells Somoza (Derecho civil - UAM)

Dña. Mar Cuartero Cobo (Filosofía del Derecho - UAM)

D. Francisco Javier Díaz Majano (Historia del Derecho - UCLM)

Dña. Boliá Doubai Sánchez (Historia del derecho - UAM)

D. Carlos Fernández-Espinar Muñoz (Derecho administrativo - UCM)

D. Javier Fernández-Lasquetty Martín (Derecho civil - UAM)

Dña. Ángela Fernández Rodríguez (Derecho procesal - UAM)

D. Gabriel Ángel García Benito (Historia del Derecho - UAM)

D. Juan Andrés Gascón Maldonado (Ciencia política y relaciones internacionales - UAM)

Dña. Laura Concepción González Calvache (Derecho financiero y tributario - UAM)

Dña. Guiomar Jiménez de Cisneros Paz (Derecho mercantil - UAM)

Dña. Diana Latova Santamaría (Filosofía del Derecho - UAM)

D. Jesús Martín Muñoz (Derecho penal - UCM)

Dña. María Teresa Martínez-Escribano Serrano (Derecho financiero y tributario - UAM)

Dña. Elena Martínez-Moya Ruiz (Derecho mercantil - UAM)

D. Sergio Medina Bernabé (Ciencia política y relaciones internacionales - UAM)

D. Francisco Pérez del Amo (Derecho civil - ULE)

D. Christian Pérez Merino (Derecho financiero y tributario - UAH)

Dña. Claudia Pérez Zapico (Derecho internacional público - UAM)

Dña. Ane Rodríguez Barrueta (Derecho penal - UC3M)

Dña. Ailén Agustina Rubio Arrieta (Derecho penal - UAM)

D. Javier Roncero Núñez (Derecho romano - UAM)

Dña. Margarita Sánchez González (Derecho civil - UAM)

Dña. Marta Solari (Derecho civil - Università del Piemonte Orientale)

D. Jaime Vázquez García (Derecho internacional privado - UAM)

Dña. Amine Vega Pirasteh (Derecho del trabajo - ULL)

Dña. Ana María Vicario Pérez (Derecho procesal - UBU)

Dña. Lorena Von Aguilar (Derecho administrativo - UAM)

Consejo asesor:

D. Juan Arrieta Martínez de Pisón (Decano de la Facultad de Derecho - UAM)

D. Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos (Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UAM)

Dña. Pilar Pérez Álvarez (Directora del Departamento de Derecho Privado, Social y Económico - UAM)

D. Félix Alberto Vega Borrego (Director del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica - UAM)

D. Carlos Espósito Massici (Catedrático de Derecho internacional público - UAM)

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández (Catedrático de Derecho romano - UAM; y Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España)

D. Martín Hevia (Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina; y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Facultades y Escuelas de Derecho Sui Iuris)

Dykinson

ISSN: 1575-720-X

La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid fue creada en 1999 con el fin de fomentar la discusión científica en la comunidad académica de los ámbitos del Derecho y la Ciencia Política y de la Administración. En ella se publican, con una periodicidad semestral, artículos, comentarios de jurisprudencia y reseñas relativos a estas áreas de investigación. La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid se encuentra indexada en las bases de datos científicas más relevantes. Actualmente, es una de las publicaciones jurídicas y politológicas con vocación generalista de mayor impacto en España.

Asimismo, entre las diversas actividades que lleva a cabo para la difusión y promoción de la investigación, la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid organiza anualmente unas Jornadas sobre temas de actualidad, así como un Premio para Jóvenes Investigadores, con el fin de fomentar el acercamiento de los estudiantes a la investigación científica y a la presentación de ponencias en congresos científicos.

Con el fin de ayudar a un mayor intercambio global de conocimiento, la RJUAM ofrece un acceso libre y abierto a su contenido transcurrido un año a partir de la publicación del número en formato impreso. Puede encontrarse más información sobre la RJUAM en el Portal de Revistas Electrónicas de la Universidad Autónoma de Madrid (www.revistas.uam.es).

Colaboran:


Universidad Autónoma
de Madrid
Fundación General
de la Universidad
Autónoma de Madrid


Dykinson, S. L.

Portada: Marta Conde Diéguez
Logotipo: Marta Conde Diéguez

© RJUAM, Madrid

Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. 28049 Madrid.

e-mail: revista.juridica@uam.es

<http://www.uam.es/rjuam>

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid.

Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es> <http://www.dykinson.com>

ISSN: 1575-720-X

Depósito Legal: M-39772-1999

Maquetación: german.balaguer@gmail.com

La *RJUAM* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

Índice n.º 51 (2025-I)

<https://doi.org/10.15366/rjuam2025.51>

IN MEMORIAM

Diego-M. LUZÓN PEÑA, «Agustín Jorge Barreiro. El universitario, el penalista, el amigo. Recuerdo póstumo»9

CRÓNICA

Pascual MARTÍN GALLARDO, «El estado autonómico y su financiación: a propósito del curso sobre el derecho autonómico de 2024 en Miraflores de la Sierra (Madrid)» 17

ARTÍCULOS

Ricardo ALONSO SOTO, «Ampliación del control de las operaciones de concentración económica en la Unión Europea»39

Mar ANTONINO DE LA CÁMARA, «El pluralismo cultural en el ámbito de la libertad religiosa a la luz del Art. 44 CE»67

Manuel CASADO GARCÍA, «La regulación de las neurotecnologías: las “sandboxes” para la innovación»95

Pablo FERNÁNDEZ GARAY, «El padre Mariana en los debates sobre licitud del tiranicidio: entre tradición y radicalidad» 121

Mar JIMÉNEZ COMPANYY, «Más penas, menos garantías: el riesgo de legislar bajo la presión del populismo punitivo. Un ejemplo a través de la LO 10/2022 y el principio de legalidad» 147

Miriam MARTÍN PACIENTE, «La persona jurídica y su legitimación como titular de Derechos Fundamentales: un análisis teórico» 175

Guillermo MOYA BARBA, «La situación del caso Rohingya en los sistemas de justicia internacional. ¿Hay nuevas alternativas?»	205
Pablo NICOLÁS SÁNCHEZ, «Cicerón y la influencia helénica en la jurisprudencia romana»	251
Emma SEGELKE, «Life or death? Having the Will to terminate life: recognising and building the right to die with dignity in international human rights law»	269
Ignacio TORNEL TRELLES, «Valores democráticos versus autoritarios: ¿existe un conflicto intergeneracional? Un análisis de la <i>world values survey</i> »	305

EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU FINANCIACIÓN: A PROPÓSITO DEL CURSO SOBRE EL DERECHO AUTONÓMICO DE 2024 EN MIRAFLORES DE LA SIERRA (MADRID)*

THE AUTONOMOUS STATE AND ITS FINANCING: ABOUT THE COURSE ON AUTONOMOUS LAW IN 2024 IN MIRAFLORES DE LA SIERRA (MADRID)

PASCUAL MARTÍN GALLARDO**

Resumen: El presente seminario de investigación tiene como objetivo realizar una reflexión serena, moderada y cordial sobre los problemas a los que se enfrenta nuestro Estado Autonomico. Se trata de un observatorio acerca de nuestro Estado Autonomico desde un punto de vista crítico, pero con un claro propósito de serenidad, en medio de un debate crispado, con un sinfín de polémicas que no se corresponden con el espíritu constitucional.

Sin duda, nos encontramos ante un momento crucial de nuestro Estado de las Autonomías, en el que resulta necesario aportar reflexiones sobre ello. Durante el presente seminario de investigación se abordarán tres cuestiones básicas: la jurisprudencia constitucional y su papel en la construcción y desarrollo del Estado Autonomico, el papel del Senado, como Cámara de representación territorial, y el sistema de financiación actual y su posible reforma. En estas tres cuestiones, ha estado muy presente los nacionalismos identitarios que, en ciertas ocasiones, han hecho convulsionar nuestro modelo territorial.

