

EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU FINANCIACIÓN: EL CURSO DE MIRAFLORES DE 2024

The Autonomous State and its financing: The Miraflores Course of 2024

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

Cómo citar/Citation

Guerrero Vázquez, P. (2025).

El Estado autonómico y su financiación: el curso de Miraflores de 2024.

Revista de Estudios Políticos, 207, 335-350.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.207.11>

De nuevo septiembre en Miraflores de la Sierra, entre un verano que se ha ido y un otoño que no llega. Algo más de dos kilómetros pasado este municipio, por la M-611, camino de La Morcuera, está escondida la residencia de La Cristalera, donde al inicio de cada curso universitario, desde hace tantas ediciones como alcanza la memoria académica a quien escribe esta crónica, se celebra el célebre observatorio sobre el Estado autonómico.

El curso, hoy, es dirigido ejemplarmente por la profesora Giménez Sánchez y codirigido e impulsado por los profesores Aragón y Solozabal, con el objetivo de propiciar una reflexión serena sobre los problemas que aqueja nuestra forma de Estado: con el espíritu crítico propio de la academia, pero huyendo de la polémica destemplada que no responde —como recordó Solozabal en la presentación— al espíritu constitucional. Con este propósito, el curso se estructura en cuatro bloques en los que se aborda, en primer lugar, la jurisprudencia constitucional más significativa dictada en materia territorial en los últimos meses, dos bloques monográficos sobre cuestiones institucionales —el Senado y la financiación autonómica, en esta edición— y un último bloque dedicado al desafío identitario, que en esta ocasión tenía un especial interés tras las elecciones autonómicas celebradas en Galicia, País Vasco y Cataluña entre febrero y mayo.

La primera mesa, bajo el título «Jurisprudencia constitucional y Estado autonómico», fue presentada y dirigida por la profesora Biglino Campos,

quien recordó la pertinencia de la misma atendiendo al papel trascendental desempeñado por el Tribunal Constitucional en la configuración del Estado «jurisdiccional» autonómico. Y contó con la intervención, como ponentes, de los profesores De la Quadra-Salcedo Janini y Aguado Renedo.

El profesor De la Quadra-Salcedo Janini comenzó recordando que, desde 2018, se detecta un descenso de la conflictividad jurisdiccional, al haberse reconducido exitosamente los conflictos a través del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC. Desde la perspectiva estatal, además, se aprecia que el número de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el presidente del Gobierno contra disposiciones autonómicas se ha reducido sensiblemente. Y, desde la perspectiva autonómica, resulta llamativo que las CC.AA. tradicionalmente más litigantes —Cataluña, País Vasco y Canarias— han sido sustituidas por otras que plantean el conflicto en términos territoriales —como no podía ser de otra forma—, pero en los que subyace una cuestión ideológica. Desde el punto de vista formal cabe señalar que el plazo que transcurre desde la presentación del recurso hasta la resolución del mismo se ha reducido muy notablemente, situándose en la actualidad por debajo del año. Si bien el TC continúa resolviendo las controversias territoriales —a diferencia de lo que ocurre en el marco de los derechos fundamentales— de forma casuística, sin pretender la construcción de un modelo general.

Un buen ejemplo de ello es, quizá, la primera de las sentencias abordadas por el ponente: la STC 127/2023, de 27 de septiembre, en la que el TC aborda una controversia en materia de minas y que resuelve determinando a quién corresponde el título competencial y no a cómo se ha ejercitado el mismo. Para De la Quadra-Salcedo Janini la disposición autonómica impugnada es posiblemente inconstitucional, pero con base en el art. 139.2 CE y no porque la misma se inmiscuya en el mínimo normativo común dictado por el Estado. En sentido similar cabe hacer referencia a la STC 19/2024, en la que el TC corrige, solo parcialmente, su jurisprudencia sobre la gestión subcentral del ingreso mínimo vital (STC 158/2021, de 16 de septiembre, en la que el TC admitió, de forma controvertida, avalar el «traspaso» de una materia sin título competencial habilitante para ello).

También mereció la atención del ponente la STC 44/2024, de 12 de marzo, sobre la ley catalana contra la violencia de género, que solo considera inconstitucional determinadas obligaciones que la misma impone a los partidos políticos que operan en Cataluña. El TC señala —*obiter dicta*— que dicha imposición solo sería procedente en una ley orgánica por afectar al ámbito de autoorganización de los mismos (art. 81 CE). La sentencia, además, es relevante porque deslinda la eficacia penal y administrativa que hace el legislador sobre diferentes conceptos —v. gr., consentimiento—, lo cual puede dar lugar a que a nivel autonómico se reconozca la condición de víctima

—derivándose de ellos efectos prestacionales—, pero esos mismos hechos no desemboquen en una sanción penal. Una circunstancia que, como denunció el ponente, puede generar confusión en la ciudadanía.

