



# CORTES

## DIARIO DE SESIONES DEL

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

Año 1982

Núm. 88

## COMISION CONSTITUCIONAL

PRESIDENTE: DON EMILIO ATTARD ALONSO

Acta taquigráfica de la sesión celebrada el jueves, día 27 de mayo de 1982

Tema: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. (Continuación.)

---

*Se abre la sesión a las diez y quince minutos de la mañana.*

### LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO AUTONOMICO (Continuación)

El señor PRESIDENTE: Señorías, como sabe la Comisión, dado el orden de prioridades legislativas señalado por la Junta de Portavoces, sobre esta Cámara pesa una ingente labor para la que habilitamos en anterior acuerdo de la Comisión los propios lunes de cada semana para poder despachar las obligaciones que nos incumben.

Creo que, en primer término, y si no les parece mal, podríamos hablar del orden de trabajo que vamos a seguir en estos días, por cuanto tenemos que tomar aviones y programar nuestras actividades.

La lentitud impuesta tanto en Ponencia como en la sesión de ayer a los trabajos de la Comisión parece que no es conducente al fin que nos lleva la labor de la propia Comisión. Creo que han quedado suficientemente claras las posiciones de los que estiman que el proyecto de Ley es oportuno y las de los que, en uso de su derecho, mantienen enmiendas cuya extensión en defensa, en debate y en Comisión a nada conduce cuando realmente hay luego una segunda instancia legislativa decisoria. Yo rogaría a todos que tuviesen en cuenta estas consideraciones puesto que, en último término, quedan el Pleno del Congreso y el paso por el Senado, y que fuéramos capaces en poco tiempo de resolver lo que a la Comisión compete.

En segundo término: esta tarde no hay Comisión por cuanto hay Pleno. Se me ha manifestado

por diversos Grupos Parlamentarios el deseo de trabajar mañana por la mañana, por lo menos. ¿Hay objeción alguna? (Pausa.)

El señor Roca tiene la palabra.

El señor ROCA i JUNYENT: Señor Presidente, nosotros tenemos una objeción y es la de que la convocatoria no preveía la sesión de mañana y, por tanto, nosotros no participaríamos en ello. Sabemos que no quedaríamos en indefensión, porque con la atención de la Presidencia podrán ponerse a votación nuestras enmiendas y esto incluso aligeraría mucho el trámite de la Comisión. Con tal de mantenerlas vivas para el Pleno, la Comisión decidirá por mayoría lo que crea pertinente en cuanto al orden de los trabajos.

El señor PRESIDENTE: ¿Alguna otra intervención? (Pausa.)

El señor Pi tiene la palabra.

El señor PI-SUÑER i CUBERTA: Señor Presidente, yo me adhiero a las palabras del señor Roca. En definitiva, tenemos que reconocer que la convocatoria se hizo para el miércoles y el jueves, días 26 y 27, pero no se preveía hacer estas horas extraordinarias del viernes por la mañana.

Realmente no puedo comprender cómo se quiere dar tanto impulso y tanta rapidez a este proyecto de Ley, que es un proyecto de Ley que tiene que meditarse mucho.

En definitiva, digo lo mismo que el señor Roca, en el sentido de que yo tampoco asistiré a esta reunión si se quieren forzar las cosas y hacerla mañana.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor López Raimundo.

El señor LOPEZ RAIMUNDO: Simplemente para decir lo mismo, que en nuestras previsiones no contábamos mañana con esta Comisión y que los representantes que están en ella no podrán asistir.

El señor PRESIDENTE: Don Marcos Vizcaya tiene la palabra.

El señor VIZCAYA RETANA: Rogaría que mañana mis enmiendas se sometieran a votación para poder mantenerlas en el Pleno,

El señor PRESIDENTE: Señor Torres, tiene la palabra.

El señor TORRES BOURSAULT: Nuestro Grupo es comprensivo con las razones que se aducen y como le preocupa el hecho de que alguien, a pesar de todas las garantías que la Mesa pueda ofrecerle, pueda fuera de este Palacio argumentar que no se han atendido sus criterios y se ha omitido cualquier posibilidad de llevar esta Ley por vías regulares, nos pronunciamos por la convocatoria para el lunes y suspender la sesión inicialmente prevista para mañana.

El señor PRESIDENTE: Señor Del Valle, tiene la palabra.

El señor del VALLE Y PEREZ: Aunque ha sido también práctica parlamentaria que muchas veces, estando convocada la sesión para un día y sin necesidad de nueva convocatoria, continúe al día siguiente —y lo saben muy bien precisamente la Minoría Catalana y el Grupo de Minoría Vasca, PNV—, dadas las posiciones de los otros Grupos Parlamentarios, nos sumamos también a la petición formulada por el Grupo Socialista, sin perjuicio de que manifestemos nuestro deseo de que conste en acta que hubiésemos continuado mañana, siguiendo una práctica parlamentaria. (El señor Roca i Junyent pide la palabra.)

El señor PRESIDENTE: Si me autorizan SS. SS., voy a intervenir yo, para ver si abreviamos. (Pausa.)

Vamos a lo práctico. Efectivamente, no estaba previsto en la convocatoria el viernes. A mí me hubiera costado mucho trabajo, sin haberlo previsto en la convocatoria, acceder a la pretensión de los Grupos mayoritarios. El respeto a las minorías ha primado siempre en esta Mesa y, por lo tanto, yo celebro la sugerencia de que iniciemos los trabajos en la semana próxima.

El señor Roca tiene la palabra.

El señor ROCA i JUNYENT: Señor Presidente, creo que en este caso, quizá hubiese abreviado todavía más al decir una cosa: Nosotros estaremos encantados de que continúe cuando sea, pero quiero decir que en Cataluña es fiesta el lunes, y supongo que nadie debe pretender hacernos trabajar un lunes que es fiesta en Cataluña, como digo.

El señor PRESIDENTE: Esto ya sí que entra dentro de las facultades de la Mesa. *(El señor Solé Tura pide la palabra.)*

Señor Solé, ha hablado ya el señor López Raimundo, pero puede hacer uso de la palabra S. S.

El señor SOLE TURA: Señor Presidente, sugiero que se trabaje el martes, el miércoles y el jueves; todo el día, si se quiere.

El señor PRESIDENTE: La Mesa acuerda que a partir del próximo martes, a las diez de la mañana, trabajaremos consecutivamente, por cuanto que no tenemos otro programa en la Comisión más que cumplir este proyecto que pesa sobre nosotros.

O sea, se entiende perfectamente convocada, señor Del Valle, el martes a las diez de la mañana, seguidamente sin interrupción alguna.

El señor Del Valle tiene la palabra.

El señor DEL VALLE Y PEREZ: Es una aclaración, señor Presidente, se entenderá mañana y tarde.

El señor PRESIDENTE: Si, señor, mañana y tarde sin interrupción alguna.

Creo que nos quedamos en el artículo 2.º Enmiendas que mantienen los Grupos Parlamentarios al artículo 2.º

Para la defensa de la enmienda número 3, tiene la palabra el señor Pi.

El señor PI-SUÑER I CUBERTA: Muchas gracias, señor Presidente. Señorías, esta enmienda tiene por objeto suprimir el párrafo que en el proyecto del Gobierno decía «directrices y reglas esenciales». Esto ha sufrido una pequeña modificación en trámite de Ponencia, por cuanto se aceptó parcialmente esta enmienda y se suprimió la palabra «directrices» quedando simplemente «reglas esenciales». Pero este Diputado entiende que, a pesar de ello, la filosofía del artículo continúa siendo la misma y que, por tanto, tiene que defenderse.

El motivo de la enmienda es adecuar el texto a lo que preceptúa el artículo 150.3 de la Constitución. *(El señor Vicepresidente ocupa la Presidencia)* O sea, no ir más allá de lo que este precepto señala.

Al igual que otros artículos, éste representa, a criterio nuestro, un grave peligro para las auto-

mías y una merma importante de sus atribuciones. Invade terreno constitucional Estutario y pretende introducirse astutamente en diversos dispositivos legales, evitando los procedimientos previstos en los propios textos aludidos. Representa, al mismo tiempo, una amenaza que puede llevar a la paralización legislativa de los Parlamentos autónomos, cuando condiciona el ejercicio de sus potestades a la determinación por parte del Estado de los principios, directrices y reglas esenciales, en este caso, después de lo que he dicho, sólo reglas esenciales, fundamentando la materia que se trate cada vez que la Constitución o los Estatutos hablen de bases, de normas básicas y de legislación básica, es decir, prácticamente siempre.

Entendemos, señorías, que no había razón alguna que aconsejase la inclusión de los preceptos de este artículo dentro de este proyecto de Ley, pero en caso de que no quiera suprimirse las palabras, «reglas esenciales», que representa dar al Estado unas atribuciones en la materia muy superiores a las que les da la propia Constitución, creemos que lo mejor es discutirlo y, a poder ser, que este artículo se suprima.

En realidad, este artículo como muchos otros de este proyecto de Ley, tiene un objetivo primordial: cerrar el paso a las autonomías en aquellas materias y atribuciones que, a partir de la filosofía que informa e impregna el proyecto, se considera que fueron demasiado favorables a los derechos autonómicos, al aprobarse los respectivos Estatutos de las nacionalidades.

Se olvida otra vez lo que representa el concierto autonomía y lo que es básico para su funcionamiento. O sea, que puede irse más o menos lejos en las atribuciones que se concedan, pero las que se concedan tienen que ser claras y concretas para que el buen funcionamiento autonómico se dé, y este artículo, como muchos otros de la presente Ley, lo único que hace es no aclarar sino enturbiar las competencias autonómicas, crear confusión y caos en el ejercicio de dichas competencias y reservar para el Estado, en última instancia, la determinación y reglas esenciales de las materias en cada uno de los puntos en que se puedan tratar, lo que al criterio de este Diputado hace cada vez más complicado el ejercicio de la autonomía y marca el camino de su lánguido final, ya que a base de artículos como el que pretendemos enmendar se pueden ir erosionando continuamente los Estatutos de Autonomía.

Fíjese bien que ahora se aboga por parte del Gobierno y por parte del PSOE en favor de esta Ley, pero mañana puede venir otra que en vez de armonización diga, por ejemplo, de coordinación, que se lleve lo poco que quedará de los Estatutos, una vez aprobada la LOAPA.

Por todos estos motivos, señor Presidente, este Diputado solicita la supresión de este artículo. Muchas gracias.

El señor VICEPRESIDENTE (Vega Escandón): Enmienda número 86, del Grupo Parlamentario Minoría Catalana.

Tiene la palabra el señor Roca.

El señor ROCA I JUNYENT: Señor Presidente, hay dos enmiendas, una de supresión y otra de texto alternativo.

Por mi parte, en cuanto a la supresión, volvemos a repetir muy brevemente los argumentos que se dijeron ayer en relación con el artículo 1.º

Este artículo 2.º, y más especialmente tal como queda a partir de la redacción que se propone en el proyecto de Ley, tiene una significación escasa, que permitiría en muchos casos suprimirlo y quedar así más tranquilos. A no ser que el artículo pretenda decir otra cosa distinta de lo que exactamente dice y que esto pudiera derivarse de la interpretación extensiva del artículo 4.º, que está íntimamente vinculado con este artículo 2.º y con el artículo 1.º

Por lo tanto, yo pongo simplemente a votación nuestra enmienda de supresión y nuestra enmienda de texto alternativo, que se entienden ya definidas simultáneamente, adelanto que este artículo no podrá tener nuestra conformidad, sin perjuicio de que, en todo caso, a resultas de lo que en definitiva se diera como redacción al artículo 4.º, pudiera reconsiderarse éste íntimamente vinculado, como he dicho, con este precepto y, en la medida en que se mantenga, nos obligará a votar en contra de la actual redacción.

Por ello mantenemos la enmienda de supresión y la enmienda de texto alternativo y adelantamos ya que este artículo, tal como viene redactado en el informe de la Ponencia, no merecerá nuestra conformidad, sin perjuicio de que a lo que resulte del artículo 4.º pudiera aconsejarnos una reconsideración sobre este punto.

El señor VICEPRESIDENTE (Vega Escan-

dón): Enmienda número 176, del Grupo Nacionalista Vasco. Tiene la palabra el señor Vizcaya.

El señor VIZCAYA RETANA: Señor Presidente, señorías, de algún modo nuestra enmienda 176 al apartado 1 del artículo 2.º continúa vigente, en la medida en que, recogiendo la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, nuestro Grupo mantiene que el instrumento válido, oportuno, apto para poder establecer el concepto de bases, o de normas básicas a que hace referencia el artículo 2.º, apartado 1, debe ser la Ley; sólo excepcionalmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite que estas normas básicas puedan establecerse por disposición de rango inferior. En este sentido sería bueno recordar la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 28 de enero de 1982, donde dice expresamente: «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley». Después hace una salvedad: «Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada.» Es decir, que establece como principio general que el vehículo apto para establecer las bases a que se refiere el artículo 2.º, apartado 1, es la Ley, y que sólo muy específicamente hace referencia a disposiciones de rango inferior cuando se trate de aspectos básicos y complementarios de una materia determinada.

*(El señor Presidente ocupa la Presidencia.)*

Por tanto, mi Grupo Parlamentario, siendo respetuoso con esta doctrina del Tribunal Constitucional, está en condiciones de presentar una enmienda transaccional a los apartados 1 y 2, a la que inmediatamente daré lectura y de la que tengo fotocopias para entregar a los señores de la Comisión. Dice expresamente: «Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones “bases”, “normas básicas”, “legislación básica” u otras de idéntico significado para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a éste la determinación mediante Ley o, en su caso, mediante disposición de rango inferior complementaria de alguno de los textos básicos de la materia de que se trate...», y ya seguiría igual, «de los principios, di-

rectrices y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes...», etcétera.

Es decir, que la pretensión de mi Grupo con esta enmienda transaccional al apartado 1 del artículo 2.º es dar cabida a la doctrina del Tribunal Constitucional. Entiendo que no se trata simplemente de intentar legalizar esta incipiente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; no. Es un tema delicado, un tema de enorme complejidad, un tema sobre el cual todavía correrán ríos de tinta en lo que se refiere al concepto de «normas básicas», «leyes básicas» y cuando una Ley de Bases supera ese ámbito de básico e incide en los ámbitos de desarrollo legislativo o potestad reglamentaria de ejecución, etcétera. Creo que esto va a ser una gran fuente de conflictos, y la pretensión de mi Grupo no trata más que de recoger lo más fielmente posible esta sentencia del Tribunal Constitucional, porque nos estamos moviendo en un terreno sumamente resbaladizo.

La enmienda 176, del Grupo Parlamentario Vasco, al apartado 2 del artículo 2.º, era inicialmente supresión, porque entendíamos que con esta redacción que yo propongo para el apartado 1 y con la doctrina del Tribunal Constitucional existente era contradictorio el apartado 2, en la medida en que dicho apartado lo que hace es una reserva general a favor del Gobierno para los supuestos en que se entienda la necesidad de un tratamiento de la materia que exija prescripciones uniformes; estaríamos en ese caso habilitando al Gobierno para invadir la potestad reglamentaria y de ejecución de las Comunidades Autónomas. Nosotros entendemos que el artículo 2.º, 2 en su versión inicial era evidentemente una habilitación de carácter general para esta invasión de las potestades reglamentarias y de ejecución de una Comunidad Autónoma.

En la redacción actual del artículo 2.º, 2, aun habiéndose mejorado el texto, mi Grupo sigue manteniendo una reserva fundamental, y es que en este inciso de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, al hablar de los supuestos en los cuales el Gobierno puede invadir esa potestad reglamentaria y de ejecución se dice que serán supuestos que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deban considerarse contenido básico de la regulación legal. El hecho de que una base deba respetar siempre la potestad de desarrollo legislativo que pueda corresponder a una Comunidad

Autónoma, pero que pueda reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución en supuestos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, yo creo que no pasa de ser más que una declaración de voluntarismo formal, en el sentido de decir: «No me estoy habilitando tan genéricamente que pueda rayar mi habilitación en una clara inconstitucionalidad». Y al introducir «de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía» parece que lo que formalmente se está diciendo es: «Me reservo, pero de acuerdo con la Constitución, es decir, no voy a violar la Constitución». Evidentemente es una simple voluntad pero, de algún modo, no vincula, no liga —que es lo que pretendería mi Grupo— el supuesto de invasión o reserva al Gobierno de poderes reglamentarios y de ejecución con los supuestos contemplados en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que sería la pretensión de mi Grupo.

Es decir, que dado que se trata de algo excepcional en la medida en que el Gobierno está reservándose poderes reglamentarios y de ejecución que, según Ley Orgánica llamada Estatuto de Autonomía de cualquier Comunidad Autónoma, han sido atribuidos a la Comunidad Autónoma, yo entiendo que es de difícil digestión considerar que con estos caracteres tan imprecisos pueda el Gobierno —diríamos— invadir el último reducto de poder que le queda a una Comunidad Autónoma. Porque si ya la potestad legislativa que derivada del carácter exclusivo de la competencia va a quedar sumamente marcada, según el artículo 4.º de esta Ley, y encima habilitamos al Gobierno para invadir con estas preocupaciones mínimas los últimos ámbitos de poder de una Comunidad Autónoma, como es el reglamentario y el de ejecución, yo entiendo que debe hacerse con un mínimo de garantía y de seguridad jurídica, ligando muy estrechamente estos casos con la Constitución y los Estatutos.