Palabras clave: Estado de las autonomías, sistema de financiación, Tribunal Constitucional, régimen económico especial, Senado.

Abstract: The objective of this research seminar is to carry out a serene, moderate and cordial reflection on the problems facing our Autonomous State. It is an observatory about our Autonomous State from a critical point of view, but with a clear purpose of serenity, in the midst of a crunching debate, with endless controversies that do not correspond to the constitutional spirit. Without a doubt, we are facing a crucial moment in our State of the Autonomies, in which it is necessary to provide reflections on it. During this research seminar, three basic questions will be addressed: constitutional jurisprudence and its role in the construction and development of the Autonomous State, the role of the Senate, as a Chamber of territorial representation, and the current financing system and its possible reform. In these three issues, identity-based nationalism has been very present and, on certain occasions, has caused our territorial model to convulse.

Keywords: State of the autonomies, financing system, Constitutional Court, special economic regime, Senate.

* Curso de Corta Duración UAM (8ª Edición), celebrado en la «Residencia La Cristalera» (Miraflores de la Sierra, Madrid) los días 6 y 7 de septiembre de 2024.

** Investigador predoctoral Banco Santander-USAL EN Derecho Administrativo. Correo electrónico: pascualmg@usal.es

A lo largo de varios años, en concreto durante el mes de septiembre, se viene desarrollando en Miraflores de la Sierra un seminario de investigación acerca del Estado de las Autonomías. Este foro ha reunido, durante varias ediciones, en un lugar emblemático como es la sierra de Madrid, a juristas y académicos de distintas universidades, para debatir y confrontar aspectos importantes sobre nuestro Estado Autonómico, así como los principales retos a los que debe hacer frente.

El presente curso en Miraflores contó, de nuevo, con el apoyo de la Fundación Manuel Giménez Abad, así como del Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes, además de la organización por parte de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad de Valladolid.

Las líneas que se redactan aquí tienen por objeto, destacar los aspectos esenciales que, en el curso celebrado el pasado mes de septiembre, se han puesto de manifiesto, con especial hincapié en aquellas cuestiones que son de rabiosa actualidad. Es el caso del posible concierto económico para Cataluña.

Una prueba de lo expresado es el título bajo el que se celebró la pasada edición del seminario: «El Estado autonómico y su financiación». El título ya deja claro la voluntad de los organizadores de poner de relieve la finalidad de este seminario, como es la de realizar un seguimiento anual de la situación en la que se encuentra el Estado de las Autonomías, con especial hincapié en esas últimas novedades que ya hemos destacado con anterioridad. Dicha finalidad se aprecia en las dos últimas mesas de debate, donde los ponentes nos hablan, por una parte, de los grandes problemas de la financiación del Estado autonómico y, por otro, de los debates expresados en la opinión pública y en la academia acerca de aspectos como la renovada fuerza del nacionalismo, expresada en los últimos tres procesos electorales, o el controvertido referéndum de autodeterminación.

Sin embargo, además de los puntos mencionados en el párrafo anterior, el presente seminario de investigación aborda el papel de la jurisprudencia constitucional en el Estado de las Autonomías, así como las funciones del Senado en nuestro sistema constitucional. Por tanto, la presente edición del seminario se dividió en cuatro mesas de debate, cuya temática ha sido la que hemos mencionado en los párrafos anteriores.

En lo que respecta a la primera mesa, la misma ha estado a cargo de los académicos Tomás de la Quadra-Salcedo y César Aguado, los cuales realizaron un análisis crítico acerca del Estado Autonómico y el papel que ha jugado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el mismo.

En primer lugar, una de las primeras conclusiones que se extraen, es que nos encontramos ante un Estado Autonómico jurisprudencial, pues es indudable la aportación que nuestro Tribunal Constitucional ha realizado al diseño territorial y competencial de una manera evolutiva.

Son varios los ejemplos que los ponentes expresan a fin de argumentar su postura, donde hacen especial hincapié en la llamada cláusula de supletoriedad del Estado central, regulada en el artículo 149.3 de la Constitución Española. Dicho precepto expresa: «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas». El profesor Tomás la Quadra-Salcedo expresó que el contenido de este precepto suponía un mandato claro donde, ante la existencia de una laguna en el derecho autonómico que no pueda ser completada con la normativa de la propia Comunidad Autónoma, se aplicará el Derecho estatal¹.

Asimismo, el ponente De la Quadra-Salcedo expone que fue a partir de las sentencias del STC 118/1196 y la 61/1997, cuando se produce un cambio en la jurisprudencia constitucional, pues se entendía que el Estado debía invocar un título específico que le habilitase para dictar derecho supletorio para el ejercicio de una determinada competencia. De esta manera, esta cláusula solo es posible aplicarla en aquellas normas que se dictan por el Estado en materias de su competencia, no pudiendo establecer normativa supletoria con carácter general. En palabras del propio De la Quadra, se producía una restricción en el campo de actuación del Derecho estatal².

Otro ejemplo del que se habló en la primera mesa fueron los llamados conflictos de competencias. En ellos, el Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir para encauzarlo y con ello ir articulando nuestro modelo territorial. Sin embargo, los citados conflictos de competencias disminuyeron considerablemente con la reforma introducida en el artículo 33.2 de la LOTC³, que permitió aliviar sobrecarga del Tribunal Constitucional, desviando los conflictos a las llamadas Comisiones Bilaterales.

Como afirmó el ponente De la Quadra-Salcedo, al principio de la conferencia, nos encontramos ante un Estado Autonómico jurisprudencial, con una clara prevalencia del Tribunal Constitucional en la construcción y consolidación del propio Estado Autonómico, aunque su jurisprudencia no fue homogénea y común, sino que ha ido caso por caso resolviendo los conflictos que se planteaban, a veces incluso con modificaciones en sus propias líneas doctrinales, lo que generó una falta en el perfeccionamiento de la jurisprudencia constitucional y la carencia de un modelo global y de cuidado de los asuntos competenciales, según el profesor De la Quadra.

¹ Esta cláusula ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional y su jurisprudencia ha evolucionado a lo largo del tiempo. En los primeros años, el Tribunal Constitucional aplicó una regla expansiva del Derecho estatal, en el que, ante cualquier vacío normativo en el Derecho autonómico, se aplicará el primero.

² Este es un ejemplo de cómo la jurisprudencia constitucional ha ido moldeando el Estado de las Autonomías y la relación entre dos ordenamientos: el autonómico y el estatal, no sin fricciones que se han mantenido latentes.

³ Mediante la reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se introdujo una ampliación en el plazo de impugnación de una norma legal estatal o autonómica, desde los tres meses generales hasta los nueve, lo que permitía que se llevara a cabo un acuerdo entre las dos administraciones implicadas, por el cual se procedía a la negociación del contencioso planteado ante el TC. Dicha reforma tenía por objeto solventar aquellos recursos que podían ser resueltos mediante negociación de las partes.

De lo expuesto en el párrafo anterior, el ponente fue citando varios casos, a modo de ejemplo⁴, que reflejan el papel del Tribunal Constitucional en relación con los conflictos de competencia. El Tribunal únicamente establece límites, no realizando una jurisprudencia más prospectiva, sino ejerciendo un mero papel limitador, con capacidad de solución, pero sin romper la soberanía y garantizando el autogobierno.