La última sentencia en la que se detuvo De la Quadra-Salcedo Janini fue la STC 79/2024, de 21 de mayo, en la que el TC avala la constitucionalidad de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda —cuyos principales puntos de controversia, especialmente el art. 16, fueron analizados en la VII edición de este mismo curso—. El TC, en esta sentencia, apuntala una línea jurisprudencial solo señalada débilmente con anterioridad, por la cual el art. 149.1. 1.º CE habilita al centro para intervenir garantizando la igualdad también en el marco de los principios rectores de la política social y económica. Sin embargo, resulta paradójico, como señaló el ponente, que el TC, pese a partir de este postulado, se apoye en la doctrina de la paradigmática STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre el principio de supletoriedad (art. 149.3 CE), para declarar la inconstitucionalidad del art. 16 de la Ley, pues en el momento que existe un título competencial que habilita la intervención del Estado no es pertinente aplicar la regla de la supletoriedad. Igualmente, el ponente recordó que, si bien el ordinal 13.º del art. 149.1 CE habilita al centro para el dictado de legislación básica, el 1.º responde a una lógica diferente. Y, por ello, la teoría de las bases desplazables —defendida por De la Quadra-Salcedo Janini—, si bien sería de aplicación en el marco del art. 149.1 13.º CE, no lo sería en el ámbito del art. 149.1 1.º CE. Motivo por el cual el ponente llegó a la misma conclusión que el TC sobre la constitucionalidad del art. 16 de la Ley, pero siguiendo un hilo argumental diferente.

César Aguado, con gran angular, realizó un repaso de la evolución de la jurisprudencia constitucional en sus inicios hasta la actualidad, que contó con un punto de inflexión en la STC 31/2010, de 28 de junio, transitando del favor descentralizador a la defensa del Estado.

Aguado Renedo destacó cómo, en esta primera época, la jurisprudencia constitucional pudo ser continuista, o más o menos explícitamente rupturista, pero manteniendo como patrón común el favor descentralizador. Entre ellas, hizo referencia, por ejemplo, a la STC 32/1981, de 28 de julio, que define lo básico en términos materiales, con el propósito de favorecer el desarrollo legislativo de dichas bases por parte de las CC.AA., apoyándose en su caso en normas preconstitucionales que no explicitasen formalmente tal carácter básico. En el turno de intervenciones, el profesor Caamaño quiso dejar constancia del papel trascendental que jugó en la construcción de esta teoría Jesús García Torres, habitual en La Cristalera y cuya ausencia en esta edición fue añorada por todos los presentes.

Aguado destacó igualmente la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que interpreta el art. 139.1 CE para que el mismo no desemboque en una «monolítica uniformidad» contraria al principio de autonomía. Además, también

cabe hacer referencia a la generosa interpretación que, desde el punto de vista de la legitimación que tienen las CC. AA. para impugnar normas con rango de ley del Estado, se ha hecho del art. 32.2 LOTC. En efecto, como recordó Aguado, si bien en un primer momento la cláusula «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» fue interpretada restrictivamente (STC 25/1981, de 14 de julio), pronto el TC se decantaría por primar la función depuradora del ordenamiento sobre la delimitación competencial (STC 84/1982, de 23 de diciembre). En sentido similar, Aguado dio cuenta de la práctica procesal por la cual el TC puede acordar el alzamiento de la suspensión cautelar de las normas autonómicas antes de que transcurra el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE —o el art. 30 LOTC, por remisión, cuando la norma tiene rango de ley—. En este sentido, cabe aludir al ATC 116/1981, de 13 de noviembre.

De forma destacada, Aguado Renedo se detuvo, como no podía ser de otra manera, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que trunció el proyecto de Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico y, en la práctica, 1) ha desactivado hasta la fecha cualquier intento de impulsar una ley de las previstas en el art. 150.3 CE, y 2) ha provocado el recurso por parte del centro a otros instrumentos homogeneizadores, como la legislación básica, con una frecuencia y una intensidad superior, muy posiblemente, a la que podría esperarse tras una lectura, apresurada, del texto constitucional.

Especial interés mostró el ponente, también, por la jurisprudencia constitucional que neutralizó los principios de supletoriedad (STC 61/1997, a la que ya se ha hecho referencia, y que sería criticada por el profesor Balaguer en el turno de intervención por obviar que se trata de un mero mecanismo integrador de lagunas dirigido al aplicador del derecho que «ni quita ni da» desde el punto de vista competencial) y prevalencia (una cuestión siempre controvertida atendiendo a que, como recordó Edmundo Matia, los operadores jurídicos no judiciales lo aplican en la práctica con frecuencia y los judiciales también lo hacen cuando el conflicto normativo se plantea entre la norma interna y el derecho de la UE).

La profesora Biglino Campos señaló, a este respecto, que el TC se ha decantado por esta interpretación de los conflictos competenciales, en términos de validez, por influencia del concepto administrativista de competencia, en el que estas se consideran indeclinables para los órganos administrativos. Y apuntó que, quizás, si el TC hubiese considerado las competencias autonómicas como poderes propios de un órgano político —que se pueden ejercitar o no— y los conflictos competenciales se hubiesen afrontado en términos de eficacia, el problemático encaje territorial de País Vasco y Cataluña hubiese discurrido por un cauce diferente.