El señor PRESIDENTE: Más agradeceríamos un poco de síntesis, porque realmente en un solo precepto hemos consumido más de una hora sólo en las enmiendas.

¿Turno en contra a las enmiendas mantenidas hasta ahora? (Pausa. El señor Pi-Suñer i Cuberta pide la palabra.)

Señor Pi-Suñer ¿a qué efectos pide la palabra?

**El señor PI-SUÑER I CUBERTA:** Señor Presidente, sencillamente a efectos de que yo tenía dos enmiendas a este artículo 2.º Yo creía que había dos trámites distintos: uno el apartado primero y otro al apartado segundo. He consumido el turno de la enmienda al apartado primero, pero tengo todavía otra viva al apartado segundo que ruego se me deje defender.

**El señor PRESIDENTE:** Se le autoriza su defensa, en el bien entendido de que en lo sucesivo los enmendantes a un solo artículo, aunque tenga diversos apartados, defenderán de una vez en una sola intervención sus enmiendas conjuntamente.

Tiene la palabra el señor Pi-Suñer.

**El señor PI-SUÑER I CUBERTA:** Muchas gracias, señor Presidente. Esta enmienda, que es de supresión, hace referencia al último párrafo del apartado segundo de este artículo 2.º y se basa en la opinión que tiene este abogado de que el texto excede, con mucho, del contenido del artículo 150.3 de la Constitución, al que se le da un sentido mucho más amplio del que debe dársele en una Ley de excepción, y ésta lo es.

Lo de interés general de que habla el artículo es muy relativo y depende de circunstancias aleatorias como es la oferta política en un determinado momento, en el Congreso de los Diputados, de distintos Partidos Políticos y que puede ser en un sentido u otro, según las circunstancias.

En sí, señor Presidente, entiendo que el propio artículo 150.3 de la Constitución es un recelo que tiene la propia Constitución misma. En todo caso sólo tendría que recurrirse a este artículo en casos excepcionales que no se han producido en la vida nacional para justificar el presente proyecto de Ley. ¿Y cómo lo liga mi Grupo? Entendiendo que el Tribunal Constitucional también ha hecho mención al respecto, y no queriendo dar la sensación de que mantiene a rajatabla sus enmiendas de supresión cuando ve que la doctrina jurisprudencial creada hasta el momento ha hecho variar sus posiciones, mi Grupo presentaría también como transaccional una enmienda al artículo 2.2, que consistiría en dejarlo como está y únicamente añadir: «salvo en aquellos supuestos expresamente contemplados en la Constitución y los Estatutos de Autonomía que deban considerarse contenido básico de la regulación legal...», etcétera. O sea, al decir «expresamente contemplados» no estoy refiriéndome a una previsión exacta, mate-

rial; lo que sucede es que de la Constitución y los Estatutos —y pongo por ejemplo el Estatuto vasco, pero se ha repetido y reiterado en muchos Estatutos—, al hablar de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma, al hablar de las materias donde esa competencia existe, se distinguen en nuestro Estatuto dos niveles de facultades: las de desarrollo legislativo y de ejecución de las bases del Estado en estas materias —y se citan taxativamente— y, después, en un segundo apartado de ese mismo artículo que habla de las facultades de desarrollo legislativo y de ejecución, donde se dice: «Corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases, en los términos que las mismas establezcan, de las siguientes materias». La expresión «en los términos que las mismas establezcan» es un reconocimiento exacto de que puede haber supuestos en que las bases puedan ir más lejos que el establecimiento de meros principios, puedan llegar a aspectos concretos, y esto lo está reconociendo el propio Estatuto de Autonomía vasco, al igual que en otros Estatutos, pero en materias tasadas, es decir, en una enumeración.

No pasa desapercibido, a la hora de leer ese apartado del artículo 11 que estoy citando del Estatuto vasco, que esas materias sean precisamente aquellas a las cuales el Tribunal Constitucional, tratando esas materias, ha reconocido esa posibilidad de reserva de potestad reglamentaria al Gobierno, y es la ordenación del crédito, banca y seguros, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales: Régimen del sector energético, recursos geotérmicos.

No oculto a SS. SS. que la ordenación del crédito, banca y seguros es precisamente uno de los caballos de batalla en esta discusión, precisamente porque temas básicos en la ordenación general de la economía no tengan por qué ir incorporados a las Leyes de Base, normas básicas, en este sentido Leyes. Lo reconoce mi Grupo y, por eso, aun consciente de que los supuestos contemplados en los Estatutos de Autonomía dan suficiente marco, suficiente amplitud para poder alcanzar en esta reserva de poderes reglamentarios de ejecución al Gobierno en aquellos temas que verdaderamente así lo exigen, es por lo que a mi Grupo sustituiría su enmienda 176 a los apartados 1 y 2 del artículo 2.º por una enmienda transaccional a ambos apartados que yo ahora, habiéndolas leído,

do, entrego a la Mesa y a los portavoces de los Grupos.

El señor PRESIDENTE: El Grupo Comunista, si lo tiene a bien, puede defender sus enmiendas 111 y 112 a este precepto. Tiene la palabra el señor Solé Tura.

El señor SOLE TURA: Nuestras enmiendas 111 y 112 contienen una nueva redacción del apartado 1 y la petición de supresión del apartado 2.

En cuanto al apartado 1, nuestra enmienda está en coherencia con la propuesta que hicimos del artículo 1.º bis, en el que se establecían unos criterios objetivos para la delimitación de las competencias exclusivas. En coherencia con este artículo, la propuesta actual tiende a establecer con claridad las delimitaciones de las esferas de competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado en relación con las Leyes y competencias concurrentes y, además, precisar un poco la técnica que, a nuestro entender, se debería seguir para regular esas competencias concurrentes.

En nuestra enmienda anterior, la referida al artículo 1.º bis, establecíamos con claridad —insisto—, primero, una distinción con criterios objetivos de lo que son las competencias exclusivas, y una segunda distinción relativa a lo que ha de entenderse por competencias concurrentes. Decíamos que las competencias concurrentes son fundamentalmente aquellas que requieren la legislación concurrente del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre una misma materia, que fundamentalmente son las que en la Constitución se designan con las expresiones «bases», «normas básicas», etcétera.

En consecuencia, el artículo 2.º, 1, que proponemos intenta precisar este aspecto y dice concretamente que cuando la Constitución o los Estatutos de Autonomía empleen expresiones «bases», «normas básicas» u otras equivalentes para referirse a la función normativa del Estado, se entenderá que corresponde a las Cortes —y subrayo esto— la determinación de los principios y criterios esenciales de la regulación de la materia y a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de aquellos criterios.

Una vez establecida esta distinción, precisamos el aspecto técnico a que antes me refería y decimos: «En el supuesto anterior, la Ley estatal adoptará la forma de Ley-maarco, sin que sus dis-

posiciones puedan condicionar la competencia legislativa autonómica más que a nivel de principios o de condiciones generales para garantizar la igualdad de todos los españoles y la solidaridad de todas las Comunidades Autónomas».

Aquí, como SS. SS. pueden comprobar fácilmente por el simple enunciado de la enmienda, se plantean los siguientes problemas: primero, nosotros entendemos que las Leyes de Bases, las normas básicas u otras equivalentes, son siempre materia de Ley. Ni siquiera podemos nosotros admitir en una Ley de las características como la que estamos discutiendo la posibilidad, hoy recogida en el texto, de que la normativa relativa a las Leyes de Base, normas básicas, puede corresponder a las Cortes Generales o, en su caso, al Gobierno. Como ha dicho anteriormente el portavoz del Grupo Vasco, señor Vizcaya, esta posibilidad de que pueda corresponder al Gobierno la determinación de los principios o reglas esenciales de la regulación de la materia es sólo un caso muy secundario —debe serlo—, referido a aspectos complementarios, pero nunca se puede considerar equivalente a la competencia de las Cortes Generales, porque ésta es una materia fundamental, sobre todo después de la aprobación de la Constitución.

Por consiguiente, lo que pretendemos con esta enmienda es que quede claramente especificado que únicamente las Cortes sean titulares de esa posibilidad. En segundo lugar, pretendemos que aquí se introduzca una técnica legislativa que la Constitución menciona, pero que luego se ha quedado en eso, en una simple mención, que es la Ley-marco. Esta es una técnica ya utilizada en otros países —fundamentalmente proviene de Francia— y que se introdujo en la Constitución, creo que con un criterio que luego se ha tenido poco en cuenta. Normalmente, cuando utilizamos las expresiones «bases», «normas básicas», etcétera, estamos constantemente ante un equívoco. Lo dije ayer y quiero insistir ahora. Digo un equívoco porque existen dos categorías de Leyes de Bases: las Leyes de Bases, por así decirlo ordinarias —aunque ésa no sea una expresión exacta—, que se refieren a la relación entre Cortes y Gobierno de la nación, en el sentido de habilitación para que, a partir de una Ley de Bases, el Gobierno de la nación ejerza sus competencias; luego, en otro aspecto, las Leyes de Bases que otorgan la capacidad de poder legislativo, no al Gobierno sino a las Comunidades Autónomas.

En la Constitución, cuando se analizan, y yo creo que con criterios jurídicos ajustados, los problemas relativos a la legislación de bases, en realidad se contempla sólo el primer caso. Sólo por analogía se puede aplicar lo que allí se dice a la relación entre Estado y Comunidades Autónomas cuando se trata de la legislación de bases.

Por eso nosotros creemos que sería bueno despejar esa incógnita y despejar la ambigüedad aplicando a la relación Estado-Comunidades Autónomas, en lo que a esta materia se refiere, la Leymarco y dejando establecido que ésa es una categoría específicamente destinada a regular esa relación.

Esto no se ha hecho; creo que es un inconveniente, un defecto que se podría todavía resolver, y éste es el sentido que tiene nuestra enmienda.

La enmienda 112 pretende, pura y simplemente, la supresión del apartado 2, porque este apartado, pese a las modificaciones que se han introducido en la Ponencia, deja subsistentes los problemas esenciales.

Lo que se objetaba, lo que nosotros objetábamos y seguimos objetando, no es la primera parte de este apartado 2, sino su segunda parte que dice exactamente lo contrario de la primera. Este apartado 2 empieza diciendo que «Las bases que en cada caso establezca la legislación estatal respetarán siempre las potestades de desarrollo legislativo que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas y no podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución». Hasta aquí no tenemos ninguna objeción que hacer. Estamos totalmente de acuerdo. Pero, como ocurre en otras ocasiones, resulta que lo que viene a continuación cambia radicalmente el sentido de lo que se acaba de decir. Acto seguido se dice: «salvo (y a partir de aquí empiezan los problemas) en aquellos supuestos que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deban considerarse contenido básico de la regulación legal por afectar a intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes».

Es cierto que se ha introducido aquí la frase «de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía», pero eso, al igual que ocurre con el artículo 1.º, deja intacto el problema, porque aquí se intenta establecer que existan otros criterios, además del de la conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, porque la LOAPA parte de la base de que lo que dicen la

Constitución y los Estatutos de Autonomía no despeja las ambigüedades ni las incógnitas. En consecuencia, hacer esta referencia es una manifestación, creo yo, de buena voluntad o de deseo de decir que se respetan los Estatutos de Autonomía, pero en la práctica el problema sigue intacto. Subsiste el meollo de la cuestión cuando se sigue insistiendo en que hay una excepción posible a todo lo que se acaba de decir anteriormente, y es que lo que se regula deba considerarse contenido básico de la regulación legal por afectar a intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes.

Bien, ahí estamos en un terreno absolutamente impreciso que tiene sólo un sujeto interpretativo, es decir, el que interpreta si estamos o no ante intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes es el titular de la capacidad de dictar Leyes de Bases, es decir, el Poder central. En este caso puede aducirse constantemente, sin que exista ninguna posibilidad de contradecirlo, que la materia que estamos tratando en un caso concreto se refiere a intereses generales de la nación o su tratamiento exige prescripciones uniformes y, en consecuencia, todo lo dicho no vale. Las Leyes de Bases pueden llegar a regular materias de carácter reglamentario, incluso, y descender a todos los detalles, con lo cual la capacidad de desarrollo legislativo que pueden tener los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y que son, diría, en un 80 por ciento competencias de desarrollo legislativo a partir de Leyes del Estado, quedan literalmente invalidadas, pueden ser invalidadas o, en todo caso, tienen siempre encima la espada de Damocles de que por parte del poder central se diga que en esa materia hay intereses generales de la nación o es preciso un tratamiento uniforme, en cuyo caso verdaderamente la competencia queda invalidada.

Ayer decía yo que la Ley que estamos discutiendo no suprime, porque no puede suprimir —sería hacer una reforma que la Ley no puede hacer—, el concepto de competencias exclusivas en el sentido de la letra pero, en cambio, sí suprime la competencia exclusiva como facultad concreta; es decir, es una modificación no formal, pero sí material de los Estatutos de Autonomía y creo que este artículo 2.º es un aspecto decisivo de esta cuestión.

Por esto nosotros no entendemos la enmienda

a que antes me he referido y pedimos la supresión del apartado 2.

El señor PRESIDENTE: El señor Meilán tiene presentadas las enmiendas números 95 y 96.

El señor MEILAN GIL: Señor Presidente, la enmienda número 95 se refiere al número 1, párrafo segundo, y la número 96 consiste en una adición. Yo preferiría defenderlas por separado, porque son argumentos distintos. No me alargaría mucho.

El señor PRESIDENTE: Si es posible, defiéndalas sucesivamente, pero en una sola intervención para abreviar el trámite.

El señor MEILAN GIL: En la primera enmienda, relativa al número 2, párrafo primero, se pretende la supresión de toda la frase que empieza «en todo caso» hasta el final y, en una petición alternativa, por lo menos la última «y la imprescindible solidaridad individual y colectiva».

Esta enmienda no ha sido aceptada, como fue aceptada la de ayer, y por eso intento razonar en esta Comisión; vengo nada más que con este bagaje de la racionalidad con la convicción de que el diálogo quizá pueda tener alguna eficacia.

Creo que podemos empezar haciendo un análisis estructural del artículo para aclarar posiciones. Sintéticamente, el apartado 1 se ve desde la perspectiva del Estado, y desde esa dialéctica base-desarrollo legislativo o ejecución, se contempla el papel del Estado. Ese papel del Estado supone un límite para las competencias de las Comunidades Autónomas.

En el segundo apartado, se contempla el artículo desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, que vale tanto como decir garantía de las competencias de las Comunidades Autónomas, en punto al desarrollo de las bases.

Yo creo que es obvio, y todos estamos de acuerdo, que la regulación constitucional depende del adecuado juego Constitución-Estatutos, de un lado, y del adecuado juego competencias del Estado-competencias de las Comunidades Autónomas, de otro, lo cual está clarísimamente en la Constitución, y reforzado por la doctrina del Tribunal Constitucional, al hablar de la garantía constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Sobre competencias estatutarias y la funcio-

alidad de los Estatutos insistiré más adelante, porque es el punto clave, a mi modo de ver, que separa y diferencia un Estado de las Autonomías de un Estado federal y de un Estado regional a la italiana. Las competencias estatutarias nos sitúan en presencia de un fenómeno que no tiene nada que ver con el fenómeno descentralizador, o, por lo menos, es muy distinto a él, y podrían aportarse argumentos doctrinales y textos constitucionales, de los que voy a citar solamente los artículos 151 y 152.

Aunque prácticamente pueda llegarse a lo mismo —y esta es la línea que se está siguiendo en todos los recientes Estatutos, por ejemplo, el Estatuto valenciano, utilizando la vía del artículo 151—, en realidad el resultado no es el mismo, teóricamente, y es muy importante tener claridad en la teoría, porque los falsos principios teóricos pueden llevar a consecuencias prácticas erróneas.

Pues bien, la LOAPA, en el artículo 2.º, apartado 1, intenta aclarar el concepto genérico de bases, como principios y reglas esenciales de la regulación de la materia. No puede, lógicamente, desde el punto de vista genérico, hacer más, decir más, en principio, que lo que dice. La aclaración tendrá que realizarse caso por caso, y tendrá que respetar dos puntos fundamentales: por un lado, que sean auténticas bases y, por otro, que haya auténtico desarrollo legislativo. No serán auténticas bases si concretan demasiado; no habrá auténtico desarrollo legislativo si se tratase de una legislación independiente.

Pues bien, esto es lo que hace el artículo 2.º, y no puede, como digo, hacer más. Se ha aducido, por ejemplo, como justificación de este precepto en la discusión sobre la totalidad, que a las Cortes compete establecer lo que haya de entenderse por básico. Pero conviene siempre leer los textos completos de las sentencias, porque un poco antes, el Tribunal Constitucional dice, de una manera muy expresa, en la sentencia de 28 de julio, que no es siempre fácil, y lo que es más importante, «parece imposible la definición precisa y apriorística de este concepto».

Y esto es válido no sólo para el Tribunal Constitucional, es válido también para el propio legislador.

Con estas premisas, podemos preguntarnos: ¿Supone alguna aportación real el párrafo cuya supresión se postula? A mi juicio, no, y voy a analizarlo, de acuerdo con esa técnica estructural, frase por frase.