En segundo lugar, el profesor César Aguado, ahondando un poco más en ese concepto de Estado autonómico jurisprudencial, realiza un recorrido del papel que la jurisprudencia constitucional ha jugado en la evolución y construcción del Estado de las Autonomías. Para ello, el propio César Aguado parte de la idea, de que el constituyente español no llevó a cabo una regulación cerrada de la organización territorial del Estado, debido a la falta de acuerdo en el Título VIII de la Constitución Española⁵. Por tal motivo, el papel del Tribunal Constitucional fundacional y de su jurisprudencia fue decisivo.

El ponente cita algunos pronunciamientos que reflejan ese papel decisivo del Tribunal, no sin cambios en su doctrina, aunque debidamente razonados tales cambios. No obstante, la postura en los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional fue una apuesta clara por la descentralización de las Comunidades Autónomas. A pesar de no ser este el lugar más adecuado para desarrollar y analizar los distintos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, vale la pena mencionar, de una manera detallada, los distintos casos que el académico César Aguado expuso para explicar el papel relevante que, como ya hemos mencionado, tuvo nuestro Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías.

Durante el primer año de funcionamiento del Tribunal, se pronuncia sobre las normas bases establecidas en el artículo 149.1.1. de la Constitución Española. La STC 32/1981 es el común denominador de las materias de las que tales bases son atribuidas al Estado, donde se proyecta el interés general y supraautonómico, con normas de rango legal. El interés de este temprano pronunciamiento se estriba de la experiencia del muy próximo sistema italiano de entonces y de su Estado regional. Ellos sabían perfectamente la necesaria construcción del Estado de las regiones. En relación con las bases, las mismas se conciben de forma material. Su concepto material, aunque no se especifique, es hacer efectiva el autogobierno, incluido aquellas normas de carácter preconstitucional, y donde esa derivación pueda producir una invasión de competencias que terminaría con la intervención del Tribunal Constitucional.

De un lado, se pronuncia por el principio de igualdad (artículo 139.1 CE) con una taxatividad del artículo. No obstante, el propio Tribunal relativiza dicho principio: «es obvio que tal principio no puede ser entendido como monopolística». La frase muestra su sensi-

⁴ El caso del litio en España donde se planteó un caso de constitucionalidad mediata, el Ingreso Mínimo Vital o la polémica Ley de Vivienda son otros de los muchos ejemplos que ponen de manifiesto que la resolución de estos conflictos ha sido de manera individualizada y atendiendo a casos concretos, no generando un modelo global a la hora de resolver futuras controversias.

⁵ Uno de los motivos fue la falta de acuerdo con las fuerzas nacionalistas a la hora de articular un Título VIII menos ambiguo, como al final acabaría ocurriendo.

bilidad descentralizadora. La sentencia del Tribunal Constitucional dota de legitimación⁶ a las Comunidades Autónomas que puedan afectar a su ámbito competencia autonómico.

El Tribunal Constitucional realiza una interpretación en su STC 84/1982. Los Parlamentos Vasco y Cataluña recurren la ley orgánica de terrorismo y banda armada. Además, impugna un precepto de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, donde resulta posible tal impugnación en materia de ejecución de sentencias de las resoluciones de este tribunal.

Uno de los supuestos más conocidos, que muestran la sensibilidad del Tribunal Constitucional, fue la STC 76/1983, por la que se declararon inconstitucional, varios preceptos normativos de la llamada LOAPA⁷. La impugnación de dicha ley y la declaración de su inconstitucionalidad, provocó la inhabilitación de un instrumento armonizador, único hasta la fecha.

No obstante, un aspecto esencial que expone el profesor Aguado, fue el relativo a las cláusulas supletoria y prevalencia. El Derecho estatal será supletorio en favor de las Comunidades Autónomas que, pese a parecer una idea extensiva en favor del Estado, el Tribunal Constitucional dictamina, en su STC 81/1997, que no puede ser entendido de esa manera, pues el Estado no puede dictar normas de competencias asumidas por los entes territoriales. Algo parecido sucede con la prevalencia (artículo 149.3 CE), que hizo inoperante esta cláusula en los ya destacados conflictos competenciales, de modo que no necesitaba la aplicación de esta cláusula, pues bastaba con la distribución competencial para resolver los casos concretos.

Finalmente, el ponente pone de relieve los llamados hechos diferenciales: lengua, régimen fiscal (derechos históricos y fiscal-disposición adicional primera) –excepción reconocido constitucionalmente–, como una muestra clara del carácter sensibilizador del Tribunal Constitucional hasta el año 2010. En palabras de Pedro Cruz el año 2010 supone un cambio dentro de la postura que mantenía el Tribunal Constitucional pues en la postura del Tribunal Constitucional: «Hasta el momento en el que se aprueba el estatuto renovado de Cataluña, nunca el Tribunal Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de ningún contenido estatutario». En la STC 31/2010, tiene lugar esa irrupción del tribunal en el ámbito estatutario, donde a partir de ahí, dicho Tribunal tuvo que actuar en la defensa del Estado.

Con los ejemplos mencionados, el profesor César Aguado nos dejó varias reflexiones: la primera, ya mencionada, es el papel principal que ha jugado el Tribunal Constitucional en el desarrollo del Estado Autonómico; la segunda, los cambios existentes en su propia doctrina, de manera justificada, para ir articulando dicho Estado territorial; y, por último, el cambio que supone la famosa STC 31/2010, que convierte al propio Tribunal Constitucional en el guardián del propio Estado.

Otro de los aspectos que se plantearon en el presente seminario ha sido el papel del Senado y su posición dentro del engranaje constitucional. Tal y como se puso de manifiesto,

⁶ En virtud del artículo 32.2 de la LOTC.

⁷ Ese proyecto fue acordado por los dos partidos por UCD y el PSOE y fue encargado a los más reconocidos juristas.

tanto por los ponentes como por los asistentes, el Senado ha sido y es la asignatura pendiente, pues la misma, ha carecido de sentido en cuanto a su papel dentro del Poder Legislativo, así como la pérdida de su propia esencia. Los dos ponentes encargados de su análisis fueron los académicos Ana Carmona Contreras y Ignacio González García, donde ambos tratan, por un lado, el papel del Senado dentro de la estructura constitucional, y, de otro, las fricciones que se han producido entre el propio Senado y el Congreso, sobre todo en aquellos periodos donde la mayoría de la Cámara Alta es de signo contrario a la del Congreso y a la del propio Poder Ejecutivo, como sucede en la actualidad.

Una de las primeras reflexiones que realizan ambos ponentes es que el Senado sigue encabezando la lista de asignaturas pendientes. El papel que se le otorga en la Constitución difiere bastante del que ejerce en la actualidad, siendo este uno de los principales problemas en cuanto a su funcionalidad⁸. La Constitución planteó un bicameralismo imperfecto, con una prevalencia del Congreso de los Diputados frente al Senado⁹. En una valoración de conjunto, estamos ante una primacía del Congreso, donde el Senado posee un papel secundario que, a pesar de que pueda alargar los procedimientos, ello no impide que el Gobierno pueda continuar con minoría en el Congreso y el Senado de espaldas.

El Senado viene funcionando como una Cámara de segunda lectura, de control en la comparecencia del Gobierno. Es evidente que no cumple el papel constitucional de genuina Cámara de representación territorial, pues su funcionamiento y composición no corresponde al papel que le otorga la Constitución Española. Ese supuesto carácter constitucional ha sido desdibujado, pues su composición se debe a la afinidad política y no a la procedencia geográfica. Una Cámara que sigue el juego del Congreso, de luchas partidistas, disciplina de partido, etc., no es una Cámara de representación territorial. La visión es que tiene una escasa utilidad, abre la vía a su reforma en cuanto a su funcionamiento y repensar su papel dentro del Estado.

