La esperada sentencia de la LOAPA

LA PUBLICACIÓN de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre los recursos previos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) constituye, probablemente, la noticia política de este verano, y obligará a los expertos a un estudio serio y meditado de su contenido y a los políticos en ejercicio a una reflexión serena para encauzar con acierto y pragmatismo uno de los aspectos más novedosos, y que al mismo tiempo requiere mayor imaginación, de nuestra Constitución. El contenido de la sentencia, cuya larga gestación de más de un año desde la presentación de los recursos se explica por la complejidad del empeño, está destinado a convertirse en el fundamento mismo de la actividad legislativa y gubernativa relacionada con el reparto de competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas. El propio profesor García de Enterría, que presidió la comisión de expertos a la que centristas y socialistas encargaron en 1981 la preparación del borrador de la ley, señaló en una ocasión que "en el caso español parece evidente que la articulación final del sistema autonómico tendrá que ser responsabilidad última del Tribunal Constitucional".

En torno a esta disposición legal ha existido un debate político de largas consecuencias. Su origen se sitúa en la segunda mitad de 1980, cuando Rodolfo Martín Villa comenzó la llamada *reconducción de las autonomías* ante el disparatado panorama que se presentaba por esas fechas en la estructura administrativa y política del Esta-

do. La rebelión militar del 23 de febrero añadió a este asunto nuevos ingredientes políticos y los centristas, entonces en el Gobierno del Estado, y los socialistas firmaron finalmente, en solitario, los pactos autonómicos que dieron lugar a la ley, frente a las protestas de los partidos nacionalistas y con una actitud un tanto altanera frente a los otros partidos —PCE y AP— de implantación estatal. Por tanto, la ley nació con un apoyo político mayoritario a nivel de Estado, pero carente de los apoyos de las fuerzas nacionalistas necesarias para conseguir un acuerdo político duradero y estable en este terreno de las autonomías. Puede que ésta sea la razón que llevó a centristas y socialistas a aplazar la entrada en vigor de la norma, a fin de que los discrepantes pudieran plantear sus recursos previos de inconstitucionalidad. La LOAPA es solamente un proyecto de ley. Carece de los requisitos de la sanción regia y de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

De esta manera, envuelta en un debate político cargado de tensiones emocionales y de toda índole, llegó la LOAPA al Tribunal Constitucional, y en su fallo entraban en juego temas capitales para el desarrollo y organización de la estructura del Estado. Quizá por eso, el primer pronunciamiento que se puede realizar de la actitud adoptada por el alto tribunal es que no ha rehuído la complejidad del empeño y ha abordado la cuestión desde la perspectiva que le atribuye nuestro ordenamiento como intérprete de la Constitución, sustanciando el debate en el terreno jurídico y no efectuando una lectura *política* del proyecto de ley sometido a su consideración. Dado que los recursos previos de inconstitucionalidad sólo pueden ser planteados contra leyes orgánicas, al fallar el alto tribunal que la LOAPA no es una ley de esa naturaleza podía haber devuelto al Gobierno y a las Cámaras la *patata caliente*, sin entrar en más consideraciones.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha entrado en los aspectos comprometidos y ha realizado una interpretación de nuestra ley fundamental que merecerá comentarios detallados. En primer lugar, y con independencia de las polémicas cuestiones relacionadas con las autonomías, la sentencia ha sentado una doctrina sustancial sobre la potestad legislativa del Estado. Así, se dice que "las Cortes generales, en tanto que titulares de la potestad legislativa del Estado pueden legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente, realizando actos propios de éste, salvo en el caso de que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. Al Tribunal Constitucional le corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución, custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél". La sentencia niega de esta manera la posibilidad de que la ley recurrida pueda convertirse en una interpretación del Título VIII de la Constitución. Este razonamiento sirve al tribunal para

argumentar su fallo sobre el contenido del Título I.

Otro de los aspectos más discutidos durante la tramitación y debate de este proyecto de ley fue su carácter orgánico. La sentencia establece que las materias sobre las que versa el proyecto no tienen este carácter. Por tanto, la disposiciones de la LOAPA no pueden prevalecer sobre lo establecido en los estatutos de autonomía, que si son leyes orgánicas. De otro lado, el Tribunal Constitucional ha rechazado el título primero de la norma, salvo algunas excepciones, caracterizado por su desbordada y unilateral pretensión de reinterpretar y redefinir las competencias exclusivas del Estado en el desarrollo de las leyes de bases por las comunidades autónomas y la prevalencia de las normas de las Cortes generales sobre las disposiciones de los parlamentos autonómicos.

La sentencia niega también el carácter armonizador de la ley, ya que el legislador posee otros títulos específicos previstos en la Constitución para realizar la labor de armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas.

Independientemente de que el fallo del Tribunal Constitucional declara constitucionales buena parte de las disposiciones de la LOAPA, puede decirse que el núcleo fundamental de la norma queda sin vigor y, por tanto, se plantea el problema del futuro que aguarda a los restos del naufragio del proyecto. Al carecer de carácter orgánico y armonizador y no consagrarse la preeminencia casi absoluta de la legislación de las Cortes generales sobre los parlamentos autonómicos, que se pretendía en el Título I, surgen dudas razonables sobre la utilidad de la norma.

Pero independientemente del debate concreto de la LOAPA y de su sentencia, sobre la que caben análisis y comentarios futuros, el problema político de la organización del Estado vuelve de nuevo a la actualidad. Es recomendable que las fuerzas políticas del arco parlamentario revisen los problemas puestos de relieve por la entrada en funcionamiento de los regímenes autonómicos, desde la aprobación de los estatutos de Guernica y de Sau. Los responsables de los partidos políticos gobernantes hoy en el País Vasco y Cataluña habrán comprobado que es posible que el Estado no se muestre extraño a sus puntos de vista y que el ordenamiento de nuestra Constitución prevé mecanismos legales independientes para superar las discrepancias. Sólo quienes rechazando la práctica de las libertades ejercen el terror, la extorsión y el asesinato como medios para el debate público no pueden encontrar un espacio en nuestra vida política.

No obstante, la experiencia ha demostrado la existencia de serias disfunciones en las relaciones de la Administración central y las comunidades autónomas, tal y como lo prueban los serios conflictos de competencias que ha tenido que dilucidar el Tribunal Constitucional. Pero esa tarea deber ser fruto de la negociación de las fuerzas políticas implicadas en las dificultades del proceso. En el debate de investidura, Felipe González ofreció a las minorías nacionalistas un pacto de Estado sobre el Estado de las autonomías. La sentencia del Tribunal Constitucional abre ya el camino para que esa propuesta pueda ser operativa. Ésta es sencillamente la cuestión.