En primer lugar, me voy a referir a la expresión «y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que abrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo».

Entiendo que esta mecánica bases-desarrollo, que refleja una disociación normativa que recoge la Constitución y los Estatutos, exige necesariamente el acomodo de la actividad de desarrollo a los principios y reglas esenciales en que consisten las bases por definición legal. Si los principios fuesen muy concretos, no podrían ser desarrollados, y el desarrollo no sería tal si la normación fuese independiente.

Y es que las bases no son el límite externo de la legalidad de las normas de desarrollo, sino —y esto me parece que es muy importante para lo que después diré, en relación con la otra enmienda— habilitación concreta del desarrollo legislativo, porque la habilitación genérica proviene del juego Constitución-Estatutos.

Por tanto, la propia naturaleza de las cosas, sin necesidad de hacer explicaciones, porque son explicaciones lo que contiene el precepto, y no interpretaciones, liga a las Leyes de desarrollo con las bases; si ustedes quieren, las liga, incluso, por el principio de jerarquía, además del principio de competencia, y hace, por tanto, innecesaria esa primera parte de la frase. Porque es doctrina que se puede sentar, que la Ley no cumple una finalidad interpretativa, cuando esa finalidad interpretativa ha sido ya ejercida por el Tribunal Constitucional. Esto deriva de la naturaleza misma del Tribunal Constitucional y de la definición que el artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional da de sí: «intérprete supremo de la Constitución».

Si no existiese el Tribunal Constitucional, sí podría reservarse esta misión interpretativa a las Leyes. Cuando el Tribunal Constitucional ha hecho ya su interpretación, es radicalmente inútil que lo haga la Ley. Y el Tribunal Constitucional ya la ha hecho. La ha hecho en la sentencia de 28 de enero de 1982, que no leo, para abreviar, siguiendo las sugerencias del Presidente, pero, para que pueda ser replicado o consultado en su día, se encuentra en la página 125 del «Boletín de Jurisprudencia Constitucional».

La segunda parte de la frase me parece también innecesaria, además, porque se trata de una explicación superflua: se dice ya en el artículo 149.1 y en el artículo 139 de la Constitución. Y es que, además, el Tribunal Constitucional ha tenido

oportunidad de manifestarse también sobre esta materia. La Ley, en este punto, el precepto concreto, no cumple con una finalidad interpretativa, porque el valor de la interpretación que hagan las Leyes queda siempre a reserva de la interpretación que realice en último término el Tribunal Constitucional, porque es el supremo intérprete de la Constitución, y el Tribunal Constitucional, en sentencia de 16 de noviembre de 1981, y no cito las palabras, pero sí cito las páginas del «Boletín» a que antes me referí, 501, 502 y 503, recoge expresamente ambos supuestos, el del artículo 149.1 y el del artículo 138, que reproduce el párrafo segundo de la LOAPA.

Es evidente que estos artículos de la Constitución fundamentan la actividad normativa del Estado, pero no son las únicas razones de la competencia del Estado, porque, llevando al extremo las cosas, podría simplemente apelarse de modo genérico al interés general. Si no queremos mezclar las cosas y sí utilizar los preceptos constitucionales para su función individualizada, el tema del interés general tiene otra funcionalidad y otro alcance, que es el del artículo 150 de la Constitución, y más concretamente el del apartado 3, y también de ello ha hecho uso el Tribunal Constitucional en sentencia de 16 de noviembre de 1981.

En conclusión, estas dos primeras partes de la frase cuya supresión postulo no contienen auténtica interpretación; repiten, pero no aclaran, y esa posible finalidad interpretativa, que podría justificarse si no se hubiese pronunciado sobre ella el Tribunal Constitucional, deja de tener siquiera este fundamento cuando ya el Tribunal Constitucional ha realizado su misión.

Puede ser explicación, pero la explicación en la técnica legislativa se lleva a las exposiciones de motivos; justifican, motivan las decisiones, pero en ningún caso pueden constituir preceptos sustanciales.

Los mismos argumentos valen, me parece a mí, para la última frase. Pero aquí con mayor contundencia. Lo que se postula es la supresión de la frase «una imprescindible solidaridad individual y colectiva». Aquí no es que se repitan los preceptos constitucionales, es que se introduce un concepto jurídico indeterminado cuya funcionalidad es enormemente peligrosa para la seguridad jurídica. Solidaridad como norma y justificación de la actuación del Estado es algo que nadie discute y que tiene su apoyo en la Constitución, ar-

títulos 2.º y 138. Pero, ¿qué se entiende por solidaridad? ¿Cuál es el alcance de la solidaridad colectiva, cuál es el alcance de la solidaridad individual que se reproduce en el artículo 2.º, 1? Porque realmente no se repite en el texto del artículo 138.

Creo que lo oportuno es que se deje jugar el concepto caso por caso en las distintas actuaciones normativas del Estado, bien sustantivamente, bien por la normalización referida a las normas de las Comunidades Autónomas. De otro modo, el concepto de solidaridad podría jugar el mismo o un papel parecido al que jugaban otros conceptos jurídicos indeterminados —el orden público, el interés nacional concretamente— como modos prácticos de restringir el ejercicio de los derechos fundamentales durante la vigencia del régimen anterior.

Se podría aplicar aquí la declaración, llena de sentido común, del Magistrado del Tribunal Constitucional Plácido Fernández Viagas cuando en la sentencia del 22 de febrero de 1982 habla de la posible desnaturalización del ordenamiento, que podría llevar a configurar como Leyes Orgánicas cualquier Ley por referencia indirecta a un derecho fundamental, ya que es difícil —cito literalment— «concebir una norma que no tenga alguna conexión, al menos remota, con un derecho fundamental». Y es difícil, añadiría aplicándolo al caso concreto, que haya una norma que no tenga que ver con la solidaridad colectiva cuando la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, y sería muy difícil que ninguna norma tuviera que ver con la solidaridad individual cuando el Estado se define en nuestra Constitución como un Estado social y democrático de Derecho.

En conclusión, por lo que se refiere a esta enmienda, sentado en el apartado primero, hasta donde se puede genéricamente, el alcance del concepto «bases», concebido correctamente en su sentido material, en el segundo se extraen las oportunas consecuencias y me parece que son innecesarias otras explicaciones, que no hacen más que enturbiar, porque un precepto que se autocalifica de interpretativo, si no aclara, perturba.

Por lo que se refiere a la segunda enmienda, se trata de una enmienda de adición, en los términos siguientes: «Las bases a que se refiere el presente artículo sólo podrán ser desarrolladas mediante Ley por las Comunidades Autónomas si aquéllas

hubieran sido objeto de aprobación por las Cortes Generales».

Apunta esta enmienda a un problema ciertamente importante, que es el del rango de las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas en relación con las bases aprobadas por el Estado.

Sobre la materia hay ya unos principios claros, que aquí se han recordado, formulados en la doctrina del Tribunal Constitucional: bases como moción material que no necesariamente responden a un criterio formal, a un necesario contenido de la Ley de Bases; no es necesario que se encuentren anunciadas como tales principios y no siempre son aprobadas por Ley; es decir, que no son necesariamente contenido de una Ley.

Como datos ciertos para justificar mi enmienda afirmaré que también hay doctrina reiterada del Tribunal Constitucional acerca de la garantía constitucional de la potestad legislativa del desarrollo de las Comunidades Autónomas; que ésta no es una consecuencia cronológica de la aprobación de bases por el Estado y que las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente en el respeto de las condiciones básicas; que la potestad normativa de desarrollo para las Comunidades Autónomas no se reduce a la potestad de carácter reglamentario. Son, en síntesis apretada, principios ya sólidamente afirmados.

Pues bien, lo que quiero decir para justificar mi enmienda, en primer lugar, es que normalmente las bases serán contenido de una Ley y esta es la regla general. De un modo enfático —y se ha reproducido aquí— lo dice la sentencia del 28 de enero de 1982: «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlos con posterioridad a la Constitución es la Ley».

Y esto es razonable, por varios motivos; por lo que se deduce del análisis del artículo 149.1 de la Constitución, porque en algunos apartados así se dice expresamente: 7, 17, 23 y 29; porque se deduce al comparar algunos apartados del artículo 149.1: 1, 8, 13, 16, 18, 25, 27 y 30; con otros artículos de la Constitución que se refieren a derechos fundamentales, propiedad, funcionarios, procedimiento, etcétera; por el nuevo fundamento constitucional de la organización del Estado, que supone el paso de la centralización de la autonomía, de lo cual hay también base en el Tribunal Constitucional y que significa en este caso concreto que las Leyes de desarrollo de los Parla-

mentos autonómicos no son como los reglamentos de las Corporaciones locales, aunque en éstos rija también el principio de competencia.

Por tanto, cuando las bases sean contenido de una Ley del Estado, sólo por Ley de las Comunidades Autónomas debe desarrollarse, porque la legislación básica prevalece y es jerárquicamente superior a la legislación de desarrollo de las Comunidades; porque aquélla vincula a la legislación de desarrollo; pero la legislación de desarrollo prevalece sobre la normación del Estado que tenga el mismo carácter e igual o inferior rango.

Y esta afirmación que acabo de hacer es lo que justifica la entraña misma de mi enmienda. Por una razón doctrinal. Primero, porque la garantía constitucional es «general y configuradora de un modelo de Estado» —sentencia del 28 de julio de 1981— y porque hay Derecho positivo que en este sentido la avala.

Hay un precepto sumamente interesante que resulta muy difícil de explicar a la luz de la actual redacción del artículo 2.º, como es el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. En la última parte del artículo 10 del Estatuto de Andalucía se dice: «Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquélla serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango».

Se trata justamente de evitar algo que intuitivamente no parece razonable, que una Ley dictada en virtud de la competencia de desarrollo legislativo de una Comunidad Autónoma desarrolle un Decreto o una Orden ministerial de la Administración del Estado.

Lo mismo podría decirse para interpretar adecuadamente el artículo 11 del Estatuto de Asturias o el artículo 23 del Estatuto de Cantabria.

En la tesis expuesta hay algunas quiebras aparentes. A una ya se ha aludido aquí, que es el carácter transitorio que ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que por Decreto del Gobierno puedan desarrollarse las bases, entendidas en sentido material, que constituían toda la legislación preconstitucional.

Pues bien, de acuerdo con ello esa competencia sería por lo pronto algo transitorio y que debería tener también un tratamiento acorde, de Disposición transitoria, en un proyecto de Ley como el de la LOAPA que mira hacia el futuro y no hacia el pasado.

Y queda también otro tema que está recogido en el artículo 2.º de la LOAPA, creo que acertadamente, quizá con esa matización que proponía el Grupo Vasco, porque quedaría más claro, aunque yo no debo meterme como enmendante en estas cuestiones, que se refirerá a la determinación de algún elemento del contenido básico de la regulación legal.

No hay ninguna contradicción en que esto pueda hacerse por Decreto, es decir, por norma de rango inferior a Ley, con la necesaria correlación que establezco en mi enmienda: si las bases son aprobadas por Ley, el desarrollo debe hacerse también por Ley.

Cabe perfectamente que una Ley de una Comunidad Autónoma desarrolle unas bases aprobadas por Ley de las cuales un elemento de las mismas hubiese sido determinado por norma inferior de la Ley.

Y es que esos elementos normativos desgajados forman parte de las bases y constituyen Derecho del Estado, completan las bases merced a una habilitación legal —esta habilitación es fundamental—, pero no desarrollan las bases y esto es algo que la doctrina científica al distinguir los reglamentos que otorgan contenido a la Ley y reglamentos ejecutivos que desarrollan la Ley.

Nunca un reglamento estatal que desarrolle una Ley de las Cortes Generales podría estar necesitado de desarrollo ulterior por una Ley de la Comunidad Autónoma.

Con la conclusión que se propone en la enmienda —o con otra equivalente, que es lo mismo—, por ejemplo, inspirada en el artículo 10 del Estatuto de Andalucía, puede resolverse un problema jurídico y político y evitar la aparente y real degradación que con toda claridad se mantiene en las afirmaciones doctrinales de que una Ley de un Parlamento autonómico puede desarrollar un Decreto o una Orden ministerial sin mayores matizaciones.

Creo que, además, en este sentido, se podría incluso preguntarnos sobre el auténtico alcance de la LOAPA. Ayer se hablaba de la imposibilidad —y ya termino— de que la LOAPA derogue unos Estatutos de Autonomía. Pues bien, yo dejo aquí a la consideración de los miembros de la Comisión el siguiente dilema: o bien este precepto de la LOAPA no afecta al Estatuto de Autonomía de Andalucía —artículo 10, y entonces no sirve a sus finalidades declaradas de ordenación y de aclaración, porque subsisten dos regímenes—, o bien le

afecta, y si le afecta entramos en una imposibilidad constitucional. En base a este artículo, señor Presidente, pudiera darse la paradoja de que una Comunidad Autónoma dictara Leyes en una materia de su competencia exclusiva y no tuviese la potestad reglamentaria de la misma. Por consiguiente, nosotros solicitamos que, a partir de la palabra «ejecución», se suprima el párrafo que viene a continuación. O sea: «Las bases que, en cada caso, establezca la legislación estatal, no podrán reservar al Gobierno poder reglamentario y de ejecución». En cambio, que se suprima lo siguiente que decía el proyecto de Ley que ha quedado en parte modificado en trámite de Ponencia, «... salvo en aquellos aspectos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes».

Entendemos que este segundo punto del párrafo segundo contradice primero hasta la palabra «ejecución» y, en consecuencia, lo que crea es confusión. Este es el motivo por el que postulamos que después de la palabra «ejecución» se borre y anule todo lo que viene a continuación. O sea, que a partir de «ejecución», todo lo demás se suprima.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Pin.

Tiene la palabra el señor Alzaga, en un solo turno en contra a todas las enmiendas defendidas al número 3.

El señor ALZAGA VILLAAMIL: Muchas gracias, señor Presidente. Va a ser un tanto difícil el poder llevar a cabo este cometido con la brevedad deseada, dada la prolijidad con que se han movido hasta el presente los intervinientes.

Yo querría, en primer lugar, mostrar la extrañeza de nuestro Grupo Parlamentario por la circunstancia de que el alto grado de entendimiento, el elevado consenso alcanzado en los trabajos de la Ponencia en torno a este artículo, como en su momento también en torno al artículo 1.º, no se refleja en estas intervenciones.

En la Ponencia se hicieron aproximaciones importantes, por ejemplo, cuando en el apartado primero se sustituye la expresión «u otra semejante», después de hacer mención a «las de bases», «normas básicas» y «legislación básica». Igualmente, cuando se precisa que la competen-

cia normativa del Estado será la de las Cortes Generales, o, en su caso, el Gobierno, y las restantes precisiones que se dan, también en el apartado segundo, que SS. SS. conocen.

De aquí que nos encontremos en situaciones singulares, como que en la enmienda número 3, del señor Pi-Suñer, se nos defiende la supresión de los términos «directrices» y «reglas esenciales», cuando ha desaparecido ya en el informe de la Ponencia el término «directrices» para sustituirlo por el de «principios», aparte de que la supresión de «reglas esenciales» es la supresión de un término que está aceptado, por ejemplo, por la enmienda 176 de un Grupo Parlamentario tan poco sospechoso a este respecto, como sin duda lo es el Vasco.

Adentrándonos en la enmienda defendida por el señor Marcos Vizcaya, con el nivel que siempre caracteriza sus intervenciones, tenemos que decirle que ni qué decir tiene que nosotros pensamos que la expresión «legislación básica» incluye normas no legislativas de carácter general. Cualquier jurista, cualquier persona acostumbrada al manejo cotidiano de una obra tan difundida como, por ejemplo, el repertorio de legislación Aranzadi, sabe que en ese repertorio encontrará, bajo el rótulo de «legislación», como es común en Derecho cuando se habla de legislación, todas las disposiciones normativas de carácter general, tengan o no rango de Ley.

En consecuencia, cuando, por ejemplo, el artículo 149.1 de la Constitución, en su apartado 7.º, habla de: «Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas», no hay la menor duda de que en esa legislación laboral se incluyen normas de carácter básico, con o sin rango de Ley. Y cuando el artículo 149.1.12 nos habla de «Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial», no cabe la menor duda de que el constituyente no está recabando la participación de las Cámaras para dictar Leyes a la hora de, por ejemplo, modificar la hora oficial. Y es que hay casos en los que hay que completar, por vía reglamentaria, ciertos aspectos básicos de una materia. La forma de elaborarse ciertas estadísticas de interés general o los criterios mínimos uniformes para el control de productos alimentarios, no parece que se deban establecer con los mecanismos lentos y un tanto rígidos que caracterizan a las Leyes aprobadas o no en Cortes.

En segundo término, querría, brevemente, ha-

cer mención de que, por supuesto, mi Grupo Parlamentario conoce y comparte el criterio sentado por el Tribunal Constitucional, en su célebre sentencia de 28 de enero de 1982, sobre aquellos casos en que, a este respecto, la legislación básica debe ser dictada por las Cortes Generales, y los casos más reducidos en que corresponde hacerlo al Gobierno, a través de las normas administrativas que el mismo puede dictar. Pero esto está perfectamente recogido en el apartado 1.º del artículo 2.º, tal y como nos lo ofrece la redacción elaborada por la Ponencia, cuando se dice que «... se entenderá que corresponde a las Cortes Generales o, en su caso, al Gobierno...», y llamo la atención al señor Vizcaya de que tal «en su caso» supone una referencia a los problemas de jerarquía normativa y competencia que ahí existen y se aceptan.