Cuando hablamos de reforma constitucional, el Senado también tiene un papel para su reforma. Hay una conciencia de que la reforma no va a servir para integrar a los nacionalismos irredentos, pues resulta prácticamente imposible por las posiciones de estos.

En la presente conferencia, los ponentes mencionan un documento importante a la hora de hablar de una posible reforma constitucional que incluya la del papel del Senado, como es el Informe del Consejo de Estado, del año 2006. Dicho informe hace referencia a la composición, funciones y posición institucional que debería ostentar la Cámara para que verdaderamente pudiese ser una «Cámara de representación territorial».

⁸ La ley para la Reforma Política de Torcuato Fernández Miranda ya contemplaba la preexistencia del Senado, su papel como instrumento de integración del papel de las Comunidades Autónomas con el Estado y una Cámara de segunda lectura para la mejora de las leyes.

⁹ Entre otros, la convalidación de los reales decretos-leyes, elección y cese del presidente del Gobierno o los procedimientos legislativos.

En primer lugar, en lo que se refiere a su composición, el informe acude al Derecho Comparado para explicar la existencia de tres grandes modelos: el primero, el de elección de los senadores por sus ciudadanos; el segundo, la elección de los senadores por los parlamentos autonómicos o regionales; y, por último, un Senado siendo representante de las regiones, al estilo del modelo alemán. Como pone de relieve el propio informe, el Senado es una Cámara que no se ha podido sustraer a la lógica partidista, pues más que para defender los intereses de los territorios, el Senado ha quedado al arbitrio de los intereses de los partidos políticos, absorbiendo con ello la representación territorial que debería tener.

Todo el mundo coincidió en la ponencia, en la necesidad de una reforma del Senado, pero desde distintas perspectivas¹⁰ y siempre teniendo presente las recomendaciones del citado informe, donde el mismo aboga, entre otras cosas, porque se mantenga el carácter representativo del Senado, su elección mixta, una reducción sensible de sus miembros o examinar la asignación del reparto de escaños que fija seis por Comunidad Autónoma, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia que tenga la citada región.

En lo que respecta a sus funciones, en la conferencia hubo algo más de consenso, pues se llegó a la conclusión de que el Senado no es un encuentro de foro entre las Comunidades Autónomas sino una de las Cámaras de las Cortes Generales que representa al pueblo español. Además, se debatió si el Senado debe intervenir en todas las materias o ir a una especialización de aquellas que tengan que ver con las competencias que afecten a ámbitos territoriales (competencias exclusivas o competencias específicas), también se hizo referencia a dotar de un papel mayor del Senado en la tramitación de estas competencias o la creación de una Comisión paritaria entre ambas Cámaras que le diera un cierto peso o mayor a la Cámara Alta¹¹.

Por último, en cuanto a las funciones se destacó la necesidad de que el Senado tuviera un papel relevante en las concertaciones entre las Comunidades Autónomas, pero sin suplantar a otros órganos como los consejos territoriales.

En consecuencia, el debate mantenido, no solo por los ponentes, sino por varios de los asistentes, pues encima de la mesa tres posturas claras:

- Mantenimiento del statu quo actual.
- Una reforma del Senado que debería explorarse de manera seria y profunda.
- La supresión del Senado. Hay un debate ¿es un rasgo esencial en un Estado descentralizado? Podríamos decir que en la actualidad no.

¹⁰ Se pusieron de manifiesto problemas existentes en cuanto a la elección de la Cámara y algunos aspectos un tanto controvertido como es la sobrerrepresentación de las provincias del interior y una posible reforma de este sistema.

¹¹ A modo de ejemplo se citó el artículo 90 del Reglamento del Senado en cuanto a la pertinencia o no del procedimiento de urgencia.

Por otra parte, en esta mesa, se hizo referencia a las fricciones en las Cámaras, una cuestión que ya se ha mencionado pero que es importante resaltar. Esta parte de la ponencia se dedicó el profesor Ignacio González García, el cual puso en contexto la situación política actual para entender el porqué de estas fricciones y que, sin duda, las mismas se deben a la heterogeneidad de la composición de ambas Cámaras a raíz de los resultados de las últimas elecciones generales¹².

Se hace alusión en la conferencia a la expresión de bicameralismo perfecto del presidente del Senado, inadmisión a trámite de la ley de amnistía, conflicto de atribuciones o la reforma del trámite de urgencia en el Reglamento del Senado por la tramitación de la ley orgánica de amnistía, entre otros aspectos:

1. Sobre ese bicameralismo perfecto que hace mención el presidente del Senado: dichas declaraciones eran en contestación al ministro Felix Bolaños, acerca de la tramitación de la Ley de Amnistía.
2. Iniciativas legislativas del Senado paradas en el Congreso: se encuentran en el Congreso de los Diputados paradas, doce iniciativas del Senado que ha sido remitidas a la propia Cámara Baja. Ninguna se ha llegado a tramitar. Algunas son importantes como la proposición de ley orgánica sobre la ocupación.
3. Desapoderamiento del Senado del veto a los objetivos de la estabilidad presupuestaria: reforma en la Ley 2/2024 de Paridad del veto del Senado. Ha sido muy controvertido la reforma, hubo un recurso de reconsideración. Una situación de vulneración de garantía del procedimiento legislativo (STC 172/2020, Auto TC 122/2022). Heterogeneidad legislativa-art. 53.2 CE.
4. Inadmitir la Ley de Amnistía por la Mesa del Senado.
5. Conflicto de atribuciones del Senado con respecto al Congreso (no consumado). Realiza el requerimiento del Presidente del Senado-se retire la proposición de ley o subsidiariamente se anule la admisión a trámite por parte de la Mesa del Congreso. Puede haber conflictos de atribuciones.
6. Reforma del Reglamento del Senado.

Lo anterior, son varios de los ejemplos expuestos en la mesa de debate acerca de las fricciones existentes del Senado, siendo una muestra clara del papel que, en la práctica, desempeña papeles distintos a los que le asigna la Constitución.

¹² Las causas de esas fricciones entre las Cámaras se deben, entre otras cosas, a la diferente composición de ambas y la extraordinaria debilidad del Gobierno en el Congreso. La heterogeneidad de las fuerzas políticas en el Congreso que apoyan al PSOE, hace difícil la legislatura y la fricción con el Senado con una mayoría absoluta de distinto signo. Aspectos como la no presentación de la Ley de Presupuestos Generales, la tramitación de la Ley de Amnistía o la dificultad de la tramitación de otras leyes son una muestra clara de lo expresado.

Estrechamente relacionado con uno de los temas centrales del seminario de investigación, debemos de destacar las dos últimas mesas, en las que se trataron, como pudimos anticipar, aspectos esenciales y muy de actualidad sobre el Estado Autonómico, como son los problemas que plantea el actual sistema de financiación autonómica, con novedades relevantes como la extensión del concierto económico vasco y navarro a otras comunidades como Cataluña; la renovada fuerza del nacionalismo; o el controvertido referéndum de autodeterminación, aspectos, todos ellos, que ya se han adelantado antes pero que vamos a tratar a continuación.

En primer lugar, por parte del profesor Pablo Guerrero Vázquez, puso en contexto las consecuencias jurídicas que pueden tener los cambios previstos sobre el sistema de financiación autonómica, a raíz de los últimos acontecimientos por los distintos acuerdos del PSOE, en concreto del PSC, con las fuerzas independentistas catalanas, básicamente ERC y Junts. El ponente nos planteaba varias preguntas, que el mismo iría desgranando en su intervención, tales como: ¿Cómo funciona el sistema de financiación actual? ¿Por qué resulta necesaria una reforma del sistema? O ¿Qué fundamento constitucional tendría un posible concierto económico especial para Cataluña? ¿Sería constitucional? Estas son algunas de las preguntas planteadas al inicio de la intervención del profesor Guerrero Vázquez.