Tras abordar la jurisprudencia que amplió el ámbito competencial autonómico, pese a la literalidad del art. 149.1 CE, en el campo de las relaciones internacionales (a partir de la STC 153/1989, de 5 de octubre) y la Administración de justicia (STC 56/1990, de 29 de marzo), Aguado se refirió, en último lugar, a los conocidos como hechos diferenciales —muy especialmente, en lo que respecta a la lengua—. El ponente señaló cómo la jurisprudencia sobre estas singularidades ha contribuido indudablemente a afianzar estas, pero lo ha hecho hasta tal punto que ha generado una opinión crítica hacia las mismas nada desdeñable. En lo que respecta a las lenguas, en el turno de intervenciones, los profesores Aragón y López Castillo evidenciaron la desafortunada forma de proceder del TC cuando interpreta las leyes lingüísticas subcentrales como si estuviese interpretando la norma estatutaria. En efecto, se subrayó en estas intervenciones que cuando la norma legal reitera el contenido de las disposiciones estatutarias debidamente interpretadas por el propio TC, lo procedente es la declaración de inconstitucionalidad de la ley y no una nueva sentencia interpretativa porque el parámetro de validez es el Estatuto en los términos previamente interpretados.

«Repensando el Senado» fue el título de la segunda mesa del curso, en la que intervinieron los profesores Bilbao Ubillos —quien abordaría la problemática general de la cuestión— y González García —quien se centraría en las fricciones entre ambas Cámaras del Parlamento—.

El profesor Bilbao, aun conocedor, como señaló Ortega, de que todo esfuerzo inútil conduce a la melancolía, subrayó la importancia de volver, una vez más, sobre la configuración constitucional de la Cámara Alta. Una configuración que bebe, en buena medida, de la Ley para la Reforma Política, que dibujó un Parlamento bicameral —en buena medida para contentar a sectores del régimen, como enfatizó el profesor Sánchez Muñoz en el turno de debate— y condicionó, en la práctica, la labor del constituyente. No hay que olvidar, como recordó el ponente, que el Senado participó en el proceso de elaboración de la Constitución y difícilmente este habría finalizado con éxito de haber previsto la supresión de esta institución. Si bien, como señaló la profesora De la Iglesia, ello pudo provocar que el Senado naciese, al mismo tiempo, envejecido —porque responde a una inercia heredada— y prematuro —porque no se conocía con exactitud la evolución que iba a tomar el modelo territorial—.

De forma enigmática, el art. 69 CE define al Senado como una Cámara de representación territorial, pero ni por sus funciones ni por su composición puede considerarse como tal.

En lo que respecta a sus funciones —desarrolló el ponente—, no solo es que el Senado no tenga asignadas funciones propiamente territoriales, sino que, además, es una Cámara subordinada al Congreso de los Diputados,

que no sirve de verdadero contrapeso a la misma, ya que el Gobierno puede subsistir estando en minoría en la Cámara Alta. Especialmente, tras la reforma del art. 15.6 LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera por LO 2/2024, de 1 de agosto.

El Senado a) tan solo es determinante en el marco de la coerción federal (art. 155 CE); b) se equipara al Congreso de los Diputados en lo que respecta a la reforma constitucional y en la designación de algunos órganos constitucionales, y c) tiene cierta relevancia en lo atinente a los arts. 145.2 (autorización de acuerdos de cooperación entre CC.AA.) y 158.2 (Fondo de Compensación Interterritorial), por conocer en primer lugar de este tipo de iniciativas. Sin embargo, la posición de preeminencia de la Cámara Baja es incuestionable en lo que respecta a la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno propia de los regímenes parlamentarios (arts. 99, 112-114 CE), a la convalidación de la legislación de urgencia (art. 86 CE) o al procedimiento legislativo (art. 90 CE). Por este motivo, podría concluirse que el Senado ni siquiera llega a ser, en la práctica, una Cámara disfuncional cuando no existe correlación entre la mayoría política del Congreso y del Senado. Lo es, a lo sumo, contestaría. Pero sí que deviene en una Cámara redundante cuando dicha sintonía sí que existe.

Desde el punto de vista de su composición, esta es híbrida al combinar senadores de designación provincial y directa (208) con otros designados por los Parlamentos subcentrales, siguiendo el modelo austriaco. Si bien estos senadores son, aproximadamente, un quinto de la Cámara —su número varía entre legislaturas, pues el número de senadores por comunidad autónoma depende de su población—, ya que este tipo de senadores, como recordó el profesor Dueñas Castrillo, no pudieron generalizarse en 1978 atendiendo al principio dispositivo que ha caracterizado la construcción de nuestra forma de Estado. En cualquier caso, todos los senadores, con independencia de la base de su elección, se agrupan en la Cámara Alta por afinidad ideológica y no por territorial, en el contexto de una fuerte disciplina de partido.

Hasta la fecha, la principal reforma que se ha acometido para redimensionar al alza el carácter territorial del Senado —reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994— ha provocado un resultado —en palabras de Bilbao— desalentador. Ni la Comisión General de las CC. AA. (arts. 55-56 ter RS) ni el debate sobre el estado de las autonomías (art. 56 bis 8 RS) han conseguido tal propósito; en buena medida por la actitud de las fuerzas políticas, especialmente —pero no solo— las nacionalistas periféricas, que desdeñan un órgano de carácter multilateral.