Pasando al apartado 2.º de este artículo, tanto la Minoría Vasca como el Grupo Comunista han criticado, en términos rotundos, lo que, a su juicio, es una habilitación excesivamente generosa para que el Gobierno pueda, por vía reglamentaria y de ejecución, venir a desarrollar la legislación básica en ciertos supuestos.

Yo querría, lo más brevemente posible, explicar a SS. SS. que la redacción del apartado 2.º de este precepto es impecable. El desarrollo normativo reglamentario que se puede reservar el Gobierno de la nación está limitado conforme a este precepto, como sabemos, al contenido básico de la regulación legal, que no es sino lo previsto por la propia Constitución cuando, a lo largo del artículo 149.1, habla de bases, legislación básica y normas básicas. Lo único que se hace ahora es introducir una serie de pautas de mayor precisión al respecto. De una parte, la referencia a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, es decir, al bloque de constitucionalidad. De otra parte, una referencia a los intereses generales de la nación y, por último, que se exija su tratamiento por prescripciones uniformes.

Yo querría llamar la atención sobre algo que, al parecer, ha pasado desapercibido a los Grupos enmendantes, que es, por ejemplo, el criterio limitativo de los intereses generales de la nación.

Es una importante aportación, que se encuentra ya en el artículo 127 de la Constitución italiana, que lo introduce con motivo análogo, aunque no exacto, cuando se refiere a los intereses nacionales como algo que deben respetar las Leyes regionales, y el Tribunal Constitucional italiano y

la doctrina de este país han redondeado este concepto, que no es tan de caucho como «prima facie» se pudiera pensar.

Se trata de tutelar los intereses medulares, a través de los cuales se forma la unidad política del ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional italiana, desde la sentencia de 4 de julio de 1956, ha sentado, en múltiples fallos coherentes, una doctrina muy elaborada sobre la competencia estatal reglamentaria, en virtud del interés nacional, y, aunque acepta que el interés nacional puede ser cambiante y sometido a contingentes valoraciones, nunca ha admitido que esta, podríamos llamar, «locutio brevis», pueda introducir limitaciones por la mera conveniencia política del Poder central o por deseo de conservar o readquirir poder, o para vaciar un sector de competencia regional.

En consecuencia, estamos, por tanto, ante la posibilidad de que las bases que establezca la legislación estatal, que han de respetar siempre —no olvidemos esta precisión del apartado 2 del artículo 2.º de la Ley que estamos elaborando— las potestades de desarrollo legislativo que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas, tan sólo podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y ejecución en aquellos supuestos en que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deba considerarse contenido básico de regulación legal, por afectar a intereses generales —primer criterio inspirador— o exigir su tratamiento prescripciones uniformes, que, en definitiva, son los dos grandes criterios que ahora estaban subyacentes en los términos bases, legislación básica, etcétera, del artículo 149.1 de la Constitución y sobre los que ahora se hace esta construcción, en la mejor línea de la doctrina del Derecho Público europeo.

Por último, nos es imposible admitir la enmienda que sobre este apartado 2 de este artículo nos formula el Grupo Parlamentario Comunista, en un intento de que la legislación estatal en estos casos revista la forma de Ley-marco. Queremos decir, con el máximo respeto que, a nuestro juicio, existe una confusión profunda —diríamos, casi irónicamente, que de base— en el intento de trasladar a este respecto el empleo de la técnica de la Ley-marco.

La técnica de la Ley-marco, que está recogida, como todos sabemos, en el artículo 150.1 de la Constitución, se aplica a los supuestos en que hay materias de competencia estatal, sin que el núme-

ro correspondiente del artículo 149.1 hable de bases o deje de hablar de bases o legislación básica. La Ley-marco es un tipo de Ley que necesita de modalidades de control específicas, como sabemos, y aunque existe una discusión en la doctrina del Derecho público español sobre la naturaleza jurídica última de la Ley-marco, hoy prácticamente se ha impuesto la tesis de que es una modalidad de legislación delegada y, por tanto, es una modalidad de Ley verdaderamente diversa de la legislación básica que, por otra parte, dicho sea de paso, tampoco es confundible con las Leyes de Bases de los artículos 82 y 83 de la Constitución.

Por todo ello, entendemos que la formulación que nos facilita el informe de la Ponencia sobre este importante artículo 2.º es elogiable, que ninguna de las enmiendas que se han defendido, a nuestro juicio, contienen mejora alguna que pueda ser recogida y, por tanto, anunciamos nuestro voto favorable al texto del informe.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Han pedido la palabra los señores Roca y Torres. ¿A qué efectos?

El señor ROCA I JUNYENT: Señor Presidente, no se asuste; es simplemente a los efectos de retirar la enmienda número 85 y sustituirla por la transaccional, que defenderé con su simple lectura, a los efectos de brevedad.

Sería adicionar al artículo 2.º un párrafo 3, que es del siguiente tenor literal: *(Hay ruidos en la sala.)*

El señor PRESIDENTE: ¿Quieren atender sus señorías?

El señor ROCA I JUNYENT: Repito, señor Presidente, que se trata de retirar la enmienda número 85 y, en su sustitución, adicionar un párrafo 3 al artículo 2.º del proyecto, que tendría la siguiente redacción literal: «Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquella serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango».

Evito, señor Presidente, la distribución de esta enmienda, porque se trata, pura y simplemente, de reproducir literalmente lo que dice el artículo 10, párrafo 2, del vigente Estatuto de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica por esta Cámara.

El señor TORRES BOURSAULT: Pido la palabra para fijación de posición de nuestro Grupo.

El señor PRESIDENTE: Perdón, vamos a votar, el debate ha sido suficiente.

El señor TORRES BOURSAULT: Me admira la flexibilidad que tiene la Presidencia para garantizar la libertad de expresión de todos los grupos y la rigidez que emplea con el Grupo Socialista.

En cualquier caso, si S. S. lo prefiere, intenderíamos en el turno de explicación de voto, es indiferente; pero permítanos manifestar nuestra sorpresa.

El señor PRESIDENTE: Pues con sorpresa o sin sorpresa, vamos a votar. *(Risas.)*

El señor TORRES BOURSAULT: En cualquier caso, que conste en acta nuestra protesta.

El señor PRESIDENTE: Exacto. Tiene la palabra el señor Meilán.

El señor MEILAN GIL: Una cuestión mínima de orden. Yo no sé si ha sido por inadvertencia o simplemente porque no era necesario o no se consideraba suficiente la réplica, no he oído ninguna razón en contra de la enmienda que yo he presentado. Lo digo para que conste en acta que los argumentos que yo he expuesto aquí no han sido en absoluto contestados.

El señor PRESIDENTE: Comenzamos por votar las enmiendas del señor Pi-Suñer, de Izquierda Republicana, números 3 y 4. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: cinco votos a favor; 27 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Quedan desestimadas las enmiendas números 3 y 4 del señor Pi-Suñer.

Enmiendas número 86, de Minoría Catalana, con la transaccional de adición de un párrafo 3, que es reproducción del artículo 10...

El señor ROCA I JUNYENT: Pido votación separada, porque una es de supresión.

El señor PRESIDENTE: Votamos primero la enmienda número 86. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 26 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada la enmienda número 86.

Votamos la enmienda transaccional de referencia, que es un párrafo adicional que equivale al artículo 10 del Estatuto de Andalucía. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 26 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada la enmienda de adición.

La enmienda número 176, del Partido Nacionalista Vasco, en su redacción transaccional, y si le parece oportuno conjuntamente la de supresión del segundo.

El señor VIZCAYA RETANA: La de supresión era igual que la que ya ha sido votada, que era de supresión del párrafo 2.º, prefiero que se someta a votación solamente la transaccional.

El señor PRESIDENTE: Se somete a votación la enmienda transaccional del Partido Nacionalista Vasco.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 26 votos en contra; seis a favor.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Las enmiendas del Grupo Comunista números 111 y 112 se someten a votación.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 26 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Quedan desestimadas.

Las enmiendas números 95 y 96, del señor Meilán, ¿separadas o admite que se voten conjuntamente?

El señor MEILAN GIL: Me da lo mismo.

El señor PRESIDENTE: Conjuntamente.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 27 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Quedan desestimadas.

Las enmiendas números 205, 206 y 207, del señor Bandrés, se ponen a votación.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 27 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Quedan desestimadas.

Si no hay objeción, pondríamos a votación la totalidad del artículo segundo, según el informe de la Ponencia.

Tiene la palabra la señora Vintró.

La señora VINTRO CASTELLS: Pido votación separada del apartado 1.º de este artículo.

El señor PRESIDENTE: Ponemos a votación el apartado 1.º

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 27 votos a favor; uno en contra; cinco abstenciones.*

El señor PRESIDENTE: Queda aprobado el apartado 1.º del artículo 2.º del informe de la Ponencia.

Se pone a votación el apartado 2.º del artículo 2.º, según el informe de la Ponencia.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 27 votos a favor; seis en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda aprobado el apartado 2 del artículo 2.º del proyecto.

El señor TORRES BOURSAULT: Pido la palabra para explicación de voto.

El señor PRESIDENTE: Es imprescindible, no podría refundirse una explicación de voto, porque va a originar, lógicamente, otras explicaciones.

El señor Torres tiene la palabra.

El señor TORRES BOURSAULT: Muchas gracias por su reglamentaria generosidad, señor Presidente.

Quisiéramos consumir un turno, y no lo consideramos superfluo, ya que estamos interviniendo con parquedad dentro de los límites de la no re-

petición de argumentos ya conocidos, para explicar nuestro voto —digo— favorable al texto del dictamen de la Ponencia y contrario a la totalidad de las enmiendas presentadas. Y decir de antemano que esto es así, en primer lugar, porque considera nuestro Grupo que en la Ponencia se han agotado las posibilidades de diálogo, de flexibilidad, de aceptación de posturas razonables de otros Grupos, siempre y cuando no supusieran desvirtuar la filosofía del proyecto, las finalidades que éste persigue.

Por supuesto que nos resulta prácticamente imposible impugnar o explicar nuestro voto respecto de aquellas enmiendas que se limitan a expresar una descalificación global reiterada del proyecto, sin motivar siquiera el fundamento de esas enmiendas y con frases más o menos sonoras.

Parece imprescindible recordar, aunque no debería serlo ni a estas alturas del debate, ni a lo largo del tiempo que lleva funcionando nuestra Constitución de 1978, que no son los Estatutos los que interpretan la Constitución, sino que es la Constitución la que ha de guiar la interpretación estatutaria. La oposición a las enmiendas al artículo 2.º se engarza en el principio de la primacía de la Constitución, y quiero dejar bien claro que no tanto en el principio de primacía del Derecho del Estado, pero sí, insisto, de la primacía de la Constitución.

Es obvio que el interés general definido en la Constitución y que recoge este proyecto en diversos de sus artículos, o las divergencias interpretativas, los conflictos que puedan surgir en la aplicación de los Estatutos de Autonomía, han de resolverse sobre bases lógicas, sobre bases sistemáticas, sobre bases de equilibrio entre los principios de jerarquía normativa y las competencias exclusivas. Y habrá de decirse también que esas competencias definidas como exclusivas en el bloque constitucional, no suponen en modo alguno renuncia o abdicación por parte del Estado de sus facultades de ordenación básica o de criterios esenciales, tal y como este artículo pretende ordenar.

Esta reserva sobre los criterios básicos, sobre las bases, las normas básicas, la legislación básica, como dice el artículo 2.º, no deriva de la LOAPA, no la estamos estableciendo aquí, sino que deriva de la propia Constitución, con un objetivo claro que es el de preservar su propia armonía, la armonía constitucional, y la unidad esencial del ordenamiento jurídico en aras del interés general

que se enmarca en lo que se recoge al final del apartado 1. La igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español, y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.

Quizá en la formulación y defensa de las enmiendas se ha jugado con el equívoco del sentido formal o material de las bases. Y es evidente, y todos somos conscientes de ello, que aquí no se ha pretendido fundamentar las bases en el sentido formal, los criterios básicos en el sentido formal, sino en el sentido material de los criterios, de los contenidos, de los fundamentos de la Constitución. De la Constitución, de los Estatutos, de la legislación vigente y de algo más que en las reiteradas citas de las sentencias del Tribunal Constitucional, de 28 de enero de 1982 y me permito añadir de la de 28 de julio de 1981, porque recoge expresiones literales idénticas, se ha omitido citar, digo, la afirmación de que esos principios o criterios básicos pueden estar o no formulados como tales en textos de la legislación. Pero que también pueden ser aquellos que racionalmente se deducen de la legislación vigente; porque lo importante no es tanto que la noción material de las bases como su contenido se encuentre localizado allí donde se encuentre y que la deducción racional de la legislación vigente es un concepto suficientemente difícil de aprehender, no diré imposible, difícil de aprehender, como para que pueda ser necesaria su plasmación en un texto legal.

Así pues, aquí no se prevé como necesaria, en modo alguno, en las sentencias del Tribunal Constitucional, el establecimiento ni de una Ley-marco ni de una Ley de Bases; se trata, insisto, de bases materiales y no formales, formuladas en algunos casos por la legislación, pero no necesariamente por la legislación. Las más citadas entre ellas, recogidas en la legislación o en las normas básicas son las bases de la función pública, por ejemplo, o la estructura y el funcionamiento de la actividad económica, la unidad de mercado, etcétera. Esto no supone, evidentemente, que con este engarce en la Constitución, que recoge el artículo 2.º de la LOAPA, el Estado, o las Cortes, o el Gobierno, pudieran agotar la regulación legal de lo que son las competencias exclusivas dentro de ese contexto que estoy expresando; quedan reservadas como competencias exclusivas, a pesar, o más que a pesar, dentro de las bases, de los criterios

básicos o de las normas básicas, las facultades que los Estatutos y la Constitución otorgan a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y la ejecución de estos criterios, y aquellas disparidades o divergencias en el desarrollo que pudieran ocurrir en diversas Comunidades Autónomas, deben encontrar su guía, en primer lugar, de prevención y, en segundo lugar, de corrección, en las previsiones de la Ley que estamos aprobando, y en último término, en el sistema de corrección de las vías de inconstitucionalidad que le confiere la Ley al intérprete supremo de la Constitución, al Tribunal Constitucional.

Por todo ello es por lo que hemos votado a favor del texto de la Ponencia y en contra de las enmiendas.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Pasamos a debatir las enmiendas relativas al artículo 3.º La Minoría Catalana ¿sus enmiendas números 83 y 84? (*Pausa.*)

El señor ROCA JUNYENT: Señor Presidente, muy brevemente.

Pedimos una primera alternativa. La supresión del artículo 10, porque, como luego se explican los votos y no se explica el porqué, pedimos simplemente que se nos diga qué dice de nuevo este artículo respecto de lo que disponen todos los Estatutos de Autonomía aprobados. Y como si hay algo nuevo es la redacción, que diciendo lo mismo lo dice distinto, entonces lo único que pedimos es alternativamente que se adopte la redacción literalmente exacta que se contiene en todos los Estatutos de Autonomía hasta ahora aprobados.

No alcanzamos a comprender por qué si un artículo figura en los Estatutos reiteradamente citado, resulta que ahora lo tenemos que volver a citar en la LOAPA y además se haga con una redacción distinta que dice lo mismo.

Nada más.

El señor PRESIDENTE: Partido Nacionalista Vasco, enmienda número 177; tiene la palabra el señor Vizcaya.

El señor VIZCAYA RETANA: Señor Presidente, señorías, mi Grupo está fundamentalmente de acuerdo con el contenido del artículo 3.º, en la medida que, como decía antes el Diputado

preopinante, el artículo 3.º es una reproducción literal del texto de los Estatutos de Autonomía aprobados por esta Cámara y, además, es reproducción íntegra de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones. Es decir, que el artículo 3.º no es más que la legalización de esta doctrina jurisprudencial y no es más que reiteración de las Disposiciones transitorias, o en algunos otros casos no son Disposiciones transitorias, pero Disposiciones contenidas en los Estatutos de Autonomía. Por tanto, nosotros no vemos necesidad de ese artículo 3.º, no porque no estemos de acuerdo con él, sino que estando de acuerdo con él, en la medida que es reiteración de nuestro Estatuto —por ejemplo, el Estatuto vasco, Disposición transitoria séptima—, es, además, como digo, doctrina sentenciada por el Tribunal Constitucional.

En este sentido, pensamos que carece de fundamento el artículo 3.º de la LOAPA y pediríamos su supresión por razones de funcionalidad y de, diríamos, quitar lastre en esta Ley, pero no porque estemos en desacuerdo con su contenido.

El señor PRESIDENTE: El señor Pi-Suñer mantiene la enmienda número 5; tiene la palabra.

El señor PI-SUÑER CUBERTA: Señor Presidente, es muy sencillo y muy brevemente. Esta enmienda al artículo 3.º de la Ley tiene el propósito de cambiar la redacción del texto. En el párrafo 2 de este artículo se dice que las Comunidades Autónomas que ostente competencias según los Estatutos, podrán desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el Derecho estatal vigente en el momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución.

