

¿Y qué decir del contenido de la LOAPA? ¿Es que —cuestiones formales aparte, por muy graves e importantes que sean— sus normas son, por ventura, además de razonables y eficaces, respetuosas con la Constitución y con los estatutos de autonomía? La respuesta no puede ser aquí unívoca. A mi juicio, el proyecto de LOAPA contiene preceptos inútiles, preceptos válidos y preceptos inválidos por inconstitucionales. Inútiles son, según creo, todas las normas de su título II, que, pese a su carácter armonizador, se limitan a *permitir* ciertas medidas de colaboración y control entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, medidas que en rigor no obligan ni imponen forzosamente nada y que, por lo mismo, pueden ser ignoradas por los Estados y la legislación autonómica.

Excepción hecha de los reparos de inconstitucionalidad formal arriba señalados, pueden ser calificados como válidos y razonables, en cambio, los preceptos del título IV, sobre traspaso de servicios del Estado a las comunidades autónomas; los del título V, sobre reforma de la Administración del Estado (una parte de la cual, la relativa a la reestructuración de la Administración periférica, ha sido ya, por cierto, acometida mediante simples normas reglamentarias, en concreto, por diez reales decretos de 29 de diciembre de 1981), y una buena parte del título VI, relativa a la transferencia de funcionarios estatales a las nuevas administraciones autonómicas (de cuyos criterios inspiradores se puede, en algún caso, discrepar, pero que cuentan, en principio, con suficiente cobertura constitucional). Todas estas materias tendrían perfecto encaje normativo en leyes ordinarias de las Cortes Generales.

Contradicciones importantes

Hay, finalmente, algunos preceptos de la LOAPA —sin duda, los de mayor alcance e importancia política dentro del sistema de relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas— cuya contradicción con la Constitución me parece difícilmente salvable. Cuatro ejemplos pueden bastar para ilustrarlo.

Según el autor, existen algunos preceptos de la ley de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) —sin duda los de mayor alcance e importancia política dentro del sistema de relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas— que entran en importantes contradicciones con el texto constitucional. El artículo ilustra esta afirmación con cuatro ejemplos concretos.

Primero. El artículo 4, texto central de todo el proyecto de remodelación autonómica, declara que *“las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán, en todo caso, sobre las normas de las comunidades autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus estatutos”*. En su pura literalidad, el precepto desconoce abiertamente el dictado constitucional contenido en el apartado 3 del propio artículo 149: según éste, el derecho del Estado es, *en todo caso, supletorio* del derecho de las comunidades autónomas, y sólo *prevalece*, en caso de conflicto, *en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*.

La supletoriedad se produce, efectivamente, en todo caso; la prevalencia, no, al dejar fuera de la misma las normas autonómicas dictadas en el ejercicio de competencias exclusivas.

De otro lado, el artículo 149.1 invocado por la LOAPA incluye un buen número de materias cuya competencia legislativa está repartida o compartida entre el Estado y las comunidades autónomas: al primero corresponde la norma básica; a las segundas, la legislación de detalle. Pues bien, tampoco aquí se da una prevalencia absoluta de la primera sobre la segunda. Hay, sí, en tales supuestos una superioridad jerárquica del ordenamiento estatal sobre los ordenamientos autonómicos, pero dicha superioridad o prevalencia queda circunscrita a las normas que regulen los aspectos básicos

de la materia compartida, nunca a las que eventualmente invadieran las zonas de detalle o desarrollo reservadas por la Constitución y los estatutos a la legislación autonómica territorial.

La legislación estatal básica y uniforme, dictada al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, “no puede llegar a tal grado de desarrollo”, ha declarado el Tribunal Constitucional, “que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad”. Lo que, a los efectos que ahora interesan, es tanto como decir que *las normas del Estado no pueden prevalecer en todo caso, y cualquiera que sea su contenido, sobre las normas de las comunidades autónomas*.

Segundo. El artículo 18.2 señala, entre otras cosas, que “serán de aplicación directa (a la Administración de la comunidad autónoma) las normas estatales sobre contratos y concesiones, mientras el Estado no apruebe la legislación básica a que se refiere el artículo 149.1, 18 de la Constitución”. La finalidad del precepto es patente: se trata de *congelar* el ejercicio de la potestad legislativa autonómica sobre dichas materias hasta tanto las Cortes Generales aprueben la correspondiente legislación básica que, según la LOAPA, ha de preceder en todo caso a aquélla.