Desde el punto de vista doctrinal, Bilbao Ubillos se detuvo en las propuestas que, sobre este particular, realizó el Consejo de Estado en su informe de hace casi dos décadas, en 2006, cuando este debate ya se

sustanciaba en unos términos similares a los actuales. El Consejo de Estado, desde el punto de vista de las funciones, recomendó mantener la competencia universal del Senado, con algunos cambios —como incrementar las materias en las que el Senado debía pronunciarse en primera lectura (arts. 156.2 y 157.3 CE) o, dentro de estos supuestos, la creación de una Comisión Mixta en caso de discrepancia entre ambas Cámaras, si bien el Congreso podría imponer su voluntad por mayoría absoluta si la misma persistía—. Así entendido, el Senado continuaría siendo una Cámara parlamentaria que no pretende sustituir a los órganos intergubernamentales de concertación y cooperación —con los que debe estar en conexión promoviendo su actuación—.

En lo que atañe a su composición, el Consejo de Estado se decanta por reducir sensiblemente el tamaño de la Cámara Alta al atribuir seis senadores por comunidad autónoma, otro por millón de habitantes y uno por cada provincia de su respectivo territorio. Además, preferentemente, aunque no de forma concluyente, opta por la elección directa de todos los senadores. Alternativamente, el informe plantea la posibilidad de establecer un sistema en el que la mayor parte de los senadores sean elegidos por los Parlamentos subcentrales y en el que los ciudadanos solo elijan directamente a los senadores que corresponden por provincia de cada territorio. En lo que respecta a la fórmula electoral, especialmente en lo que respecta al primero de estos modelos, el informe pone de manifiesto el desafío que entraña tanto decantarse por una fórmula mayoritaria —determinación de las circunscripciones, para garantizar la igualdad de voto— como proporcional —composición próxima a la del Congreso de los Diputados y primacía del componente ideológico sobre el territorial—.

El Consejo de Estado sí que descarta, de forma indubitada, un sistema senatorial como el alemán tras argüir los problemas que plantea la *verdadera* representación territorial en el marco de un Estado de partidos. Si bien el profesor Cidoncha, en el tiempo de intervenciones, también quiso poner de manifiesto que la representación individual, en este contexto, no deja de ser igualmente una ilusión.

Teniendo todo ello presente, concluyó Bilbao, son tres las opciones sobre la mesa: el mantenimiento de la Cámara Alta como está —tesis sostenida por el profesor Aragón en el turno de debate—, su reforma —como defendió la profesora Biglino— o su supresión —posición mantenida por los profesores Sánchez Muñoz y Caamaño, al considerar que la integración territorial puede acometerse de forma exitosa a través de otros cauces—.

La segunda intervención de esta mesa, como se adelantaba, corrió a cargo de Ignacio González García, quien analizó las fricciones producidas entre ambas Cámaras de las Cortes Generales en un momento en el que la mayoría política de ambas no es coincidente —un punto de partida que el ponente

valoró positivamente, pues, aunque en el corto plazo puede provocar ciertos desajustes, en el largo, y miradas en su conjunto, pueden tener un efecto beneficioso—.

De todos los supuestos analizados por el ponente, tres de ellos estuvieron relacionados con la tramitación de lo que terminaría siendo la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña: 1) la posibilidad de que el Senado inadmitiese por manifiestamente inconstitucional una proposición de ley remitida —y calificada— por el Congreso de los Diputados; 2) el planteamiento —finalmente frustrado— de un conflicto entre órganos constitucionales por parte del Senado, por entender que la tramitación de una ley que encubre de manera soterrada una reforma constitucional tiene que poder ser calificada como tal por la propia Cámara Alta, y 3) la reforma del Reglamento del Senado para limitar la tramitación debida por urgencia a los proyectos de ley y no a las proposiciones.

El ponente, respecto a la primera de estas cuestiones, consideró que el procedimiento legislativo es único, con una sola fase previa, que es en la que procede la calificación por parte, en este caso, del Congreso de los Diputados. Ciertamente, el art. 36 c) RS atribuye a la Mesa del Senado la calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria y la decisión sobre su admisibilidad y tramitación, pero el mismo debe ser interpretado de forma sistemática con el art. 104.2 RS, que en términos imperativos obliga a la Mesa del Senado, una vez recibido un texto legislativo del Congreso de los Diputados, a determinar la comisión competente y abrir el plazo de presentación de enmiendas.

En lo que atañe a la presentación, frustrada, del conflicto entre órganos constitucionales, Ignacio González partió de que había objeto para el planteamiento del mismo —con independencia del pronunciamiento sobre el fondo—. Y criticó que la decisión final por parte del Senado de no sustanciar el recurso ante el TC, tras haber requerido al Congreso de los Diputados, respondió a un cálculo político y no a un defecto procesal, como se alegó por parte de la Cámara Alta. En efecto, el Senado consideró que, tras requerir al Congreso de los Diputados la retirada de la iniciativa legislativa —con base en el art. 73 LOTC—, al no obtener respuesta del Pleno del Congreso de los Diputados, sino de su Mesa, no se había satisfecho el requisito de procedibilidad necesario para interponer el conflicto en sede jurisdiccional. En opinión de González García, sin embargo, la lógica impone considerar que el único requisito exigido por la LOTC para interponer este recurso es la formalización del requerimiento, con independencia de que el órgano requerido conteste o no.