Somos partidarios de que después de decir «podrán desarrollar legislativamente» diga simplemente «principios o bases que se contengan en el Derecho vigente».

Esta enmienda se justifica, a criterio de este Diputado, porque se entiende que los principios o bases se encuentran en todo conjunto del ordenamiento jurídico, tanto estatal como referente a las Comunidades Autónomas.

El resto del artículo puede quedar igual.

El señor PRESIDENTE: Enmienda número 113, del Grupo Comunista. Tiene la palabra la señora Vintró.

La señora VINTRO CASTELLS: Gracias, señor Presidente. Se trata de añadir un primer párrafo al texto, que guarda relación con la enmienda anterior en que mi Grupo pretendía incluir el concepto de Ley-marco y precisar, a partir de la promulgación de una Ley-marco, por parte del Estado, el plazo de tiempo en que la Comunidad Autónoma con competencia legislativa deberá desarrollar esta Ley-marco.

En la medida en que no se ha aceptado nuestra propuesta a la Ley-marco, no parece que tenga mucho sentido votar esta enmienda; sin embargo, ruego a la Presidencia que sí la someta a votación para su posterior trámite en el Pleno.

El señor PRESIDENTE: ¿Turno en contra de estas enmiendas. *(Pausa.)* No hay turno en contra. Se ponen a votación.

Enmiendas número 83 y 84, de Minoría Catalana. Se votan separadamente, primero la número 83. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 19 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Enmienda número 84, también de Minoría Catalana. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 21 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Enmienda número 177, del Grupo Parlamentario Vasco. *(Pausa.)*

El señor VIZCAYA RETANA: No la someto a votación.

El señor PRESIDENTE: Enmienda número 5, del Grupo Mixto. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cuatro votos a favor; 20 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Enmienda número 113, del Grupo Comunista. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 20 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada la enmienda.

Ponemos a votación el texto del informe de la Ponencia al artículo 3.º *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 21 votos a favor; uno en contra; tres abstenciones.*

El señor PRESIDENTE: Queda aprobado el artículo 3.º, según el informe de la Ponencia.

Pasamos al artículo 4.º El señor Pi-Suñer tiene la palabra, para la defensa de su enmienda número 6.

El señor PI-SUÑER I CUBERTA: Gracias, señor Presidente. Esta enmienda al artículo 4.º, artículo importantísimo dentro de este proyecto, solicita la supresión del mismo, por considerar que vulnera la propia Constitución del Estado, porque acaba con las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Tengo que decir que, de aprobarse, representaría el más duro de los golpes que este proyecto destina a las Comunidades Autónomas, en especial a las Comunidades Autónomas catalana y vasca.

Queremos decir las cosas por su nombre, y para ello debemos empezar a señalar que la LOAPA es un traje hecho a medida, y en especial este artículo 4.º, para encorsetar las autonomías de las Comunidades históricas.

Este artículo es totalmente anticonstitucional, porque vulnera el artículo 149.3 de la Constitución, que, como se sabe, prevé que las Comunidades Autónomas puedan tener competencias exclusivas, como lo señalan también los propios Estatutos.

La supresión de este artículo nos permitiría, si es que se aprobase, que, naturalmente, no lo creo, defender la propia Constitución del Estado y no atacarla, porque es lo que se hace en ciertos aspectos con este artículo 4.º, porque vulnera textos constitucionales tajantes y vigentes.

Por tanto, interesaría mucho, a criterio de este Diputado, la supresión de este artículo, aunque ya sabemos que es taras inútil, porque este artículo es el pivote principal de lo que consideramos que es una agresión contra las autonomías. Ahora ya sabemos que, en adelante, prevalecerán siempre sobre las normas de la Comunidad Autónoma, las normas del Estado, cualquiera que sea la

denominación de las competencias que a las Comunidades correspondan.

No comprendo realmente cómo, a los cuatro años de tener promulgada una Constitución, puede dictarse una Ley Orgánica que la vulnere y la infrinja, desconociéndola, al menos, en algunos aspectos bien claros.

Este artículo, evidentemente, representa una reforma profunda e indirecta de la Constitución, por unos caminos distintos de los que figuran en la propia Constitución como senda a seguir para su reforma.

Las Constituciones se hacen viejas, pero la nuestra, que es tan reciente, resulta incomprensible que se intente modificar por estas sendas, distintas a las legales, e incluso que se pretenda tan rápidamente su reforma. Ya sé que se me dirá que no se reforma nada, pero en el fondo, de una manera material, física y tajante, la aprobación de este artículo 4.º vulnerará la Constitución del Estado, dígase lo que se diga, y se verá más adelante.

Este artículo, sombrío ya de sí, lo es más todavía que los otros del proyecto, porque proyecta su nefasta sombra sobre todo el proyecto de Ley que estamos debatiendo.

Si este artículo sigue adelante, en la forma como está redactado, se habrán terminado las competencias exclusivas en favor de las Comunidades Autónomas que reconocen los Estatutos de Autonomía; serán todo competencias compartidas, pero siempre con el añadido de que, en todo caso, prevalecerán las normas del Estado.

Así pues, señor Presidente, la gran diferencia que existe y que hay entre autonomía y descentralización, es, precisamente, que descentralizar es administrar, en base a una competencia única, que desparrama y diversifica en distintas zonas o lugares, pero siempre procediendo la competencia de un mando desde el mismo lugar. En cambio, autonomía representa la cesión de atribuciones de autogobierno a la Comunidad, para que pueda administrarse dentro de las competencias que se le ceden, en la forma que se estime aconsejable. En este caso, la Comunidad Autónoma, aunque sea poco lo que se le cede, limitadas las competencias que se le traspanan, mientras se mueva dentro de la órbita o ámbito que se le ha cedido, puede gobernarse a su antojo.

Pues bien, en base a este artículo 4.º del proyecto, todo aquello autonómico se viene al suelo, porque este artículo hace imposible las competencias exclusivas, tal como ya he dicho;

que hace incidir en la simple descentralización, que es lo que se busca mediante este proyecto.

Indiscutiblemente, una vez aprobada esta Ley, las autonomías serán distintas, quedarán muy menguadas y, prácticamente, carentes de iniciativa. Se conservará una fachada autonómica, porque resultaría muy poco político eliminarla, pero la autonomía tan rigurosa como la entendemos nosotros, estará tocada de muerte. Como a nosotros nos gustaría que las autonomías funcionaran en España, nos duele mucho que se haya presentado esta Ley, que grandes males puede acarrear para el futuro de nuestro país.

Vemos el problema autonómico en forma profunda y veraz, no en forma artificial. Por tanto, creemos que es triste que desde los despachos de los grandes políticos centrales, todavía no se comprenda realmente lo que significa autonomía.

En resumen, señor Presidente, creo que este artículo 4.º, que es el más importante de esta Ley, lo que más lesión causa a las autonomías, debería ser suprimido. Eso es lo que postula este Diputado, que ya sabemos que será con pocas esperanzas de éxito.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: El señor Roca tiene la palabra, para defender sus enmiendas números 81 y 82.

El señor ROCA I JUNYENT: Señor Presidente, señorías, supongo que no escapa a SS. SS. que éste es el artículo principal de la LOAPA, y que la valoración del proyecto de Ley se centra, de manera fundamental, en la redacción final de este artículo, por cuanto, en definitiva, toda la estructura del Título I, que es, a su vez, el Título fundamental de la LOAPA, descansa en la redacción de este artículo 4.º

En primer término, quiero, diríamos incluso, protestar, por una cierta presentación que se está haciendo, en relación con la discusión de este artículo 4.º, en la que ha permitido a ciertos medios de información titularizar, y además con grandes oropeles, con un título enorme, diciendo: Los partidos nacionalistas no aceptan la primacía de la Constitución.

Bien, los partidos nacionalistas no sólo aceptan la primacía de la Constitución, sino que, en este caso, la están defendiendo, están defendiendo la primacía de la Constitución frente a los intentos

de modificar, encubiertamente, y ahora casi ya no tan encubiertamente, sino de una manera muy a la vista, el contenido de la Constitución, y muy clarísimamente el artículo 149.3 de la misma.

Por tanto, las cosas no son éstas. No se plantean de la manera que se están planteando, sino muy al revés. Hoy, en nuestra formulación y en nuestra defensa, lo que estamos haciendo es defender la Constitución contra aquéllos que pretenden modificarla, ignorarla y alterarla. Que conste que, como se puede señalar que esto es muy grave decirlo así, yo simplemente les recomiendo a SS. SS. que lean un reciente artículo, interesantísimo, en la revista del Centro de Estudios Constitucionales, y encontrarán, por parte del profesor Ignacio de Oto, una frase tan contundente como ésta, que termina diciendo, simplemente, que en el esquema que se pretende por la LOAPA, en relación con el artículo 4.º, es la destrucción de la autonomía. Se dice literalmente así.

Se ha querido justificar el artículo 4.º del actual proyecto de la LOAPA, en base a decir que estábamos ante un vacío. Se dice: «En los Estatutos de Autonomía se contiene una fórmula que establece la prevalencia del derecho de las Comunidades Autónomas». Pues bien, ahora hay que hacer la otra parte de esta relación jurídica, y hay que establecer una prevalencia del derecho de Estado, dado que la Constitución se olvidó de consignarlo». Esto es absolutamente falso. La Constitución no se olvidó de consignar lo que ahora se pretende por los concertantes autonómicos, sino que la Constitución y los constituyentes no lo quisieron hacer, que es muy distinto, y vamos a probarlo.

En primer término, yo quisiera apelar a la sensibilidad de al menos una parte de los concertantes, para situarles en lo que fue la Constitución republicana. Y cuando en la Constitución republicana este tema se trató, la Comisión Constitucional de aquella época formuló y preparó una redacción prácticamente idéntica a la que hoy se contiene en el proyecto de la LOAPA; y cuando el dictamen de la Comisión Constitucional llegó al Pleno, en una excelente intervención (una gran e importante intervención de aquel gran Diputado, que debe decir mucho a un sector de esta Cámara, que fue don Luis Jiménez Asúa, y quizá otros compañeros citarán literalmente sus expresiones) Jiménez de Asúa hizo referencia concreta a que aquel artículo, de prosperar en la redacción

que tenía, iba a suponer la total destrucción de las autonomías, la total inviabilidad de las autonomías. Lo dijo Jiménez de Asúa comentando el mismo artículo que hoy se pretende poner en la LOAPA. Y sus palabras fueron lo suficientemente eficaces como para que los constituyentes republicanos, sensibles a sus palabras, modificasen totalmente el criterio e hiciesen figurar en la Constitución republicana, de hecho, lo mismo que hoy figura en el artículo 149.3 de la Constitución. Quiere decirse que en el artículo 149.3 de la Constitución de 1978 se sigue la más fiel de las tradiciones introducidas en la Constitución republicana, precisamente gracias a una magistral intervención del señor Jiménez de Asúa.

Por lo tanto, no hay vacío. Es más, como SS. SS. recordarán (y tuve ocasión de decirlo ante esta Comisión pero lo vuelvo a repetir para que nada quede sin decir) el texto exacto de lo que hoy figura en el proyecto de la LOAPA, fue el contenido de una enmienda defendida ante el Pleno del Congreso de los Diputados por don Laureano López Rodó; el contradictor de aquella enmienda, defendiendo el texto que hoy figura en el artículo 149.3, decía que la enmienda de don Laureano López Rodó lo que hacía era dejar sin efecto el derecho de las autonomías e incluso citando, como SS. SS. recordarán el Imperio Asirio-babilónico como precedente de maestría, diríamos, respecto a la autoría de don Laureano López Rodó. Esto lo defendió don Gregorio Peces-Barba, quien fue tan eficaz y sensible en sus palabras que convenció a toda la Cámara y toda la Cámara dijo que no a don Laureano López Rodó. Hoy a aquello que se dijo que no en la época republicana, gracias a la intervención de don Luis Jiménez de Asúa, y a aquello que se dijo que no en el Pleno del Congreso de los Diputados, gracias a la intervención de don Gregorio Peces-Barba, hoy, entre otros, el PSOE intenta introducirlo por la vía del artículo 4.º de la LOAPA en términos literalmente exactos. Ellos sabrán de su coherencia y yo también retendré, diríamos, salvo valoraciones al respecto.

En un segundo orden de cuestiones, lo que quiero decir es que no se nos diga que esto no modifica nada; que se lean todos los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha, incluso los que se están aprobando en este momento, y verán que les falta la última sanción. En todos ellos se contiene un artículo, lo que viene a decir exactamente lo que se dice, por ejemplo, en el artículo 26

del Estatuto de Cataluña: «En materia de la competencia exclusiva de la Generalidad, el derecho catalán es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro».

Que alguien me diga si esto es compatible con lo que figura en la LOAPA y que además de decirlo, porque se puede decir todo, intente defenderlo. ¿Cómo se puede decir lo que acabo de leer y se puede decir, a la vez, lo que está figurando en el artículo 4.º del proyecto de la LOAPA, en el que se dice: «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 la Comunidad Autónoma»? Esto es absolutamente incompatible; no tiene ningún tipo de relación, no se sostiene, se contradice la voluntad de los constituyentes, se contradice la voluntad de todo proceso autonómico, incluso del que se está realizando en la actualidad. Por lo tanto, quiere decir que estamos ante una alteración profundísima del ordenamiento jurídico constitucional español.

Este artículo supone una reconsideración en profundidad, no del proceso autonómico sino, incluso, del texto constitucional. Yo comprendo que algunos lo hayan podido defender en algún caso porque han dicho que no les gustaba la Constitución, y hay algunos que dicen que esto es bueno porque han dicho que el Título VIII de la Constitución es nefasto. Cuando alguien dice que el Título VIII de la Constitución es nefasto, lo lógico es que, por vías encubiertas, intente modificarlo, pero los que hemos hecho la Constitución, lo menos que podemos hacer es defenderla, porque no se puede decir que se defiende la Constitución intentando modificarla subrepticamente en la menor ocasión que se nos ofrece.

El análisis del precepto del artículo 4.º del proyecto de la LOAPA es gravísimo. Yo he repetido en tantas ocasiones como ha sido necesario varios ejemplos, y en tantas ocasiones se ha dicho que esto es exagerado; incluso se ha llegado a decir; ya haremos una enmienda, ya haremos una Disposición transitoria que salve los problemas que usted dice. Ni ha salido la transacción ni ha salido la enmienda. Aquí lo que se dice —y algunos de los presentes son finos civilistas para entender lo que se quiere decir—, por ejemplo, aplicándolo al Derecho Civil especial, es que el Derecho civil especial desaparece, porque es especial precisamente en tanto en cuanto es distinto del Derecho civil común; por lo tanto, siempre la

norma del Derecho civil especial común será distinta y contradictoria de la norma del Derecho civil especial y, en la medida en que en todo caso prevalezca la Ley del Estado, el Derecho civil especial, sea el catalán, sea el aragonés, sea de las múltiples especialidades que existen en nuestro ordenamiento civil, están absolutamente llamados a desaparecer, a quedar sin ninguna virtualidad.

No se diga que ya se interpretará en el artículo 149.1 lo que quiere decir «el ejercicio de sus competencias que deja a salvo, sin perjuicio...». Señorías, estamos haciendo una Ley que se ha dicho que quiere precisamente retirar la ambigüedad del «sin perjuicio», y resulta que nos obliga de nuevo a interpretar el «sin perjuicio». Esto no tiene sentido. Lo que se está haciendo es lo que en términos procesales se dice de la inversión de la carga de la prueba: mire usted, de momento que prevalezca el Derecho del Estado, luego ya decidirá el Tribunal. ¿Qué garantías jurídicas, qué seguridades jurídicas se respetan para el ciudadano que, en la aplicación concreta de su Derecho, tenga que llegar al Tribunal Constitucional para que le digan que la compilación del Derecho civil especial de Cataluña es prioritaria respecto del Derecho civil común en lo que haga referencia, por ejemplo, al régimen económico matrimonial? Esto es una agresión a la seguridad jurídica de los ciudadanos, es un atentado constitucional que no lo sufren las instituciones de las Comunidades Autónomas, lo sufren fundamental y principalmente todos y cada uno de los ciudadanos de este país. Esto es lo grave de este artículo. Este artículo en este sentido presenta unas consecuencias de extraordinario alcance.

Yo no quisiera cansar la atención de SS. SS. Como se dice, y aún se dirá hoy porque si no ya no se sostiene lo que se puede decir, y que nosotros no aceptamos la primacía de la Constitución, en este momento yo retiro la enmienda número 81 y presento ante SS. SS. un texto alternativo que voy a repartir, pero que todos los ponentes que estuvieron aquí conocen, y luego diré por qué no lo aceptaron. La redacción dice: «El Derecho del Estado dictado en el ejercicio de sus competencias prevalecerá, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, sobre las normas de las Comunidades Autónomas».

Que alguien diga que aquí no se respeta la Constitución; decimos pura y simplemente que la prevalencia del Derecho del Estado se respeta de

acuerdo con lo que establece el artículo 149 de la Constitución, no exclusivamente el 149.1 sino que también existe el 149.3. Que se diga entonces que esto no es aceptar la primacía de la Constitución. Se puede decir otra cosa, que lo que no se quiere precisamente es aceptar la primacía de la Constitución por los que se oponen a esta enmienda y a esta formulación. Nosotros aceptamos la primacía de la Constitución y aquí está; lo que decimos es que la primacía del Derecho del Estado no puede darse, en todo caso y alegremente, cuando convenga sino que se da por las vías que la Constitución establece, en los términos que la Constitución establece.