Una de las normas fundamentales del sistema de financiación autonómico, sobre la que parte el ponente para su intervención, es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Sobre ella, el propio ponente nos habla de que la calificación de la denominada LOFCA tiene consecuencias jurídico-constitucionales importantes, pues una reforma cualitativa, más allá del mero cambio de las instituciones o transformaciones menores, debe entenderse como un cambio para arreglar los problemas existentes y generar otros de difícil solución. La transformación del modelo, como resulta del contenido del acuerdo anunciado entre PSC-ERC, que consiste en que la Comunidad Autónoma de Cataluña abandone el régimen común y la reconversión de la Agencia Tributaria nacional y de los impuestos que se recauda, supondría una mutación constitucional, siendo dudoso que la transformación del modelo actual de financiación autonómica pueda llevarse a cabo únicamente con la modificación de la LOFCA, pues las consecuencias de una transformación de tal calibre en el sistema, puede resultar complicado que la misma este a disposición del legislador ordinario.

Así lo expuso el propio Guerrero Vázquez, advirtiendo que la comparativa con la singularidad vasca y navarra es poco acertada, pues estas últimas están dotadas de una cobertura constitucional, que no es extensible al supuesto concierto económico de Cataluña. Así pues, de la singularidad financiera de Cataluña se tienen argumento y motivos de peso, desde el punto de vista constitucional, legal y fiscal, para estar en contra. Sin embargo, habrá que estar a la reforma del sistema de financiación para valorar si se trata de una profundización en un sistema federal y, con ello, una transformación del modelo fiscal actual o, por el contrario, sea un sistema asimétrico y desigual. Otro aspecto tiene que ver con la regulación, en materia financiera, de los Estatutos de Autonomía a la luz de la STC

31/2010. Guerrero Vázquez destaca tres aspectos en la problemática que determina una buena lectura de la sentencia:

- Se confirma el modelo común de financiación en la justificación constitucional, a excepción de los territorios forales, ya que remarca la idea existencia de un modelo común de financiación.
- Un sistema de organización territorial a nivel tributario basado en el consorcio de las agencias tributarias: la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), encargada de la aplicación; las Administraciones Tributaria Autonómicas, encargadas de la aplicación de sus propios tributos y de los tributos estatales cedidos: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Matriculación... del sistema tributario estatal; y las Administraciones Tributarias de los Municipios, encargadas de la gestión de los tributos locales. (Este nivel de organización queda fuera del objeto de este informe).

Fuera de este esquema quedan las Administraciones Tributarias Forales (Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) que asumen parte de las funciones que desarrolla la AEAT en el resto del Territorio Español.

- Se acepta el principio de ordinalidad que debería evitar una diferencia abultada entre lo que Estado da y la Comunidad Autónoma recibe.

La reflexión, que se nos plantea en esta parte de la conferencia, sobre el nuevo sistema son: preparar el Consejo de Política Fiscal y Financiera; la adecuación de las leyes para los tributos de titularidad estatal¹³, el concepto de población ajustada como criterio de distribución de los fondos y la distribución de fondos¹⁴.

Llegados a este punto, ¿cómo funciona el actual sistema de financiación? En primer lugar, se hace referencia al marco teórico, en el que se nos muestra la existencia de dos modelos: uno de unión y otro de separación, donde la convergencia entre ambos configura el marco constitucional del sistema financiación autonómico español.

Debemos de partir de la interpretación constitucional recogida en los artículos 156 al 158 de la Constitución Española. Nuestro sistema actual permite a las Comunidades Autónomas recaudar los impuestos centrales, delimitar los recursos autonómicos, aunque el Estado tiene la obligación de garantizar un estándar mínimo de servicios públicos en todo

¹³ El instrumento de financiación autonómica que no puede dejar a las Comunidades Autónomas en una labor de mera ejecución que excluya un desarrollo normativo.

¹⁴ Fondos como el Fondo de Liquidez Autonómica y fondos para el pago a proveedores que permitiera evitar la suspensión de pagos de aquellas Comunidades Autónomas que, por su excesivo endeudamiento, no puedan hacer frente a sus obligaciones con sus acreedores. Todo esto, acorde a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera encuadrado en el artículo 135 de la CE y la Ley 12/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

el territorio¹⁵. En el año 2009, se aprobó el sistema de financiación autonómico actual que afectó a aspectos fundamentales como la ampliación de la cesión tributaria a las Comunidades Autónomas, la aportación de recursos adicionales por parte del Estado o el diseño de un complejo sistema de transferencias. Todo ello, se asienta sobre cuatro ejes fundamentales:

1. Refuerzo de las prestaciones para el cumplimiento del llamado Estado del Bienestar, dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria.
2. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad de las distintas Administraciones Territoriales.
3. Incremento de la equidad y suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.
4. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de gasto.

Para lograr el cumplimiento de los citados objetivos se diseñó un sistema de transferencia de nivelación en base a cuatro fondos, siendo el más importante el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales:

- *El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)*: tiene por objeto garantizar que todas las Comunidades Autónomas ofrezcan un nivel similar en la prestación de servicios públicos fundamentales tales como educación, sanidad y servicios sociales. Este fondo se financia con el 75% de los ingresos tributarios de las CCAA y un 5% de recursos procedentes de la Administración del Estado.
- *Fondo de Suficiencia Global (FSG)*: este fondo tiene por objeto contribuir a financiar las competencias transferidas a cada CCAA. Este fondo junto al 25% que las Comunidades retienen de los ingresos tributarios son una fuente de recursos para las mismas¹⁶.
- *Dos Fondos de Convergencia (FCV)*: se trata del Fondo de Competitividad, que tiene por objetivo reducir las diferencias de financiación per cápita entre las regiones y el Fondo de Cooperación, que distribuye recursos entre las Comunidades Autónomas que tengan menor renta per cápita y con un criterio poblacional negativo. Estos se financian con recursos procedentes de la Administración Central¹⁷.

Este modelo se basa en un principio de equidad horizontal y de nivelación parcial para garantizar la igualdad en la prestación de servicios públicos esenciales. No obstante, en la

¹⁵ El Tribunal Constitucional, en su STC 289/2000, no establece un modelo concreto dejándolo de manera ambigua. Este amplio margen que deja al legislador se concreta en la LOFCA, aunque de una manera confusa. En primer lugar, se regula un sistema que parece lo que no es, pues podríamos decir que el sistema es cercano al de separación. Sin embargo, existe otras disposiciones: de un lado, el artículo 6.2 de la LOFCA, que prohíbe la doble imposición por parte de las Comunidades Autónomas, lo que dificulta la aplicación del modelo, y de otro, los instrumentos del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales que desvirtúa el modelo.

¹⁶ Supone casi un 17% de los recursos del sistema.

¹⁷ Supone entre un 3,5%-4% de los recursos totales del sistema.

práctica, se ha producido desajustes por el reparto de fondos adicionales en base a intereses políticos y necesidades parlamentarias que deforman la cláusula del *statu quo*¹⁸. Ello ahonda las diferencias económicas y sociales entre las regiones y dificulta el cumplimiento del principio de equidad y de ordinalidad.

Explicado el funcionamiento del sistema de financiación actual por el profesor Guerrero Vázquez, el mismo expone algunas propuestas de mejora necesarias para plantear una modificación del sistema de financiación: una de ellas, podría ser la flexibilización de la doble imposición tributaria, la centralización de determinados impuestos que permitiera respetar el principio de conexidad y, por último, regular un sistema de solidaridad de tipo vertical y no de carácter horizontal, es decir, que la corrección de las desigualdades entre las regiones venga del Estado y no entre los entes subestatales. Además, de la revisión del cálculo de recaudación, las necesidades de gasto autonómico y una centralización de los cuatros fondos en el FGSVF.