Respecto a la reforma del art. 133 del Reglamento del Senado (BOCG de 16 de noviembre de 2023), el ponente comenzó señalando que, desde un

punto de vista formal, la reforma reglamentaria se tramita con anterioridad a que la proposición de ley orgánica de amnistía se publique en el BOCG, de modo que la tramitación de la misma aplicando la nueva redacción del art. 133 RS no puede dar lugar a un vicio formal en el procedimiento legislativo. En lo que atañe al fondo de la reforma del RS, González García se decantó por considerar la misma conforme a la Constitución, atendiendo a que el constituyente, en el capítulo segundo del título III, utiliza con propiedad los conceptos de *proyecto* y *proposición*. En este sentido, los arts. 84, 86 y 87 CE. Por ello, todo invita a pensar que en el art. 90 CE, cuando se hace referencia a los proyectos de ley, el constituyente se refirió exclusivamente a las iniciativas de carácter gubernamental atendiendo a que es al Gobierno al que corresponde la dirección de la política interior con base en el art. 97 CE. De manera que en estas iniciativas, y solo en ellas, debe prevalecer la potestad del Gobierno frente a la autonomía de las Cámaras (en sintonía con lo sostenido en la STC 234/2000, de 3 de octubre).

En sentido inverso, como fricciones que refuerzan la posición del Congreso de los Diputados frente al Senado, González García hizo referencia a la modificación del art. 15.6 LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por LO 2/2024, de 1 de agosto. Más allá del contenido de la reforma —que, de forma no pacífica, continúa encuadrando la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero en el ámbito de la función legislativa del Parlamento, y no en la de control—, el ponente criticó desde el punto de vista procedimental que la reforma de la LOEPSF viene provocada por una enmienda de contenido heterogéneo presentada a una iniciativa legislativa en materia de paridad, en contra de la jurisprudencia constitucional sobre el particular (STC 119/2011, de 5 de julio o, más recientemente, ATC 177/2022, de 19 de diciembre).

El ponente también evidenció cómo, frente a un excepcional ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Senado, el Congreso de los Diputados ha reaccionado ampliando sistemáticamente el plazo de ampliación de enmiendas (arts. 124, 125.5 y 91 RCD) e impidiendo, en la práctica, su efectiva tramitación. En el momento de celebrarse el curso, eran doce las iniciativas legislativas que se encontraban en esta situación y, previsiblemente, a ellas se debían añadir otras tantas que estaban en aquel momento pendientes de toma en consideración por parte de la Cámara Alta. Esta práctica, en opinión del ponente, se explica porque la Mesa del Congreso de los Diputados —actuando como un órgano político más que técnico, cabe añadir— anticipa que alguno de los partidos que dan soporte al Gobierno, y que ideológicamente no son fuerzas políticas progresistas, podrían apoyar alguna de estas iniciativas, provocando su aprobación y entrada en vigor. Ignacio González, en todo caso,

también señaló que si esta forma de proceder de la Mesa del Congreso de los Diputados se produce de forma sistemática frente a todas las iniciativas legislativas del Senado, y prorroga los plazos de forma indefinida —algunas iniciativas llevan en esta situación ya más de un año—, estaríamos ante una vulneración del *ius in officium* protegido por el art. 23 CE.

El ponente concluyó su intervención indicando que si todas las fricciones apuntadas han servido para 1) recordar que la soberanía nacional reside en las Cortes Generales —y no solo en una de sus Cámaras—; 2) evidenciar la limitación del poder de la mayoría del Congreso de los Diputados, y 3) someter a un escrutinio más intenso, sin perjuicio de su aprobación, a la antedicha LO 1/2024, en ese caso, daba por buenas las mismas. Y las que están por venir, «que serán muchas», anticipó de forma premonitoria Ignacio González.

En efecto, un mes después, a mediados de octubre, se alcanzó el siguiente hito en esta dinámica una vez que el Senado *vetó* informalmente, sin seguir el cauce procedimental establecido reglamentariamente para ello, una iniciativa legislativa. En opinión de los servicios jurídicos de la Cámara Alta no resultaba de aplicación la jurisprudencia Sentada en la STC 97/2002, de 25 de abril, pues en esta ocasión el Senado sí que había rechazado expresamente por mayoría absoluta la iniciativa legislativa. Cuando el veto, presunto, del Senado fue puesto en conocimiento del Congreso de los Diputados, su Mesa lo ignoró, remitiendo la iniciativa directamente al BOE para su publicación. En el momento de redactarse estas líneas, el Senado ha requerido al Congreso de los Diputados como requisito procedimental para interponer, en su caso, el conflicto entre órganos constitucionales (arts. 73-75 LOTC).

El curso se reanudó por la tarde, tras una pausa para el almuerzo, que pese a su registro más distendido resultó ser tan enriquecedor en términos formativos como las sesiones regladas. La sesión de la tarde se dedicó, de forma monográfica, al sistema de financiación subcentral; un tema que, aseguró la directora, fue escogido con anterioridad a que el acuerdo suscrito entre el PSC y ERC, y que permitió la investidura de Salvador Illa como *President* de la Generalitat, convirtiese en mediático un tema que, hasta la fecha, no había levantado grandes pasiones. Esta mesa, la tercera del curso, fue moderada por el profesor Solozabal y en ella intervendrían, intervinimos, dos profesores de la Universidad de Zaragoza: el profesor Sanz-Arcega y este cronista, que se vio en la tesitura de tener que abandonar, por unos momentos, su cómoda posición de relator.