Si este artículo prospera, señorías, ya no haremos más leyes de armonización, no porque no sean necesarias sino porque con una simple Ley ordinaria del Estado habrá suficiente. Ya no será necesario hacer Leyes de armonización porque una simple Ley del Estado prevalecerá y, en todo caso, ya irán recurriendo los ciudadanos ante el Tribunal y ya veremos cuánto tiempo duran, ya veremos si el alcance de los preceptos va a tener una traducción tan inmediata y clara que pueda recuperar para los ciudadanos la garantía de una claridad perfecta en la aplicación futura del ordenamiento jurídico. Esto es muy grave señorías, pues, la Constitución establece tres tipos de competencias de las Comunidades Autónomas. Competencias de ejecución, cuando no es necesario, respecto de estas competencias de ejecución, establecer ninguna prioridad del Derecho del Estado; lo único que hace la Comunidad Autónoma es aplicar, ejecutar el Derecho del Estado.

Fija una segunda competencia, que es aquella que establece el desarrollo legislativo de las Leyes de Bases a que se hace referencia en el artículo 2.º del proyecto. En ésta es evidente que no puede existir contradicción entre la norma de desarrollo y la norma principal; por definición, por principio, si esto es que lo que se quiere decir aquí, póngase este artículo 4.º en el artículo 2.º y habremos enmendado el problema. Sé que la sensibilidad de algunos podría aceptar esto y que lo que no ha permitido aceptarlo es, pura y simplemente, el «mantenella y no enmendalla», en una filosofía, diríamos, políticamente muy aceptable.

Tercer punto: cuando hay competencias exclusivas, el derecho del Estado no prevalece, el derecho del Estado es simplemente supletorio. Esto no lo digo yo, sino el artículo 149.3 de la Constitución, y lo dice con unos términos tan claros que

es imposible decir que son compatibles con lo que la LOAPA propone. Dice así: «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas». Esto es lo que dice la Constitución y esto es exactamente lo contrario de lo que dice la LOAPA.

Por tanto, si hay voluntad de respetar la Constitución, hay fórmulas posibles para poderla respetar. Una, trasladando el contenido del artículo 4.º al artículo 2.º, complementado con la enmienda transaccional que hemos formulado al artículo 2.º reproduciendo el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que tiene en este sentido un tratamiento de privilegio porque no lo tienen los demás Estatutos. Estoy convencido de la fina sensibilidad del Partido Socialista de Andalucía para extrapolar y reconducir este artículo, introducido en su Estatuto, a todos los demás Estatutos a través de la Ley Orgánica a la que se pretende dar esta naturaleza; estoy convencido de que lo querrán hacer, no creo que quieran, diríamos, conservar simplemente este precepto dentro del marco de un Estatuto concreto, sino extrapolarlo al conjunto de los Estatutos. Por tanto, si adicionamos lo que hemos dicho en el artículo 2.º más el artículo 4.º lo ponemos en el artículo 2.º, no hay problema. Y si se quiere mantener el artículo 4.º en una redacción que establezca la prevalencia del Estado en artículo diferenciado, póngase en la formulación que nosotros proponemos en este caso.

Esta formulación es inatacable, constitucionalmente inatacable, nadie podrá decir que no respetamos la primacía de la Constitución. El Derecho del Estado dictado en el ejercicio de sus competencias prevalecerá, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución (no cito el artículo 26 del Estatuto de Cataluña ni los respectivos Estatutos ni otras Leyes) sobre las normas de las Comunidades Autónomas. Si esto no se acepta es que lo que no se acepta es la primacía de la Constitución, pero quien no acepta la primacía de la Constitución son los Partidos que se oponen a la aceptación de este artículo.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Enmienda 114 del Grupo Comunista. Tiene la palabra la señora Vintró.

La señora VINTRO CASTELLS: Muchas gracias, señor Presidente. Efectivamente, y lo han señalado los Diputados que han intervenido con anterioridad, el artículo 4.º supone uno de los puntos de inflexión más importantes del carácter de la Ley de Armonización de las Comunidades Autónomas, conocida entre nosotros por la LOAPA.

A nosotros nos parece que es difícil, y sobre todo a esta Diputada que no es especialista en temas constitucionales, hacer una intervención de carácter jurídico después de la intervención del señor Roca, que une a su condición de ponente constitucional una especialización en los temas de las competencias de las Comunidades Autónomas y del desarrollo del Título VIII de la Constitución.

Ahora bien, la enmienda que nuestro Grupo presenta pretende fundamentalmente dos cosas: una, salvaguardar la Constitución en su Título VIII, salvaguardar las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y, en este sentido, el apartado 2 de nuestra enmienda es absolutamente claro, dice literalmente: «En el supuesto de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el derecho de éstas prevalecerá sobre el Estado en los términos previstos en el artículo 149.3 de la Constitución», con lo cual queda perfectamente claro no sólo nuestro respeto al principio constitucional, sino también nuestro respeto a los Estatutos de Autonomía que ya se han aprobado o que se puedan aprobar en el futuro.

En segundo lugar, nuestra pretensión en el apartado 1 es señalar en qué casos se puede producir la prevalencia del Derecho del Estado: cuando se trate de casos de conflicto y cuando se trate de carácter concurrente en las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.

A nuestro juicio, señorías, el no modificar el artículo 4.º de la LOAPA no va a resolver en absoluto ninguno de los problemas, sino que va a acelerar, por un lado, una modificación subrepticia, como se decía, de la propia Constitución, y va a generar de alguna manera un vaciado de las posibilidades de esta construcción del Estado de las Autonomías. Creemos que la fórmula que ofrecía hace un momento el señor Roca puede ser

aceptable. En cualquier caso, nosotros mantenemos nuestra propia enmienda y apelamos a la sensibilidad de los otros Grupos que hasta este momento no han parecido especialmente sensibles a esta argumentación constitucional de la modificación del artículo 4.º, para que ahora, si es posible, incluso en el trámite de Pleno, se acepte la modificación de un artículo que, de no ser modificado, va a suponer fundamentalmente un quiebro en el ordenamiento, en la interpretación y en la misma letra de la Constitución.

El señor PRESIDENTE: Por el Grupo Parlamentario Vasco, tiene la palabra el señor Vizcaya.

El señor VIZCAYA RETANA: Señor Presidente, señorías, pienso que estamos en presencia de la auténtica esencia de la LOAPA, de lo que ha motivado la existencia de la LOAPA. Evidentemente, hay preceptos importantes, pero con un alcance muy limitado en comparación con el artículo que ahora estamos debatiendo. Mi impresión es que, salvo algunos aspectos de la función pública y visto el alcance de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la LOAPA en su redacción actual podría reducirse al artículo 4.º como artículo único. Es decir, que aquí está la cuestión fundamental que justificaría, evidentemente, un debate más amplio que el normado por un Reglamento aplicado estrictamente, porque, a nuestro modo de entender, el artículo 4.º, en su redacción actual, está poniendo en cuestión todo el sistema competencial establecido a través de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía; está poniendo en cuestión la propia existencia de una capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas; está poniendo en cuestión, en suma, la autonomía política que consagra nuestra Constitución, que no es una mera descentralización administrativa.

Voy a empezar la defensa de mi enmienda diciendo que, de mantenerse en sus términos actuales el artículo 4.º, nuestro Grupo y las instituciones que él apoya en el País Vasco reconsiderarán de modo radical su política en la medida en que el texto que sirvió para establecer las normas básicas de convivencia y de conciliación ha sido violentado «a posteriori», después de que el pueblo vasco aprobase en referéndum su Estatuto de Guernica. Comenzaré mi defensa leyendo muy brevemente la intervención de Jiménez de Asúa a

la que antes se refería el Diputado señor Roca, y que ha tenido la deferencia de dejarme leer. Creo que la lectura de esta defensa de un artículo en la Constitución de la República, de la cual es reproducción literal nuestra enmienda, es muy importante para saber el alcance del precepto debatido.

Como saben SS. SS., el artículo 21 de la Constitución republicana establece la prevalencia del derecho de Estado sobre el de las Comunidades Autónomas en sus competencias exclusivas y recoge al mismo tiempo o excepciona esa prevalencia cuando estemos en presencia de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Es decir, que la prevalencia del derecho de Estado sobre el de las Comunidades Autónomas no es una prevalencia absoluta, sino relativa, y la relatividad viene impuesta porque, a su vez, se recoge, se reconoce y se consagra la prevalencia del derecho de la Comunidad Autónoma sobre el derecho del Estado cuando la Comunidad Autónoma actúa en el marco de sus competencias exclusivas.

El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos. Eso es lo que dice el artículo 21 de esta Constitución de la República.

Jiménez de Asúa, al defender esta redacción, decía: «Hay un punto de coincidencia esencial: Que el derecho del Estado prevalece sobre el de las regiones, pero prevalece sólo cuando haya un conflicto de Leyes, porque si vamos a hacer que el derecho de Estado prevalezca sobre el de la región en todo caso, tanto equivale a abolir de una manera total la autonomía y a falsear la Constitución».

Seguía diciendo Jiménez de Asúa: «Y como nosotros queremos ir a encarar noblemente el problema y no a establecer fórmulas falsas de apariencia autonómica integral y que en el fondo no sean más que principios unitarios, hemos aceptado en el artículo 21 que en todo conflicto de Leyes prevalezca siempre el derecho del Estado español, pero en las materias propias y peculiares del Estatuto no pueda darse tal prevalencia.»

Señorías, esta es la defensa que hacía Jiménez de Asúa en su intervención sobre el artículo 21 de la Constitución de la República, palabras de defensa que yo asumo como propias, en la medida en que la redacción que proponía Jiménez de

Asúa y que fue aprobada en Pleno es la que propongo yo en mi enmienda.

La prevalencia del derecho del Estado sobre las Comunidades Autónomas sí, excepto cuando las Comunidades Autónomas actúen en el marco de sus competencias exclusivas. Y esto lo dice no solamente nuestra enmienda, sino también la Constitución en el artículo 149.3, cuando habla de la prevalencia es en todo caso, salvo cuando estemos en presencia de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Lo dice el artículo 21 del Estatuto Vasco, del Estatuto catalán, gallego, andaluz, etcétera. Se dice: «El derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva se aplicará con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el derecho del Estado.»

Como decía mi compañero Miguel Roca, nuestro Grupo no pretende suprimir la prevalencia del derecho del Estado sobre las Comunidades Autónomas; y tan no lo pretende que en la formulación de nuestra enmienda se reconoce paladinamente esa prevalencia, pero al mismo tiempo se pide que se recoja la prevalencia del derecho de las Comunidades Autónomas sobre el del Estado cuando actúan en el ámbito de sus competencias exclusivas.

Dice nuestra enmienda: «Las normas que dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que expresamente le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas, siempre que éstas no sean emanadas en virtud de su competencia exclusiva, en cuyo caso las normas estatales tendrán carácter supletorio, de conformidad con lo que establece el artículo 149.3 de la Constitución».

Resumiendo, mi Grupo sólo quiere que en el artículo 4.º de la LOAPA aparezca la redacción literal de un artículo de la Constitución, el artículo 149.3. Como comprobarán SS. SS., no es excesiva nuestra pretensión, no viola el Derecho Constitucional, no pone en cuestión el sistema de prevalencia del derecho del Estado y lo único que hace es aportar la realidad actual de nuestro sistema, que es que no se puede mantener que la prevalencia del Derecho del Estado sea absoluta. Es relativa y tiene su excepcionalidad cuando las Comunidades Autónomas actúan en el ámbito de sus competencias exclusivas.

De todas formas, y sin perjuicio de que en el Pleno me extienda más en consideraciones que

pongan en cuestión la conveniencia de extrapolar una institución como es la regla de la prevalencia, propia de un Estado federal, a un Estado como el nuestro, que no lo es, yo quisiera formular algunas cuestiones que dejo a la reflexión de SS. SS.

Por más que el contenido político de un Estado federal y de un Estado regional o de las autonomías, como se ha dado llamar al nuestro, sea semejante, no cabe duda de que la estructura jurídica es distinta, es decir que la apoyatura dogmática de un Estado federal es sustancialmente diferente a la de un Estado de las Autonomías.

Yo ayer, en contestación a las argumentaciones del diputado Oscar Alzaga, le decía lo peligroso que es aplicar o trasvasar alegremente funciones propias de Estados como el federal, con estructura jurídica diferente al nuestro, a un sistema como el Estado de las Autonomías, donde el sistema que prevalece en el juego Estado o Federación-Land o Estado miembro, que es un esquema de validez o invalidez de las normas de uno u otro, no es el esquema aplicable al derecho que se deriva de la Constitución, al derecho del Estado Autónomo, donde el sistema es de vigencia o no vigencia. Me explico: en el Estado federal existe una limitación material de las competencias de la Federación. Fuera de ese listado de competencias, la norma que dicte la Federación es nula, como también sería nula la norma que dictase un «land» o un Estado miembro fuera del ámbito de sus competencias materiales. Sin embargo, en el Estado de las Autonomías que se deriva de nuestra Constitución esto no es así. Aquí el esquema no es de validez o invalidez. Es aplicación, vigencia o no vigencia. ¿Por qué? Porque el Estado, independientemente de cualesquiera que fueren las competencias, exclusivas o no, de las Comunidades Autónomas, puede dictar normas sobre todas las materias. Lo que sucede es que cuando se trata de una competencia de una Comunidad Autónoma que la ha ejercido a través de su potestad normativa, no se aplicará el derecho del Estado, pero no por eso es nulo. El Estado podría regular por Ley cualquier materia atribuida, incluso con carácter de exclusividad, a una Comunidad Autónoma. Mientras la Comunidad Autónoma no dictase la Ley que regulase esa competencia, se aplicaría el derecho del Estado. Cuando la Comunidad Autónoma plasmase en Ley, o ejerciese a través de Ley, o norma de rango inferior, su competencia, la Ley del Estado no por eso es inválida

o nula, sino que se aplicará con carácter supletorio, y este es el esquema del artículo 149.3 de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía hasta ahora aprobados.

Cuando el Estado invade el ámbito de competencias reservado a la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional no declarará la nulidad de ese acto o norma invasora, sino que dirá: no se aplica; se aplica el derecho de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, señorías, el esquema que juega en este Estado de las Autonomías es total y radicalmente diferente. Ya, incluso, la cláusula de prevalencia en el Estado federal, aplicada ahí donde nace y el Estado al cual se aplica, ha sido puesta en cuestión por numerosos autores, pero, evidentemente, su trasvase a un Estado de las Autonomías, no solamente es inútil, sino que produce unas desviaciones y unos resultados absolutamente incorrectos, cuando no claramente inconstitucionales.

Fíjense, señorías, en que en un Estado federal (porque sé que por los oponentes a nuestra enmienda se va a citar siempre el precedente de esta cláusula de prevalencia en los Estados federales) el conflicto es la excepción. La Federación o el Estado miembro tiene tan limitadas materialmente sus competencias, que el conflicto es la excepción. Y ahí juega la regla de prevalencia. Pero es que en nuestro Estado de las Autonomías el conflicto, la colisión, es la regla. ¿Por qué es la regla? Porque no existirá ninguna Ley o norma de una Comunidad Autónoma que no tenga su gemela dictada por el Estado, o bien antes de la Constitución o incluso después. No habrá ninguna norma.

Por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca dicta o establece, a través de su Parlamento, el Estatuto del Consumidor, y el Estado, en aras de sus competencias, establece su Estatuto del Consumidor; o la Comunidad Autónoma establece o dicta una Ley regulando el transporte de mercancías por carretera, y el Estado tendrá la Ley de transporte de mercancías por carretera. Es decir, que en nuestro Derecho el conflicto es la regla.

De esto ¿qué se deduce? Que si aplicamos con carácter absoluto la regla de prevalencia del artículo 4.º, el derecho de una Comunidad Autónoma —y ésta es la consecuencia más grave— nace literalmente muerto, porque se aplicará siempre el derecho del Estado, sin perjuicio, evidentemente, del juicio de constitucionalidad. pero esto

supone siempre una presunción de invalidez del derecho de la Comunidad Autónoma. Porque no es la Comunidad Autónoma la que puede regular, diríamos, entrar sobre todo el ordenamiento jurídico, sino que es el Estado el que lo puede hacer. Por tanto, respecto al Estado va a jugar el esquema vigencia-no vigencia y, sin embargo, respecto a la Comunidad Autónoma va a jugar el esquema validez o invalidez.

Puestas así las cosas, la aplicación, con carácter absoluto, del artículo 4.º, supone la destrucción del derecho de cada Comunidad Autónoma, el nacimiento como muerto, sin perjuicio de que en un juicio de constitucionalidad —valga la redundancia— se demuestre que la Comunidad Autónoma ha actuado y está actuando en el campo de sus competencias y, entonces, se establezca que es válida la legislación, la Ley, la norma que ha dictado. Pero esto, señorías, es sumamente grave.