Expuestos los principales aspectos por el académico Pablo Guerrero Vázquez, seguidamente intervinieron los docentes Eduardo Sanz Arcega y Xabier Arzo Santisteban sobre la viabilidad en la extensión del cupo a otras Comunidades Autónomas como es el caso de Cataluña. Para ello, partiendo de la base de que nuestro sistema de financiación autonómico presenta una singularidad en relación con el reconocimiento de los derechos históricos de las regiones de País Vasco y Navarra. La disposición adicional primera de la Constitución reconoce los derechos históricos de los territorios forales. Ambos territorios tienen potestad para el mantener, regular y establecer su régimen tributario, es decir, la gestión, liquidación, recaudación, inspección de la gran parte de los impuestos de titularidad estatal.

El punto de partida de la presente conferencia se encuentra precisamente en el citado régimen económico de ambas regiones. Por tanto, se debe tener en cuenta una serie de aspectos necesarios para entender las relaciones financieras entre las regiones forales y el Estado que se estructuran de una manera vertical ascendente.

El concierto vasco y navarro se encuadra de manera inversa al sistema de financiación del régimen común, donde son las Diputaciones forales vasca y la Comunidad Foral de Navarra las que recaudan los impuestos de titularidad estatal y transfiere al Estado una cantidad correspondiente a las competencias no asumidas por las regiones forales. Dicha cantidad es la que se denomina coloquialmente «cupo». Sin embargo, para llegar a esa cantidad debemos tener presente el gasto o carga no asumidas por estas regiones por las competencias que siguen en manos estatales. La legislación en materia de concierto prevé solamente financiar este componente de gasto que corresponde al que tendría que realizar el propio Estado si regiones tuviesen el mismo campo competencial que País Vasco y Navarra. Para calcular el cupo se debe multiplicar las cargas no asumidas por el llamado índice de imputación del que extraemos el llamado cupo bruto.

¹⁸ Pues la asignación de tales recursos adicionales no se ajusta a criterios de necesidad de gasto y población ajustada, siendo este reparto de recursos adicionales arbitrario.

Dicho cupo bruto queda sometido posteriormente a una serie de ajustes cuantitativos tales como el déficit del Estado, los ingresos no concertados¹⁹ o tributos armonizados como el IVA o Impuestos Especiales que desvirtúan la cantidad que las Comunidades Autónomas forales pagan al Estado en concepto de cupo, en el que dicha aportación es inferior a la que realmente debería ser.

Partiendo de lo anterior, ambos ponentes nos formulan la siguiente pregunta ¿Por qué hay una demanda de sumarse a este tipo de régimen económico? Las diferencias fiscales, un índice de imputación y cálculos de un cupo sobreestimado son algunos de los motivos que podrían llevar a querer plantear un concierto económico similar a la de Cataluña. Además, la menor presión fiscal que poseen ambas Comunidades, lo que les dota de una mayor capacidad fiscal son otros incentivos. Sin embargo, ¿Qué consecuencias presupuestarias tendría? Un 20% menos de recursos para el sistema de financiación común, una lógica confederal, una Administración General debilitada financieramente, un empeoramiento de la lealtad constitucional, ineficiencia, carreras fiscales a la baja, baja de eficiencia recaudatoria, etc...

Por último, nuevamente ambos nos plantean una cuestión clave ¿Es constitucional la extensión? La respuesta es no. La existencia de un régimen foral se debe a una voluntad del constituyente que estableció dicha excepción para País Vasco y Navarra. No obstante, resulta difícil su extensión a otros territorios pues una mera reforma de la LOFCA sería insuficiente y requeriría de una reforma constitucional. Además, este cambio en el modelo de financiación, ¿se debe a la instauración de un sistema nuevo o una mera necesidad parlamentaria? Esta última pregunta será contestada en la siguiente mesa.

Por último, llegamos a la última mesa de debate del seminario de Miraflores, titulada «Los Grandes Debates del Estado Autonómico». En la misma, volvemos a reiterar, se pone de manifiesto aspectos un tanto filosóficos, sociológicos del porqué la existencia y fuerzas de los nacionalismos en determinados puntos de la geografía española o aspectos, netamente jurídicos, como el referéndum de autodeterminación.

La presente mesa de debate parte de la idea del nacional-populismo como un riesgo serio para cualquier Estado constitucional, con independencia de que ese nacional-populismo sea izquierda o derecha. Ambos plantean un peligro para el marco constitucional. La democracia constitucional permite la creación de controles que impiden la evolución al totalitarismo. Por eso, la globalización, la integración europea y las instituciones constitucionales son tres aspectos que suponen un peligro para la creación y fortalecimiento de ese identitarismo.

El populismo se mantiene en una zona gris, que genera una involución al Estado Constitucional, es decir, la idea de que la mayoría lo puede todo, con un concepto de pueblo que

¹⁹ Los llamados ingresos no concertados son aquellos impuestos recaudados directamente por el Estado central y que no han sido concertados con las Comunidades Forales.

es perjudicial, en el que la verdad ya está establecida previamente y donde el líder, reflejo del pueblo, encarna este último. Ello posee un componente profundamente antidemocrático que conecta con la figura del referéndum, siendo este la columna vertebral del discurso populista, mediante la legitimación de su postura. Esto último presenta un problema de déficit teórico, construyendo una teoría del Estado y de sus instituciones que tiene difícil encaje con lo que significa y es el Estado Constitucional.

En los Estados constitucionales no ha tenido un buen encuadre la figura jurídica del referéndum, pues supone, en cierta medida, una alternativa a la democracia representativa. Los populismos atribuyen a la figura del referéndum una fuente de legitimidad, pues considera que responde a la esencia del principio democrático, es decir, la creencia de que un voto puede hacer lo que quiera, aunque eso suponga ir en contra de la democracia constitucional. Existe un problema de construcción teórica del referéndum, que parte de elementos básicos, teniendo presente que el referéndum es un aspecto preconstitucional. En consecuencia, la utilización del referéndum se basa en una legitimación falsa, contraria a una democracia constitucional, que se sustenta en el respeto a las reglas del juego establecidas.

Planteado el problema anterior, los profesores Francisco Caamaño Domínguez y Josu de Miguel Bárcena nos hablan de la renovada fuerza del nacionalismo en regiones como Cataluña, País Vasco y Galicia. Ambos dejan claro que la fuerza del nacionalismo es evidente y queda reflejado en los últimos tres procesos electorales que se celebraron en las tres regiones, pero la pregunta que nos formularon a los asistentes fue, ¿por qué la gente vota nacionalismo?

En las circunstancias actuales, la relación entre sistema político y el Estado Autonomómico está rompiendo el sistema normativo territorial, en palabras de Caamaño Domínguez. Los cambios territoriales han venido dados por los acuerdos con los nacionalistas, que se pueden enmarcar en dos momentos históricos: el primero duró de los inicios de la democracia hasta el 2018²⁰ y, desde este año, hasta la actualidad, el PSOE llega acuerdo con partidos nacionalistas que llevaron a cabo intentos de secesión.

La noción de Constitución territorial que expresan entre otros Pedro Cruz, nos habla del bloque constitucionalidad compuesto por distintas normas²¹ que articulan la llamada cuestión territorial.

Existen pues dos perspectivas del Estado Autonomómico, en la que ambas convergen en la descentralización política. En la primera de ellas, hacemos referencia a la Constitución territorial compuesta por ese bloque normativo-constitucional, pero con aspectos inacabados como por ejemplo el Senado, la financiación autonómica o ciertos mecanismos de cooperación. La segunda postura es del profesor Costa, que expone que el Estado Autonomómico y la

²⁰ Por ejemplo, el acuerdo de Majestic del año 1996.