En los minutos en los que tomé la palabra traté de exponer al auditorio la actual situación del sistema de financiación, estructurando mi intervención en tres bloques. En este sentido, analicé en primer lugar el marco teórico de la financiación subcentral —con los dos grandes modelos, de unión y de separación—. En segundo lugar, descendiendo de las musas al teatro, me detuve en

cómo se plasman estos principios en el sistema de financiación subcentral español (atendiendo a su regulación constitucional, legal y a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de estas disposiciones). Y, en atención a ello, señalé que estamos ante un sistema que parece lo que no es, atendiendo al papel que juega el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y, sobre todo, que está dibujado de espaldas al sistema de distribución de competencias en lo que respecta a la financiación de la legislación básica del Estado. Por último, atendiendo a estas deficiencias, apunté algunas líneas que podrían seguirse para mejorar el sistema de financiación subcentral y que, a la postre, y visto precisamente el acuerdo firmado entre el PSC y ERC, no son en modo alguno las que previsiblemente terminarán por plasmarse. De hecho, la conclusión última que quise trasladar fue que, tras dicho acuerdo, el sistema de financiación que parece dibujarse ha convertido, sin pretenderlo, en menos malo al actualmente en vigor. Y que, quizá, atendiendo al escenario que empieza a vislumbrarse, habría que estar satisfechos si, manteniendo el sistema actual, se modifican tres cuestiones puntuales del mismo: 1) el cálculo de la recaudación normativa del FGSPF; 2) la revisión de las necesidades de gasto con criterios técnicos, y 3) refundir todos los fondos del sistema en uno único, el FGSPF, para evitar las distorsiones que provocan.

El profesor Sanz-Arcega, en relación con el sistema de financiación de las comunidades autónomas, orientó su ponencia a la extensión del vigente sistema de financiación de las comunidades forales al resto de autonomías. Para ello, la exposición partió del análisis de los resultados financiero-presupuestarios de los vigentes sistemas de financiación forales para, con base en ellos, identificar, en primer lugar, qué comunidades autónomas pueden tener incentivos para demandar ese régimen jurídico-financiero y, en segundo lugar, qué resultados económicos podrían anticiparse. El corolario de la intervención se centró en responder (negativamente) a la pregunta de si el vigente sistema de financiación de las comunidades forales es la única posibilidad que se desprende del desarrollo normativo de la disposición adicional primera de la Constitución.

El sábado 7 de septiembre se celebró la cuarta, y última, mesa del curso. Fue moderada por el profesor Balaguer y se dividió, a su vez, en dos sesiones. En la primera, los profesores De Miguel y Caamaño abordarían la renovada fuerza del nacionalismo tras los procesos electorales que, entre febrero y mayo, se celebraron en Galicia, País Vasco y Cataluña. En segundo lugar, los profesores Fossas Espalader, Expósito Gómez, Marzal Yetano y González Campaña abordaron, desde diferentes perspectivas, el desafío que comporta un referéndum de autodeterminación en el marco del Estado constitucional. Como señaló el moderador antes de dar comienzo a la sesión, ambas cuestiones (nacionalismo y referéndum) contaban con un mínimo denominador común,

que no es otro que el populismo, como movimiento que combate los tres anticuerpos que se desarrollan en Europa tras la II Guerra Mundial para evitar el retorno de los totalitarismos (la globalización, la integración europea y la democracia constitucional).

Josu de Miguel comenzó su intervención preguntándose por qué los electores votaban nacionalista, en concreto en el País Vasco, y tras su disertación concluyó invirtiendo la pregunta, pues lo llamativo sería, dadas las circunstancias, que los ciudadanos vascos no votasen a estas formaciones políticas —si se parte de que los ciudadanos votan de forma racional, aunque esta es una cuestión discutible, tal y como demuestra la reciente monografía de Juan José González, *La razón del voto en la España democrática*, a la que se refirió también el ponente—.

De Miguel, tras plantear esta cuestión, hizo referencia a la tesis sostenida por Luhmann en *La constitución como logro evolutivo*, donde el sociólogo alemán estudia la constitución como un instrumento que permite la estabilización del sistema político (autopoiesis). Y puso en relación este postulado con el principio dispositivo que caracteriza a la Constitución territorial española, cuya aplicación puede estabilizar el sistema cuando quien lo interpreta es el centro, pero que provoca la entropía cuando quien lo hace es la periferia. Esto segundo es lo que ocurre en el sistema político español, de forma especialmente intensa desde 2018, cuando da comienzo el —hasta ahora— sexenio plurinacional (2018-2024), caracterizado porque la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno se hace descansar, exclusivamente, en una mayoría negativa.

De Miguel puso de relieve cómo los acuerdos suscritos entre el PSOE y el PNV para lograr cierta estabilidad gubernamental han terminado por deconstruir conceptos fundamentales, como el de generalidad de la ley (v.gr., la modificación del art. 13 LRBRL, por RD-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, con el único propósito de legalizar *ex post* la segregación de Usánsolo) o la consideración de las bases como mínimo normativo común (lo cual se pone de manifiesto con la conocida como «cláusula foral», por la cual la determinación de la extensión de las bases estatales debe ser negociada de forma extra-institucional con el PNV, como organización política, planteándose el problema de la conocida como West Lothian Question). Y, evidentemente, también al principio de solidaridad, que sufre especialmente en materia de pensiones, las cuales, a pesar del anómalo sistema de financiación foral, siguen siendo financiadas por el centro a una sociedad marcadamente envejecida.