Antes he oído algunas expresiones de asombro, cuando mi compañero Miguel Roca comentaba un artículo, cuya lectura recomiendo a mis compañeros de Comisión, sobre la prevalencia del derecho estatal sobre el regional, en la revista de Derecho Constitucional, donde se viene a decir, con claridad y con un argumento bien fundado, en un artículo sumamente bien estructurado, exactamente lo que manifestaba mi compañero: que la aplicación de la regla de prevalencia, con carácter absoluto, en un sistema donde el conflicto no es la excepción, sino la regla, supone evidentemente la destrucción del derecho de las Comunidades Autónomas. La utilización de categorías del Estado federal es en nuestro caso peor que inútil, es destructiva. Esta es la consecuencia que saca este artículo que comento.

Yo admitiría, si el juego de la prevalencia absoluta rigiese para el esquema Ley Básica-Ley de desarrollo, el que si la Comunidad Autónoma invadiese el ámbito de las bases, se diese la regla de prevalencia; yo lo admitiría, pero lo admitiría por reiterativo, porque es que esto viene como supuesto de la norma constitucional, en cuanto que se atribuye, como competencia exclusiva del Estado, la norma básica y a la Comunidad Autónoma le deja el desarrollo legislativo.

En todo caso, en el binomino base-desarrollo legislativo, admitiría mi Grupo la regla de prevalencia, aunque la considero inútil, porque si invadiese la base, ya estaría en auténtica inconstitucionalidad. Pero si no juega para el binomio base-desarrollo legislativo, sino que juega para todo

caso de los llamados concurrentes, y como digo, señorías, concurrentes, dado el esquema de nuestra Constitución, son prácticamente todas las competencias, nuestra conclusión —repito— es que el derecho de la Comunidad Autónoma está aquejado de una presunción «ab initio» de nulidad, de invalidez.

Sin perjuicio de que, como he dicho antes, mi Grupo plantee este tema, con mayor amplitud, en Pleno, sólo quiero hacer una última afirmación. Yo he propuesto en el artículo 4.º una fórmula impecable constitucionalmente: reconozco la prevalencia del derecho del Estado sobre la Comunidad Autónoma, pero reservo a la Comunidad Autónoma una prevalencia sobre el Derecho de Estado, cuando estamos en presencia de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Este no es un artículo o una enmienda que a mí me satisfaga de modo especial, porque yo soy mucho más partidario del esquema Ley general-Ley especial. De acuerdo con nuestra Constitución y con el Estado de las Autonomías que surge de ella, estoy mucho más de acuerdo con el criterio Ley general-Ley especial.

Cuando estamos en presencia de la Ley general del Estado y la Ley de una Comunidad Autónoma, regulando una misma materia, en principio, se aplicará siempre la Ley especial, sin perjuicio de que se averigüe, a través de los trámites ante el Tribunal Constitucional, si esa Ley especial se ha dictado en el ámbito de las competencias o no. Porque la Ley general siempre será aplicable, evidentemente, primero, cuando no exista la Ley especial y, segundo, como supletoria, siempre.

Por tanto, aunque el esquema en el que mi Grupo se mueve más cómodamente, es el de Ley general-Ley especial, y entrando en el esquema propuesto por los firmantes de los Pactos Autonómicos, mi Grupo propone la aceptación de nuestra enmienda en base a la consideración de que se trata exclusivamente de añadir la cita de un artículo de la Constitución como es el artículo 149.3.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Meilán, para defender su enmienda número 97.

El señor MEILAN GIL: Decir una palabra más acerca de la importancia de este artículo después de las que se han pronunciado, me parece que es

innecesario. Creo que constituye uno de los dos criterios fundamentales para la llamada ordenación del proceso autonómico. Uno está aquí, es la síntesis de la lectura, de la nueva lectura, de la última lectura del Título VIII de la Constitución; el otro no está en la LOAPA, el otro está en los Pactos Autonómicos y tiene sus reflejos, y su concreción, ya en el proceso de generalización y de homogeneización de los distintos Estatutos de Autonomía.

Yendo al tema que nos ocupa, mi enmienda proponía avanzar y concretar algo respecto de una redacción que podía ser interpretada simplemente como tautológica o, lo que es más grave, como anticonstitucional.

Quiero decir que el precepto, tal como estaba anteriormente, tenía una razón de ser, tenía un sentido, había una auténtica ilación entre el artículo 1.º y el artículo 4.º de la LOAPA. Había un sistema, bueno o malo, en mi opinión rechazable, pero coherente y lógico. En el artículo 1.º se hacía referencia a las competencias del Estado en los ámbitos reservados al Estado por la Constitución. Y en el artículo 4.º se concretaba, de una manera evidentemente hábil, aparentemente irreprochable, cuáles eran esos ámbitos reservados: los que figuran en el listado del artículo 149.1 de la Constitución. Leídos ambos artículos por separado nadie tendría por qué llamarse a engaño, formaban parte de una coherencia; coherencia que llevaba a una ambigüedad que he formulado anteriormente desde un punto de vista dual, o bien simplemente constituían una tautología, o bien, lo que es más grave, una inconstitucionalidad, porque convertía realmente a todas las competencias exclusivas en competencias compartidas. Y esto no es algo que yo me saque de la manga, esto está en la fundamentación doctrinal de la LOAPA; y la fundamentación doctrinal de los pactos, como se puede ver en el informe de los expertos, y como se puede ver también en publicaciones individuales de autores de dicho informe.

Pues bien, si somos lógicos, y creo que la lógica no está reñida con el debate parlamentario, que no se decide sólo y exclusivamente por la fuerza numérica de los votos, sino también por la contundencia de las razones, si somos lógicos, entiendo que toda esa construcción que ya era heterodoxa constitucionalmente, si se interpretaba desde un determinado punto de vista, ha perdido toda apariencia de legitimidad y toda apariencia

de lógica. Quitado el soporte del artículo 1.º, al suprimirse aquella frase respecto de la definición de los ámbitos reservados al Estado, no tiene ninguna consistencia la actual redacción del artículo 4.º

Más aún. El párrafo suprimido en la actualidad por la Ponencia sobre cualquiera que fuese la denominación de las competencias de las Comunidades Autónomas en los Estatutos, tenía su lógica y su razón de ser anteriormente en conexión con aquel párrafo del artículo 1.º Pero suprimido ese párrafo, insisto, deja de tener toda consistencia el actual texto del artículo 4.º Porque es, y tengo que volver otra vez a afirmarlo, falsamente interpretativo, por defecto y por exceso. Por defecto, porque si se quiere entender simplemente como las competencias del Estado del artículo 149.1 sin más, estamos, sencillamente, haciendo una repetición, incurriendo en una tautología. Si lo que se pretende es innovar el ordenamiento, creo que estamos innovándolo heterodoxamente.

El precepto hay que interpretarlo con todos los antecedentes históricos, y a ello fuerza no un prurito doctrinal, a ello fuerza el Título preliminar del Código Civil, porque justamente los antecedentes son elementos de la interpretación. Este no es más que la fase final de una serie de intentos, de los cuales todos tenemos constancia, para tratar de ordenar un caos, una situación que se juzgaba caótica, del proceso autonómico.

Pues bien, ésta es la fase final del intento que siguieron las distintas redacciones que cuajaron en la tristemente famosa Disposición transitoria del Estatuto gallego, pasando por el intento de las Leyes de delimitación, que fueron abordadas y discutidas en un Pleno con motivo de una moción de censura, y que ha encontrado ahora su nueva expresión en este artículo 4.º de la LOAPA con el apoyo doctrinal de la nueva versión del federalismo cooperativo.

Yo entiendo, y no quiero subrayarlo más, porque alguien ha hablado anteriormente sobre ello, que se ha producido, desde el punto de vista de la fundamentación doctrinal, una importación sin pagar derechos de aduana, una traducción inoportuna, yo diría una importación intencionada de principios que no tiene nada que ver con el sistema español, relativos al llamado «federalismo cooperativo». Y por una razón, en breve, porque el tema daría como para muchas horas de discusión, en la que quiero insistir, que la siguiente: el punto clave que diferencia cualitativamente el

Estado de las Autonomías, del Estado federal y también del Estado regional a la italiana, es la funcionalidad que se atribuye a los Estatutos en nuestro sistema. Lo dice la sentencia de 23 de marzo de 1982 de una manera absolutamente clara y contundente.

Las competencias de cada Comunidad Autónoma no son las que constan en la Constitución. Es falso decir que en el artículo 148 de la Constitución están las competencias de las Comunidades Autónomas y que en el artículo 149 las del Estado. Las competencias de las Comunidades Autónomas son las que se asumen por los Estatutos de Autonomía en el marco de los artículos 148 y 149, y ésta es la funcionalidad de los Estatutos. De ellos depende la naturaleza de como las competencias sean asumidas. Pueden serlo como exclusivas, o como compartidas, siempre que respeten la Constitución. Esa asunción es determinante para ver cuáles son las competencias de las Comunidades Autónomas y cuál es su naturaleza, lo cual tiene incluso su traducción y su importancia en la organización, es decir, en la existencia o no de órganos legislativos.

Pero el tema crucial de esa importación espúrea, a la que antes me refería, de los principios del federalismo de una o de otra manera adjetivados, estriba en el erróneo entendimiento y planeamiento y, por consiguiente, en las erróneas consecuencias que se deducen del entendimiento de las competencias concurrentes.

No estamos aquí en el supuesto de las competencias concurrentes que, por ejemplo, recoge el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn. Y, de otra parte, el principio de la prevalencia del Derecho del Estado sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas, y el Derecho de la Federación sobre el de los Estados en el artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn, o el artículo 6.º de la Constitución americana, etcétera, que tantas veces se han repetido no tienen una funcionalidad igual.

Siendo prácticos y no yendo a exposiciones complejas de Derecho comparado, quiero sintetizar diciendo que, guste o no guste, el sistema español se basa sobre el reconocimiento de competencias exclusivas. Hay competencias exclusivas del Estado reconocidas en la Constitución, y competencias exclusivas reconocidas en los Estatutos al amparo y en el ámbito de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Y esto significa que las competencias exclusivas del Estado excluyen

la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas; y eso significa que las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas no derogan, pero sí desplazan el derecho del Estado. Y este es el alcance de la prevalencia del derecho del Estado o del derecho de las Comunidades. No significa un orden de validez, sino un orden de aplicación, preferencia en la aplicación y no definición acerca de la invalidez o inconstitucionalidad.

Pues bien, las competencias concurrentes en el Derecho español no equivalen a las competencias concurrentes del Derecho alemán o del Derecho americano. En nuestro caso, está clarísimamente expuesto en el artículo 149. Se trata de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en exclusiva, pero que operan sobre las mismas materias; y en algunos casos es archiclaro y en otros necesita de una previa delimitación. Es archiclaro en los casos del Derecho foral o del Derecho especial que aquí se han citado. ¿Cómo se entenderían si no, por ejemplo, la Ley 2 o la Ley 6 de la compilación navarra? El orden de prelación de las fuentes del Derecho es la costumbre, las Leyes de la presente compilación, los principios generales del Derecho navarro, y cuatro, el Derecho supletorio, y el Derecho supletorio es el Código Civil y las Leyes generales de España. ¿Cómo podría entenderse, a la luz de este precepto, cómo podría entenderse en este caso una prevalencia a ultranza del derecho del Estado sobre lo que son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas? Lo que sucede es que a veces no están delimitadas esas materias sobre las que hay competencias exclusivas del Estado y competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Y esta es la peculiar concepción de las competencias concurrentes en nuestra Constitución. Y esto tampoco me lo saco yo de la manga, porque el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional alude precisamente a las Leyes de delimitación, y ¿cuál es la finalidad de las Leyes de delimitación? Pues justamente delimitar cuáles son las competencias del Estado, o las competencias de las Comunidades Autónomas, que es algo muy distinto de las Leyes compartidas en las que la titularidad de la legislación corresponde al Estado y su desarrollo legislativo y/o ejecución a las Comunidades Autónomas.

La funcionalidad del principio de prevalencia en los Estados federales es muy clara, rige para situaciones de conflicto, y opera sobre competen-

cias concurrentes porque la Constitución de los Estados federales permite que sobre determinados ámbitos pueden legislar al mismo tiempo la Federación o los Estados.

Pues bien, la regla de la prevalencia vale para cuando haya conflictos, en esos supuestos de concurrencia, y, en caso de conflicto, prevalece el Derecho del Estado; pero cuando existe una norma específica, ni siquiera este principio se aplica, como sucede con el artículo 72 de la Ley Fundamental Alemana, según el cual, los «länder» pueden legislar, siempre y cuando la Federación no haya legislado; pero, evidentemente, si la Federación legisla, cede, se deroga la legislación que hayan podido adoptar los «länder».

Esta es la funcionalidad en el Estado federal; esta es una funcionalidad absolutamente distinta en nuestro caso.

Me parecía que la LOAPA suponía una buena ocasión para clarificar, para dar un paso adelante en la comprensión del alcance de ese principio contenido en el artículo 149.3 de la Constitución, y por eso me he permitido concretar en la enmienda, para que el precepto no fuese una simple repetición inocua, o lo que es peor, una modificación heterodoxa de la Constitución.

He concretado en la enmienda los casos de conflicto que se pueden plantear. Un supuesto de conflicto claro, cuya resolución es evidente, es el de las competencias compartidas. Cuando aquéllas versan sobre competencias en las que la legislación, su desarrollo y su ejecución no estuviesen íntegramente reservados al Estado, en este caso prevalece claramente el Derecho del Estado sobre el derecho de las Comunidades.

Pero también cuando se refiere a materias sobre las que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen reconocida...

El señor PRESIDENTE: Le rogaría que terminase.

El señor MEILAN GIL: Ya termino, señor Presidente. Cuando se refiere a materias sobre las que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen reconocida su respectiva competencia, en tanto no se haya operado la oportuna delimitación por las Cortes Generales, o como consecuencia del ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas o, en su caso, de la decisión del Tribunal Constitucional.

¿Cuál es la finalidad? La finalidad no es decidir

acerca de la validez o no del Derecho de las Comunidades Autónomas o del Derecho del Estado, la finalidad es —yo creo que ésa es justamente la razón de ser del principio de prevalencia del Derecho el Estado o el del Derecho de las Comunidades Autónomas en sus competencias exclusivas— proporcionar al que aplica el Derecho una regla, para saber cuál es la norma aplicable en cada caso. El principio resuelve los problemas inmediatos de aplicación del Derecho, a reserva de lo que decida después, en juicio definitivo de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional.

En síntesis, señor Presidente, entiendo que, tal como está el precepto, carece de justificación, incluso dentro de la lógica interna de la propia LOAPA, después de la supresión del inciso, operada por la Ponencia en el artículo 1.º O no dice nada, y, por tanto, no cumple con su finalidad de interpretación —y los preceptos que no son interpretativos, queriendo tener este carácter, deben ser suprimidos de las Leyes—, o bien modifica, de una manera heterodoxa, la Constitución.

Y, por último, una pura observación, que ya no es jurídica. Señor Presidente, en todas mis intervenciones me he movido, deliberadamente, en un plano claramente jurídico. Ahora, quisiera hacer notar —desde mi neutralidad, puesto que no formo parte de un Partido nacionalista y actúo aquí como puro enmendante—, que ésta que se autotitula Ley de armonización, no está cumpliendo con la finalidad política fundamental, que debería ser una Ley, no ya de armonización, sino de concordia. Es más, creo que, incluso —si se me permite y se me entiende bien la frase—, este precepto, hoy, a la altura que estamos, es un precepto rigurosamente inútil. La LOAPA ha podido ser un engaño, en sentido taurino, para distraer la atención de otras cosas, porque, realmente, la ordenación del proceso autonómico ha ido por otros sitios, por la generalización y la homogeneización del proceso autonómico, fruto de los pactos autonómicos. Ojalá que lo que aquí se apruebe no sea para mal, porque, realmente, la historia nos ha demostrado que no con las Leyes se resuelven estos problemas, si no son socialmente aceptadas, y ahí está —y yo recomiendo la lectura de Pabón—, como recordatorio, lo que ocurrió en la revolución del 34, a cuyo desenvolvimiento no fue ajena una confrontación entre la Generalidad de Cataluña y Gobierno, a propósito de una sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales.

El señor PRESIDENTE: ¿Turno en contra? (Pausa.)

Les haría un ruego. La Mesa no quiere hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 115, pero si hemos de adelantar nuestra labor, necesariamente, o se autolimitan SS. SS. o tendremos que ejercer esta facultad.

La señora Izquierdo tiene la palabra.

La señora IZQUIERDO ROJO: Señor Presidente, de acuerdo con que exista limitación para todos los portavoces y para todos los turnos, claro está.

En nombre del Grupo Socialista, y con la previa advertencia, desde luego, de que no voy a recomendar ninguna lectura, sino que lo dejo a su libre criterio de elección.

Es preciso señalar, quizá, en primer lugar, que estamos ante un texto, el del informe de la Ponencia, que no es exactamente el que se reflejaba en el proyecto de Ley, del que se ha suprimido una parte final, que expresaba bajo esta fórmula: cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyan sus Estatutos, con un contenido que, a juicio de algunos de los representantes de los Grupos que me han precedido en el uso de la palabra, se consideraba como de una cierta agresión y, por tanto, dicho texto ha sido suprimido.

Estamos, pues, ante un precepto de la LOAPA, formulado de nuevo y modificado a instancias de los debates que han tenido lugar en la Ponencia.