²¹ Por ejemplo, los Estatutos de Autonomía.

cuestión territorial están abierta al principio dispositivo²², donde el Estado podría modificar determinados aspectos sin necesidad de una reforma constitucional en base a este principio.

Para que el sistema político logre estabilidad, necesita de un sistema normativo constitucional y de la concurrencia de los partidos nacionalistas, según indica un sector de la doctrina. Aquí entra en juego la llamada política constitucional, en el que desde la misma se puedan explorar los límites constitucionales, que acaban (suelen) en reforma constitucional. En definitiva, la relación entre sistema de cuestión territorial y la propia política.

Planteado por los ponentes el marco teórico, seguidamente exponen, aludiendo a las circunstancias actuales, que los nacionalistas están en la deconstrucción del propio Estado, siendo un ejemplo claro fue el acuerdo de investidura, del año 2011, entre el PNV y PSE, en el que ambos se comprometieron al traspaso al País Vasco de competencias tales como la homologación de títulos, trenes, prevalencia de los convenios, etc... El concepto de nación y cláusulas específicas para la Comunidad Foral de Navarra. Los ponentes hacen referencia a tres aspectos esenciales entre el sistema político y cuestión territorial que hace que no se necesite el texto constitucional: el primero es la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), con la bajada a 4.000 habitantes como límite mínimo para constituirse como municipio, lo que implica problemas constitucionales; financiación del 50% de las ayudas a la dependencia; cláusula foral de competencia, es decir, aquello que afecte a la delimitación de competencias se deberá pactar con el Partido Nacionalista Vasco sobre la legislación básica. Nos encontramos ante una tendencia general, donde el Estado autolimita su legislación básica (algo parecido a la disposición destacada en la LBRL), generando una de tipo diferenciada, decidiendo por parte de las instituciones vascas cuando interesa aplicar una legislación básica²³.

Todo lo citado con anterioridad da una muestra clara del por qué se vota a los nacionalistas en estos territorios, según las conclusiones de los dos ponentes. No obstante, cuando hacemos referencia al nacionalismo, ambos profesores hacen una distinción entre lo que es nacionalismo e independentismo. Ambos afirman que no todo nacionalismo es independentismo excluyente. Donde se ha entendido esto ha sido en los tres últimos procesos electorales, ya mencionados, acaecidos en estas tres Comunidades Autónomas.

Los nacionalismos excluyentes, existen en uno y otro sentido, pero la pregunta radica si es posible un nacionalismo integrador que no reivindique el Estado propio y una ruptura territorial manteniendo la pluralidad.

²² Es aquel que permite a las Comunidades Autónomas asumir, en sus respectivos estatutos de autonomía, todas aquellas competencias que no estén reservadas al Estado por la Constitución y disponer su propia organización política y administrativa sin más límites que los expuestos en la Constitución y las leyes estatales.

²³ Queda claro que el concepto de ley de Constitución queda inhabilitado por la ley-contrato, debido a la relación entre sistema territorial y el sistema político. La cuestión de solidaridad queda en entredicho por dicha relación.

La primera premisa que nos exponen, es que la nación no precede al Estado, el proceso de construcción del Estado es el que crea la nación, articula la Administración, medios, delimitar fronteras, hacienda, etc... Esa estructura da un salto necesario en el siglo XIX a un apoyo al sentimiento de integración en el grupo, creándose una nación de manera intelectual. Una adherencia, sentimiento como consecuencia de la existencia de un sujeto al que llamamos Estado, un lugar de compactación de ciudadanía para ejercer el poder público.

Lo afirmado demuestra el primer mito del nacionalismo y es que la nación es previa al Estado. Es importante la idea de que pertenecemos a algo y eso, en términos políticos, es importante. Se ha intentado articular esto último desde un punto de vista filosófico a través del llamado patriotismo constitucional, aunque el mismo no es capaz de conectar con los electores, debido, entre otras cosas, por la elevada polarización existente.

Otro aspecto destacado y que visualiza este problema, es que el PSOE, hasta hace no mucho, se creía la España de las Autonomías, pues cuando se propone cambios lo encaja mal o con extremo cuidado. El futuro que nos muestra los resultados electorales en estas tres regiones es la necesidad de separar el «nacionalismo moderado» del independentismo en el proceso de construcción del Estado. Es cierto que, en determinados momentos, han existido fuerzas nacionalistas que han contribuido a la consolidación del Estado y su fortalecimiento, aunque con ciertas deficiencias y bajo determinadas circunstancias, en palabras del profesor Josu de Miguel. No obstante, no es menos cierto que esos supuestos nacionalismos moderados no son más que un independentismo camuflado, pues lo único que hacen es desplazar su objetivo principal que es la ruptura territorial con el Estado.

En el último año, como ya se ha destacado en reiteradas ocasiones, se han producido tres procesos electorales: el primero se produjo en febrero de 2024 con un resultado importante del BNG, debido a que supo aprender de los éxitos del primer Podemos calando en un espectro electoral filonacionalista (ambiental, feminista, un discurso progresivo-social). El segundo fue en abril de 2024, con el partido EH-Bildu que, al igual que en Galicia con el BNG, se sigue intentando un proceso de construcción nacionalista y, en su debido momento, sacar la vocación independista. Para lograr esto, se intenta calar en ese electorado filonacionalista que cada vez es un votante más joven. También la búsqueda de perfiles y líderes jóvenes, que permita ampliar ese electorado. Este debate también se está produciendo en Cataluña por ERC, con un aplazamiento de su pretensión independista.

Además, en estas tres regiones, las marcas del PSOE tienen un componente filonacionalista con un caladero de voto que no están dispuestos a dejar su cultura e identidad, de apegos esenciales, que les mantiene en una determinada posición, pero que rechazan ese proceso de independencia. En nuestro contexto político, hay que acomodar un nacionalismo no excluyente que admite una pluralidad que no rompa el sistema constitucional. Existe un nuevo nacionalismo populista con un regreso a otras épocas, ¿Qué elementos podemos

tener ante esta nueva proyección política? La solución de una convivencia política donde los remedios jurídicos no se están llevando a cabo.

Planteado y analizado el porqué de las fuerzas nacionalistas, a continuación, intervino otra mesa de debate relativa al controvertido referéndum de autodeterminación a cargo de los académicos Enric Fossas Espadaler, Enriqueta Expósito Gómez, Elia Marzal Yetano y Núria González Campañá. Por todos ellos, se analizó la controvertida figura ya nombrada: el referéndum de autodeterminación, donde comenzaron por plantear a los asistentes una serie de preguntas que fueron posteriormente contestando: ¿Que vías constitucionales podría utilizarse si esta idea prosperará? ¿Qué viabilidad política tendría esta vía? ¿Qué indicios que podría darse las condiciones de un nuevo referéndum en Cataluña?

En primer lugar, la primera aproximación que hicieron a la propuesta de referéndum fue desde una perspectiva de la Unión Europea. No hay ninguna disposición, ni en el Derecho Originario y el derivado, que aborde el referéndum ni la secesión. En relación con terceros países, se ha llevado a cabo posturas más sofisticadas para tratar el tema de la secesión como es el caso de Montenegro siendo una primera idea de la UE.

Sin embargo, para tratar la postura de la UE, en los Estados miembros nos tenemos que retomar al año 2004, con la teoría de expulsión automática²⁴ de esa parte del territorio. Aunque en los años sucesivos cuando se preguntaban a miembros de la UE por parte de los europarlamentarios, las respuestas eran ambiguas, pero el año 2012 se vuelve a tomar la postura de expulsión automática con el acuerdo para la celebración de un referéndum en Escocia o el inicio del process en Cataluña.