Teniendo ello en consideración, es racional para el ciudadano vasco votar nacionalista, pues, como subrayó el profesor De Miguel, es un voto muy rentable en términos de utilidad, aunque el mismo esté debilitando indudablemente elementos esenciales de la Constitución como sistema global.

Francisco Caamaño también trató de desentrañar el porqué del voto nacionalista y, en su caso, partió de que el nacionalismo y el independentismo no son dos realidades necesariamente unidas, pues hay votantes nacionalistas que no son independentistas, especialmente en el PSC, PSE y PSdG. El ponente, separándose momentáneamente del análisis de los procesos electorales de Galicia, País Vasco y Cataluña, se acercó a la teoría del Estado y de la constitución para señalar que la nación, propiamente, no precede al Estado (que es el mito nacionalista), sino que al igual, por ejemplo, que el mercado, la nación es creada por el Estado: el sentimiento de pertenencia es la compensación que el Estado otorga al ciudadano para compensar el sacrificio que le irroga someterse a su poder.

Sin embargo, el proceso de construcción nacional en los antiguos grandes imperios, especialmente como el Reino Unido, aunque también en España, no se ha completado íntegramente y subsisten diferencias identitarias. En Reino Unido este proceso dista en mayor medida de completarse —es muy difícil, recordó Caamaño, hablar de una nación de la Gran Bretaña— que en España, donde el nacionalismo periférico convive con el español. Si bien el nacionalismo español, como apuntó Víctor Vázquez durante el debate, se ha caracterizado más por el antinacionalismo vasco y catalán que por la idea compartida que se tiene de país.

Caamaño también señaló que todo intento de construir apego al margen del nacionalismo —como el patriotismo constitucional— han fracasado por perder los efectos emotivos de la política. Y si bien ello es cierto, en el turno de intervenciones Aragón no dejó pasar la oportunidad de apuntar que el nacionalismo entendido como sentimiento, por ser un concepto romántico, es muy difícilmente conciliable con la idea democrática de nación: un concepto racional, no emocional, que responde —siguiendo a Azaña— a la parte templada del espíritu y que huye de grandes construcciones fantasmagóricas.

Atendiendo a todo ello, Caamaño regresó al análisis de las elecciones celebradas en 2024 y señaló cómo, especialmente en Galicia y País Vasco, los partidos independentistas (BNG y Bildu) han optado por ocultar, si bien temporalmente, sus pretensiones secesionistas y, manteniendo su dimensión nacionalista, centrar el debate en clivajes característicos de la izquierda moderna, como la defensa del feminismo o la lucha contra el cambio climático. Esta estrategia, sumada a una renovación generacional de sus élites, ha dado como resultado un destacado crecimiento de estas formaciones entre el electorado más joven (filonacionalista, pero no independentista), en detrimento del PSdG y del PSE. El ponente advirtió que el planteamiento de estos partidos es exclusivamente estratégico y, para encauzar este desafío, frente a un

nacionalismo español cada vez más excluyente, abogó por la construcción de otro que acepte la existencia en su seno de diversas identidades.

En este sentido, subrayó que no resultará efectivo recurrir a instrumentos jurídicos para encauzar la tensión entre nacionalismos excluyentes, debiendo ser prioritario la búsqueda en el plano emocional de un encuentro de sensibilidades. En el contexto actual, ejemplificó el ponente, de poco sirve constitucionalizar —con los problemas teóricos que plantea— el derecho de autodeterminación, pues de hacerse, el debate pasaría a ser inmediatamente después sobre si los límites que se pone al mismo son demasiado exigentes. Hasta que no haya un conjunto de ciudadanos capaz de buscar una solución en este mapa complejo —concluyó el profesor Caamaño— no será el momento de las estructuras jurídico—constitucionales.

En la última sesión del curso, previa a la clausura, se abordó precisamente el referéndum de autodeterminación desde diferentes enfoques. La profesora González Campañá se acercó a esta cuestión desde la perspectiva de la Unión Europea, que aunque en el plano teórico hace factible la consolidación de pequeños Estados (muy especialmente por el mercado interior), siempre se ha mostrado reacia a los movimientos secesionistas en el seno de sus Estados miembro. Posiblemente porque la UE no deja de ser un constructo de los propios Estados para garantizar su supervivencia en un mundo globalizado («es una capa adicional de protección para los Estados», señaló la ponente) y porque la misma, recordando a Weiler, no es sino un proceso de integración. González Campañá, igualmente, denunció la debilidad de aquel hilo argumental que pretende sostener que, con base en el principio democrático (art. 2 TUE), la UE debería facilitar la incorporación a la misma de toda entidad territorial independizada de un Estado miembro, sin tener en consideración si dicha independencia se alcanzó en contra del *statu quo* constitucional. En este sentido, la ponente recordó la literalidad del art. 49 TUE e, igualmente, señaló que esta posición parte de una concepción muy simplista, populista, de lo que comporta la democracia. El profesor Aragón, retomando esta idea, señalaría durante el debate que en la democracia constitucional Estado democrático y Estado de derecho son dos realidades inescindibles —y por ello este sistema es refractario al nacional-populismo, que rechaza en última instancia la limitación jurídica de la política—.