La lógica prevalencia de las leyes básicas del Estado se transforma así en una forzosa prioridad cronológica de la legislación estatal en el ejercicio de las potestades normativas sobre materias compartidas con las comunidades autónomas, tesis ésta que, además de contradecir abiertamente lo dispuesto en los estatutos de autonomía en vigor (por ejemplo: artículo 11.1, b del Estatuto Vasco), ignora la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en una dirección diametralmente contraria: para el TC no hay tal prelación cronológica de la ley básica estatal y, por tanto, las comunidades autónomas cuyos estatutos les reconozcan potestad legislativa de desarrollo están facultadas (y así han venido haciéndolo sin mayo-

res problemas los Parlamentos catalán y vasco en determinadas materias) para aprobar leyes autonómicas de detalle, sin esperar a una previa ley marco de las Cortes Generales, con la sola condición de respetar los principios o criterios básicos “que racionalmente se deducen de la legislación vigente”. En autorizada opinión del TC, “esta solución... es la única que hace posible la *asunción inmediata* por las comunidades autónomas de las competencias legislativas que sus estatutos les confieren, sin invadir por ello competencias reservadas al Estado”.

Tercero. Análogas consideraciones críticas merece el artículo 34.2 del proyecto de LOAPA, cuando prohíbe a las comunidades autónomas (digan lo que digan los estatutos de autonomía) “crear cuerpos o escalas ni seleccionar funcionarios propios” hasta tanto no sea aprobada la legislación básica del Estado que fije el régimen estatutario de todos los funcionarios públicos. ¿Qué precepto de la Constitución ampara semejante prohibición? ¿A qué quedan reducidos los estatutos de autonomía que como, por ejemplo, el del País Vasco, en su artículo 10.4, atribuyen al ente autonómico la competencia exclusiva para regular el estatuto de los funcionarios autonómicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 148.1, 18 de la Constitución? Se diría que lo que no se quiere (o no se puede) lograr mediante pactos políticos con los Gobiernos autónomos —la moderación y coordinación en la política funcional— se pretende imponer unilateralmente desde el Parlamento del Estado, el mismo que, al aprobar por abrumadora mayoría los estatutos en vigor, autorizó lo que ahora trata de prohibir. Con ello se intenta sustraer a los Parlamentos autónomos su facultad de legislar hasta que sean autorizados para ello por una ley estatal, tesis que —recuerda el TC en su sentencia sobre la ley catalana de medidas urgentes sobre la función pública— ha sido “ya rechazada explícitamente por este Tribunal”.

Cuarto. Finalmente, el artículo

21.1 sujeta la organización y competencias de las corporaciones profesionales o económicas existentes en cada comunidad autónoma “a los principios y reglas básicas establecidas por la legislación del Estado para dichas entidades”. La oposición a la Constitución y a algunos estatutos de autonomía (por ejemplo, País Vasco —artículo 10.22— y Cataluña —artículo 9.23—) es aquí, si cabe, todavía más intensa: en primer lugar, porque la competencia autonómica exclusiva que aquellos textos consagran se convierte por vía armonizadora preventiva en competencia compartida con el Estado, y en segundo término, y sobre todo, porque la armonización no se opera desde la propia LOAPA (que sería, según su propia lógica interna, la ley encargada de fijar esos “principios y reglas básicas”), sino desde la futura legislación estatal a la que aquélla se remite por entero, operándose de este modo en el artículo 21.1 una *armonización en blanco* con remisión asimismo en blanco a la legislación ordinaria (y a los reglamentos) del Estado, lo que degrada y desvirtúa el propio carácter de las leyes armonizadoras.

Una segunda redacción

En suma, sin necesidad de traer a colación otros ejemplos, creo que con lo dicho se puede sostener ~~que, tanto en la forma como en el fondo, la LOAPA ignora, corrige o modifica~~ en aspectos sustanciales el texto constitucional y los estatutos de autonomía. Más que una segunda lectura, la LOAPA es una segunda redacción de algunos preceptos capitales del título VIII de la Constitución, redacción que, sin sujetarse a los procedimientos de reforma constitucional, incorpora una concepción más tímida del modelo de organización autonómica del Estado y que por ello mismo, de modo inevitable, incidirá de forma restrictiva en el desarrollo de los estatutos aprobados.

No creo que con ello salgan ganancias ni la unidad ni la solidaridad de todos los pueblos españoles a los que este texto legal pretende servir y que, a no dudar, son propósitos también compartidos por cuantos combaten políticamente la LOAPA o discuten con argumentos jurídicos su constitucionalidad.

Lesús Leguina Villa es catedrático de Derecho Administrativo de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares.

La primera parte de este artículo se publicó el pasado día 5 de junio.

Constitución, comunidades autónomas y LOAPA / y 2

JESUS LEGUINA