La Unión Europea mantiene la postura del respeto al Estado de Derecho y la resolución de estos conflictos acuerdo a la Constitución Española, donde prueba de ello es el no reconocimiento de la independencia de Cataluña del año 2017. Esta postura de la Unión ¿tiene una base jurídica? No lo encontramos en disposiciones expresas del Derecho de la UE ni en la jurisprudencia, pero la doctrina aporta tres grandes corrientes:

- La primera es que, si se entiende, a la UE, como un proceso de integración, son radicalmente contrarios a cualquier proceso de secesión internos en los Estados miembros.
- Frente a esta postura existe otra, minoritaria en la doctrina, sobre la base del principio democrático, en el que la UE debía reconocer la secesión si se hace dentro de un proceso democrático, aunque la misma vaya en contra del marco constitucional e incluso pueda favorecer la integración de esas regiones que se han salido. No obstante, esta podría ser una concepción simplista y populista que genera problemas.

²⁴ Artículo 49 del TUE.

- La última postura es la deferencia a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, teniendo un anclaje jurídico en el artículo 4.2 del TUE, en el que se establece el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, aunque con matices, pues dicha disposición ha sido utilizada de manera errónea²⁵. Por ello, dicha cláusula debería someterse a algún límite como puede ser el artículo 2 TUE, en consonancia a la jurisprudencia del TJUE. Ello, permitiría una capa de protección adicional a los ordenamientos jurídicos de la UE y la protección del Estado de Derecho.

En segundo lugar, procedieron a realizar algunas consideraciones sobre el referéndum de autodeterminación como una solución interminable. La precipitación de los últimos acontecimientos en España, está consiguiendo la ruptura con el Estado por la vía de acuerdos políticos y salida del Estado de la región de Cataluña, según nos expone la profesora Enriqueta Expósito. Prueba ello, es el otorgamiento de los indultos a los procesados por el process, la reforma del Código Penal para rebajar el delito de sedición y malversación, la ley de amnistía, la financiación singular.

Todos estos pasos, según la citada académica, tienen por objeto la articulación de un Estado, aunque no lo sea teóricamente. Para sigue siendo un acuerdo importante el suscrito entre el PSC y ERC y, anteriormente con Junts, no olvidando que, cuatro de las ocho fuerzas políticas, aboga por la celebración de un referéndum. Esto sigue estando presente y se ha convertido en un símbolo para saltar el ordenamiento jurídico y Estado de Derecho preestablecido.

El referéndum se trata pues de una reivindicación esencial, columna vertebral de los nacionalismos populista, en torno a la cual se quiere asentar la concepción independentista en Cataluña, pudiendo ser el próximo eslabón en esta cadena de cesiones.

El abandono de la vía unilateral y la celebración de un referéndum pactado, por la vía del artículo 92 CE, nos lleva a responder una pregunta clara ¿cabe la autodeterminación en nuestro ordenamiento jurídico? La respuesta es que no. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional deja claro los límites constitucionales de nuestro legislador ordinario. En su STC 4/1981, el tribunal delimita claramente la diferencia entre autonomía y soberanía, considerando al titular de esta última al constituyente español, las cuestiones relacionadas con dicha soberanía corresponden a este último. Por tanto, cualquier cesión a otros sujetos de parte de esa soberanía, supondría desvirtuar su esencia y con ello su autodestrucción.

En consecuencia, para poder realizar un referéndum de autodeterminación es necesario una reforma constitucional que introdujera esa figura, aunque su introducción supone desdibujar la misma e ir en contra de la propia esencia de soberanía y la capacidad que tiene el sujeto soberano sobre ella. Por ello, este artificioso debate nos lleva a un instrumento demonizado, lo que constituye un desafío para el Estado constitucional. Este instrumento

²⁵ Los casos de Hungría y Polonia.

podría ser un complemento con la democracia representativa y el sistema de gobierno, pero no puede ser utilizado como un elemento destructor del propio sistema.

Por último, un último aspecto a destacar de esta mesa de debate, es que las fuerzas nacionalistas siempre han buscado supuestos parecidos en el Derecho Comparado para justificar la celebración de un referéndum de autodeterminación. Los casos de Escocia o Canadá son los más ilustrativos, donde la aplicación de esta vía ha supuesto incluso el retroceso las fuerzas nacionalistas. Sin embargo, existen diferencias de calado que hacen imposible la traslación de esta fórmula:

- La primera de ellas tiene que ver con el propio sistema jurídico, pues la soberanía en Reino Unido reside en el Parlamento a diferencia del sistema continental donde la soberanía reside en la ciudadanía. Este, es un aspecto para tener en cuenta pues impide la traslación de esta fórmula.
- El sistema electoral: son dos sistemas que funcionan de manera diferente. En Reino Unido funciona un sistema electoral mayoritario donde una reducción sustancial del porcentaje de votos, lleva consigo una reducción drástica en su representación política. En el caso de España, compiten fuerzas políticas distintas en un sistema de representación parlamentaria, lo que cambia la dinámica política.

Otro indicio es si existe una propuesta política que alcance los consensos necesarios. En la actualidad, analizando el acuerdo entre las fuerzas políticas nacionalistas, aunque, analizando los acuerdos del PSC-ERC, que muestra un tipo de argumentario del relato del process. El primer compromiso es construir una solución del conflicto político a través del diálogo y negociación, mediante una solución refrendada por la ciudadanía catalana. Se desarrolla en un gran apartado y se dice dar voz a la ciudadanía política para las preferencias y su acomodo territoriales. Además, la creación de una convención nacional por el conflicto político con el objetivo promover un debate del conflicto.

El último indicio es el pensamiento de una fórmula propuesta tiene problemas de constitucionalidad, la misma se debería desechar. Aunque debería matizarse, pues la idea de constitucionalidad se ha diluido perdiendo la fuerza de importancia esa inconstitucionalidad. La segunda razón de la constitucionalidad no es suficientemente del argumento, se ha convertido en un motivo político y no jurídico. Ello manifiesta una nueva faceta de la constitucionalidad, pero sugiere una vía perversa. En definitiva, no se preveía un debate sobre la autodeterminación, pero no se puede descartar a largo plazo.

A la vista de lo anteriormente expuesto, para las conclusiones del curso y su clausura se contó con la intervención del Catedrático de Derecho Constitucional, D. Manuel Aragón Reyes. Tras unas breves palabras de agradecimiento a los organizadores y al éxito del seminario, sintetizó lo analizado y debatido a lo largo de los dos días de seminario en Miraflores. Para ello, D. Manuel Aragón expuso cinco aspectos claves que se extraen del seminario: el primero es que la construcción de una nación parte de unos antecedentes históricos, cul-

turales previos indudables; la no existencia de un proyecto territorial relevante que pueda sustentar esa mutación constitucional, más allá de la necesidad parlamentaria, que pone en juego las reglas elementales del Estado de Derecho; el falseamiento constitucional no tiene paragón con otras décadas democráticas. Por tanto, en palabras del propio Aragón Reyes no sé puede callar ante una desafección constitucional cada vez más amplia porque, de lo contrario, se devalúa la propia Constitución Española desde arriba; la responsabilidad necesaria del Tribunal Constitucional es clave por los acontecimientos delicados contra la propia Constitución; la necesidad de consensos que vayan más allá de pactos puntuales de partidos; y por último la preocupación ante la falta de confianza ciudadana ante el Tribunal Constitucional, debiendo estar este órgano a la altura de las circunstancias.

El Seminario concluyó con la expresión del deseo de los organizadores de contribuir a la implementación reformas que propicien las mejoras que el Estado autonómico precisa.