La profesora Expósito esgrimió que el referéndum de autodeterminación se ha convertido en una suerte de señuelo que se mantiene vivo mientras las fuerzas independentistas catalanas alcanzan sus objetivos políticos de forma soterrada: desde la amnistía a la financiación singular, pasando por la reforma del Código Penal o la transferencia de competencias. En este sentido, aunque la autonomía y la soberanía son conceptos cualitativamente diferentes —como recordó la profesora Ahumada durante el debate— la ponente subrayó que la

intensidad con la que se han materializado objetivos políticos inimaginables hace unos meses —muy especialmente el anunciado sistema de financiación singular— ha provocado que la defensa del referéndum sea más retórica que real. Y este ha quedado reducido a un símbolo para dar una pátina pseudodemocrática a posiciones políticas que tienen un encaje algo más que controvertido en el marco de la Constitución.

Estrechamente relacionado con ello, la profesora Marzal dedicó su exposición a desgarnar el contenido del informe elaborado por el Institut d'Estudis de l'Autogovern, en abril de 2024, y que llevaba por título *Identificación y concreción de las vías jurídicas para la realización de un referéndum que pregunte a la ciudadanía de Cataluña sobre la independencia*. Dicho informe se basa en otro anterior, elaborado en octubre de 2023 por un Consejo Académico de nueve miembros y que llevó por título *Informe sobre l'Acord de Claredat*. La ponente evidenció que, pese a que el primero de estos informes dice fundamentarse en el segundo, lo cierto es que el mismo carece del enfoque técnico de este al eludir cualquier análisis de la jurisprudencia constitucional para rechazar el referéndum y al adoptar un lenguaje que se alinea deliberadamente con las posiciones independentistas. En este sentido, el primer informe aludido trata a la sociedad catalana como un todo homogéneo al partir de un conflicto entre Cataluña y España como realidades distintas, y asume la narrativa de un conflicto que se presenta como un dato objetivo —hurtando a la ciudadanía el debate sobre quiénes son las partes del mismo y cuál es la naturaleza de este—. En otro orden de cosas, la ponente evidenció que estos informes incurren en una contradicción no menor, pues aunque aceptan que tras la celebración del pretendido referéndum haya zonas de Cataluña que queden al margen del nuevo Estado independiente, circunscriben estas al Valle de Arán y no, por ejemplo, al área metropolitana de Barcelona.

El profesor Fossas, en último lugar, disertó sobre los indicios existentes acerca de la celebración, en la práctica, de este referéndum de autodeterminación. En primer lugar, matizó que pueda trasladarse al contexto catalán la experiencia comparada de Quebec y Escocia, donde el fracaso de la opción independentista en un referéndum redujo la fortaleza política de este movimiento. Y ello sería así por dos motivos: 1) porque el sistema electoral catalán es proporcional y no tiene el sesgo mayoritario propio de los anteriores, que provocaron que un moderado descenso en el número de votos a los independentistas desembocó en una drástica reducción en el número de escaños, y 2) porque en Cataluña existen dos fuerzas políticas independentistas y no solo una, lo que provoca un cambio en la dinámica política en términos competitivos. En segundo lugar, Enric Fossas quiso subrayar que la posible inconstitucionalidad de una reforma de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, para intentar vehicular

jurídicamente un referéndum de autodeterminación, puede que no sea óbice para su efectiva realización. En efecto, el ponente señaló que, hoy en día, la inconstitucionalidad es una idea líquida, que se ha diluido hasta tal punto que la misma ha dejado de merecer un desvalor en forma de reproche político. La inconstitucionalidad, lamentablemente, parece ser un concepto cada vez más político y menos jurídico, de forma que la regulación de un referéndum de autodeterminación, *a priori* inconstitucional, puede terminar germinando en la práctica: todo dependerá —sentenció el ponente— de que un órgano que calificó como político, con una lógica política, determine en última instancia si dicha medida es o no conforme a la Constitución.

En el acto de clausura tomó la palabra brevemente el profesor Solozabal para agradecer a la profesora Giménez y al profesor Carranza —a la sazón, secretario del curso— el esfuerzo realizado por ambos para hacer posible, un año más, y de forma exitosa, la celebración de otra edición del curso. Y también recordó al maestro Rubio, quien inevitablemente continúa inspirando estos encuentros. A continuación, el profesor Aragón puso el punto final al evento advirtiéndolo, con preocupación, que el falseamiento constitucional al que asistimos durante los últimos meses no tiene parangón, por su intensidad, al que pudo acontecer en épocas anteriores. Y todo ello, y es quizá lo más preocupante para Aragón Reyes, sin estar ante un intento de cambiar el modelo por otro ideado. Recordando el tango de Enrique Santos, asistimos a un cambalache por el que se pone al Estado en almoneda sin que haya una reflexión intelectual detrás. Pese a la gravedad de la situación, el codirector del curso destacó la especial responsabilidad institucional que, en este contexto, está llamado a desempeñar el Tribunal Constitucional. Y, con fidelidad a la institución de la que formó parte entre 2004 y 2013, quiso concluir confiando en que dicha institución estará a la altura de las circunstancias en un tiempo de pesadumbre.