Yo creo que es un precepto éste, el del artículo 4.º, de una profunda lógica común; y, además, es un precepto que se refiere a una colisión de normas, y no lejos, después de lo que hemos escuchado, de un precepto que se refiere a un conflicto de competencias. Solamente es preciso señalar también que, si se relaciona este precepto de colisión de normas con conflictos de competencias, lo es porque la prevalencia de las normas es un correlato en la superioridad de la función para que la norma actúe.

Ahora bien, ¿qué es lo que dice el artículo 4.º de la LOAPA? Dice algo, quizá poco, pero yo creo que muy claramente dicho; formula una prevalencia del Derecho del Estado, y únicamente se refiere a las competencias que la Constitución reserva como exclusivas del Estado. En este precepto se expresa, de una manera clara e inequívoca, que, en la esfera que la Constitución reserva al Estado como exclusiva, como propia del

Estado, el interés del Estado en este campo, y exclusivamente en este campo, insisto, las normas del Estado prevalecen sobre las de las Comunidades Autónomas. Es algo que, efectivamente, como aquí se ha dicho, tiene una paralela formulación en los Estatutos de Autonomía, cito, por ejemplo, el artículo 21 del Estatuto vasco, el artículo 38 del Estatuto gallego, el 26 del Estatuto catalán o el 10 del Estatuto de Andalucía, donde se viene a decir que, en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, prevalece el Derecho de la Comunidad Autónoma. Y lo que estamos diciendo ahora en el artículo 4.º de la LOAPA, es que en las competencias que la Constitución reconoce como exclusivas del Estado, paralelamente a lo que se había dicho en los Estatutos, prevalece el Derecho del Estado.

Yo creo que esto es, relativamente, casi obvio, es de sentido común, es evidente, es elemental, es un principio básico. Pero, desde luego, no se puede decir que es innecesario, porque realmente sorprende que algo que se ha considerado estrictamente necesario para los Estatutos de Autonomía, ahora se considere innecesario para que aparezca formulado referido al Estado.

Lo que se postula, pues, es reconocer para las competencias exclusivas del Estado lo que ya está establecido y se va a respetar para las Comunidades Autónomas; es decir, la explicitación recíproca del principio.

Se hacen referencias a la Constitución republicana. Lo que pasa es que yo creo que hay que tener una cierta coherencia, porque la Constitución republicana tiene un sistema de distribución de competencias totalmente distinto; tres fórmulas, que eran las que los socialistas proponíamos para la Constitución. Precisamente algunos portavoces que ahora se acuerdan de este hecho son los que se opusieron, en su día, a que la Constitución española tuviese este triple listado.

Además, también hay que puntualizar, porque es así, que si se suele elogiar la Constitución republicana en materia de autonomías, nosotros consideramos que, en materia de autonomías, de concepción de Estado, nuestra Constitución de 1978 es más progresiva, porque en ella, las autonomías no se contemplan como una excepción para algunos pueblos, sino como un derecho de todos los pueblos de España a un régimen descentralizado y de autogobierno.

El señor Pi dice una y otra vez que la LOAPA

anula la Constitución. Yo le pido que nos diga dónde, que nos diga en qué precepto, que nos diga en qué texto literal. Hace referencias que yo no encuentro que tengan ninguna justificación. Habla de los grandes políticos centrales, y yo pregunto a S. S., al señor Pi, si él es un gran político central, porque no sé si un Diputado a Cortes es un político central, no sé a qué políticos centrales se está refiriendo. Sin embargo, el señor Pi-Suñer en su enmienda deja, yo creo, en la ambigüedad esto del rango. Desde luego, hay que precisar que los preceptos constitucionales prevalecen sobre los contenidos en los distintos Estatutos.

Yo casi me sorprendo a mí misma dando razonamientos evidentes, pero las cosas están así. Es algo evidente que existe una primacía de la Constitución; también lo es que hay un criterio jerárquico.

Obsérvese, por ejemplo, lo que dice el Tribunal Constitucional en la sentencia del 2 de febrero de 1981: «Es obligado partir de la concepción de las autonomías como poderes limitados y partes componentes de un todo, tal como establece el artículo 137 de la Constitución.

Sentencia, también, de 2 de febrero de 1981. Dice el Tribunal Constitucional: los órganos centrales del Estado no ejercen todo el poder público porque la Constitución española prevé una distribución vertical de poderes, artículo 137. Así pues, la autonomía no es soberanía, no puede oponerse al principio de unidad. De ahí que el artículo 137 de nuestra Constitución circunscriba el ámbito de los Poderes autónomos a la gestión de sus respectivos intereses. Sentencia del Tribunal Constitucional, repito, de 2 de febrero de 1981.

Existe también un límite territorial. Los Poderes autonómicos están limitados en su actividad a su propio territorio, y existe también un interés general del Estado. Primacía jerárquica de la Constitución como tal y rango supremo también constitucional. Artículo 9.º de la Constitución; artículo 137 ya citado anteriormente; artículo 147. d). Los Estatutos han de ajustarse a la Constitución y la interpretación de los Estatutos debe de hacerse conforme a la Constitución.

En palabras, por ejemplo, del profesor García de Enterría, las autonomías son esencialmente subsistemas que suponen un sistema superior que los trasciende y en cuyos alvéolos la autonomía justamente se inserta.

Hay quien dice: «Estamos de acuerdo con el

principio, pero resulta que no se encuentra una formulación a ese principio», y nos han propuesto unas fórmulas, de las que yo hablaré seguidamente, pero desde luego no nos han dicho por qué no aceptan esta fórmula que aparece en el informe de la Ponencia. ¿Por qué no la aceptan? ¿Por qué no les resulta válida como formulación de ese principio con el que están de acuerdo? Eso no ha sido explicado. Y me parece una exageración, me parece hacer tremendismo, como lo que escuchamos ayer también en esta Comisión, decir que con este precepto de lo que estamos tratando es de la destrucción de las autonomías. Pues no, eso es algo abiertamente falso.

Volvemos con el señor López Rodó, con don Gregorio Peces-Barba en los debates constitucionales. En aquellos debates se estaba tratando del artículo 149.3 y algo que no acaba de entender, me parece, el señor Roca es el sistema de distribución de competencias de nuestra Constitución. No acaba de entender que en ese sistema hay una clara diferencia entre lo que son las competencias exclusivas que tiene el Estado, artículo 149.1 —que tiene el Estado, dicho así—, entre las competencias que pueden tener —que pueden tener, lo repito— las Comunidades Autónomas, que van según la vía adoptada, bien por las contenidas en el 148, bien cuando se trata de una Comunidad histórica, o bien por la vía del artículo 151, por las contenidas en el 148, más todo el espacio hasta el límite del 149.1, que son las reservadas como exclusivas del Estado. Y hay una terceras competencias que son las residuales, y hay una cláusula de titularidad para estas competencias residuales, y esto está contenido en el artículo 149.3. Pero no se puede decir que el artículo 149.3 se refiere a las competencias que tiene el Estado reconocidas como exclusivas, porque eso no es así.

El artículo 149.3 se refiere a las competencias residuales y, si partimos de este equívoco, casi todo va un poco mal. Se dice que es innecesario este precepto de prevalencia del Derecho de Estado. Yo no sé por qué no se ha considerado entonces innecesario para las Comunidades Autónomas.

El señor Roca, desde su atractiva arrogancia (*Risas.*), nos dice que nos va a presentar algo que es inatacable. No me parece un término apropiado, porque aquí no se trata de atacar; lo que pasa es que su fórmula, dicho claramente, no se ajusta a una correcta utilización del sistema de distribu-

ción de competencias que la Constitución establece, precisamente por lo que acabo de decir, porque el señor Roca confunde lo que son las competencias exclusivas del Estado, lo que la Constitución reserva como exclusivo al Estado y obsérvese cómo lo califica el Tribunal Constitucional cuando se refiere a ellas: «El mínimo insuprimible para que el Estado español siga siendo un Estado, las competencias del artículo 149.1, las competencias que la Constitución española reconoce como exclusivas del Estado». Dice también el Tribunal Constitucional en esta misma sentencia de 28 de enero de 1982, que es el Derecho común, la reserva que no puede ser alterada. Hay que aclarar también y establecer una diferencia porque se puede observar que nuestra Constitución en el artículo 149.1 habla de las competencias que tiene reservadas el Estado como exclusivas hasta el límite que se formula en ese articulado. En cambio, en el artículo 148, y siempre que la Constitución se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas, no aparecen formulados sus preceptos con esa obligatoriedad, sino que siempre se respeta el principio dispositivo, la libre voluntad de una Comunidad Autónoma para tener un abanico más amplio o menor de competencias. De tal manera que nos encontramos ante un sistema de distribución de competencias que algunos tratadistas han calificado de lista única y que mantiene una estricta reserva inalterable para la esfera del Estado; y, a partir de esta esfera, admite una graduación en el ámbito de las competencias para que las Comunidades Autónomas tengan unos techos u otros.

Pues bien, a mi juicio, el principio básico de este artículo 4.º es tan evidente que no me sorprende que nadie ose abiertamente contradecirlo. Lo que pasa es que, sin que se ose abiertamente contradecirlo, lo que sí se puede obtener es un texto confuso, un texto que realmente no sea eficaz, y estamos —insisto— tratando una materia clave y delicada para el Estado autonómico. Mucho más necesario es este artículo 4.º cuando la Constitución se ha mostrado parca en el establecimiento de reglas de relación entre los Poderes estatales y los autonómicos. A nuestro juicio es, por tanto, preciso explicitarlo para evitar equívocos e interpretaciones ilegítimas del texto constitucional. La inexistencia de un precepto de este tipo hace que se pueda ir oscureciendo lo que es realmente evidente y que a partir de diversas interpretaciones estatutarias se vaya creando una

dinámica realmente equivocada. Todos los Estados basados en autonomías territoriales tienen preceptos de este tipo; además, son reglas de orden que superan las fricciones competenciales que se puedan producir y, además, son reglas que siempre tienen una formulación muy simple, muy precisa y muy clara, exactamente igual que la que nosotros proponemos para el artículo 4.º de la LOAPA.

Sin embargo, en nuestro sistema y en nuestra dinámica autonómica, utilizando una interpretación equivocada del artículo 149.3 de la Constitución —que el señor Roca quiere introducir a partir de esa referencia genérica al artículo 149, que es lo que siembra la confusión— que se refiere a materias reservadas, como he dicho, a las competencias residuales, y tomando como base interpretaciones extensivas de cuanto se denomina exclusivo, se está propiciando una tergiversación del principio general de esa pieza principal de cualquier sistema autonómico, para consagrar el principio contrario, es decir, la supuesta primacía del Derecho de las Comunidades Autónomas; interpretación que no es la que cabe deducir legítimamente de nuestro texto constitucional.

Por todo ello, y tratando de reducirme en la extensión de esta defensa, porque soy consciente de las palabras del señor Presidente en cuanto a la necesidad de actuar con brevedad, yo quiero decir que otras fórmulas que se han planteado como impecables son impecables según y cómo. Lo que ocurre es que reproducen el texto de un Estatuto, y resulta realmente paradójico que después de todos los recelos, descalificaciones previas hacia esta Ley, la LOAPA, se pretende casi la aberración de que el precepto de un Estatuto venga más o menos avalado por su inserción en un artículo. Es que no es su sitio. Es que estaría descolocado. Es que no es necesario. ¿Por qué es necesario incluir un precepto de un Estatuto en este artículo 4.º?

La propia complejidad del nuevo Estado autonómico, a nuestro juicio, exige que se actúe con muchísima claridad. Aquí, con demasiada frecuencia existe una especie de picaresca de la confusión, la mejor normativa es aquella en la que cabe casi todo, y no estamos de acuerdo. Señorías, este no es el camino. Si las autonomías que estamos construyendo lo van a ser del desorden y de la confusión, de los límites de no se sabe quién, de según el momento y la coyuntura, lo que esta-

mos haciendo es preparar el fracaso y los socialistas no estamos en esta vía.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Había alguna otra solicitud de palabra que, para seguir el buen orden que hemos establecido, se trasladarán, en su caso, a la explicación de voto; el Grupo Socialista Vasco, Coalición Democrática y Centrista, si les parece así oportuno.

El señor CARRO MARTINEZ: Nos parece regular nada más, porque según el artículo 144 del nuevo Reglamento tenemos derecho al uso de la palabra, y, además, ya se ha dicho aquí ayer —lo que lamento es que S. S. no estuviera en la Presidencia, quizá por otras ocupaciones más importantes— que a esta norma le es aplicable el Reglamento provisional antiguo, que con mayor razón nos concede el derecho de fijar nuestra posición en el momento en que se está produciendo el debate. Consiguientemente, el que se nos traslade ahora nuestro derecho a una pura explicación de voto, yo creo, señor Presidente, con todos los respetos para la Presidencia y acatando las decisiones que puedan adoptar la Presidencia y la Mesa, que este es una interpretación excesiva.

El señor PRESIDENTE: Es que S. S. ha estado ausente cuando hemos planteado esta metodología. De sobra sabemos que el artículo 114.1, en cualquier caso, del presente Reglamento, autoriza a intervenir a cualquier miembro de la Comisión, lo mismo que también los señores que están oponiéndose a las enmiendas han renunciado a su derecho de contestar a enmienda por enmienda y han refundido en una sola contradicción para hacer posible que en este período legislativo salga adelante esta Ley.

Si insiste en ejercer su derecho, lo tiene; pero será igual para todos. Lo que aquí habíamos establecido, y he reprimido al Partido Socialista y ha hecho constar su protesta, pero ha acatado la resolución, era que no hubiera lugar al uso del ejercicio del artículo 114.1 por autolimitación exclusivamente. Si S. S. insiste, tiene la palabra, y, si no, pasa a explicación de voto.

El señor CARRO MARTINEZ: Señor Presidente, yo acepto la decisión de la Presidencia, pero sí considero una cosa, y es que en este artículo, que es el artículo clave, el artículo fundamental donde radica la esencia, el meollo de toda

la Ley, yo considero que quizá en este artículo se podría hacer una excepción. No obstante, si la Presidencia insiste en que se han adoptado acuerdos sobre esta materia, en fin, yo prescindiría de este derecho y explicaría el voto; pero yo insisto que este es un tema clave tan importante que aquí no es vacuo agotar todos los turnos que sean posibles si es que se aporta una claridad a esta confusa y difícil tarea.

El señor PRESIDENTE: Si sólo se tratase de un miembro de la Comisión, podíamos hacer excepción de este acuerdo tácito que hasta ahora ha regido el debate. Con esto podría originar la intervención de los 36 miembros de la Comisión, que para todos ellos es lo mismo el artículo 114.1, en reparación y equidad del criterio mantenido hasta ahora, el resto de las intervenciones se remite a explicación de voto.

Tiene la palabra el señor Múgica.

El señor MUGICA HERZOG: Muchas gracias, señor Presidente, pero para explicación de voto, creo que primero tenemos que votar.

El señor PRESIDENTE: Exacto, vamos adelante.

Se somete a votación la enmienda número 6, del señor Pi-Suñer. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: cinco votos a favor; 21 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada la enmienda número 6, del señor Pi-Suñer.

Se somete a votación la enmienda número 82, del señor Roca, traducida al texto transaccional que ha presentado y defendido.

El señor ROCA I JUNYENT: Hay una previa de supresión, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Votaremos primero la de supresión y luego la de transacción.

Se pone a votación la enmienda de supresión propuesta por Minoría Catalana. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 21 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada la enmienda supresión.

Texto alternativo, con referencia a la enmienda número 82 o transaccional, de Minoría Catalana.

El señor DEL VALLE MENENDEZ: Señor Presidente, creo que es con respecto a la enmienda número 81, que es la de sustitución.

El señor PRESIDENTE: Sustitución, exactamente. Se somete a votación. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Seis votos a favor; 22 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada dicha enmienda. Se somete a votación la enmienda número 114, del Grupo Comunista. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 23 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Se somete a votación la enmienda número 178, del Partido Nacionalista Vasco. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 22 en contra; una abstención.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Se somete a votación la enmienda número 97, defendida por el señor Meilán. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 22 votos en contra; seis abstenciones.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada. Enmienda número 208, del señor Bandrés, del Grupo Mixto.

El señor ALZAGA VILLAAMIL: Para una cuestión de orden, señor Presidente. ¿El señor Bandrés está?

El señor PRESIDENTE: El señor Bandrés dejó solicitado de la Mesa en la sesión de ayer que se sometieran todas sus enmiendas a votación y pidió la votación total de todas ellas —perdón, señor Alzaga, estoy hablando—. Se opuso, según me han informado, Minoría Catalana o algún

Grupo a que fueran votadas todas ellas en conjunto y la Mesa tomó el acuerdo de someterlas a votación artículo por artículo; esta flexibilidad la hemos empleado en esta Comisión en repetidos debates con enmendantes ausentes que han dejado solicitado que se pusieran a votación sus enmiendas, como la ha hecho el señor Bandrés.

El señor Alzaga tiene la palabra.

El señor ALZAGA VILLAAMIL: Señor Presidente, brevemente, para decir ahora, que no antes, porque no le he interrumpido a S. S., que entiendo que esta práctica vulnera un acuerdo expreso que existe de la Mesa de la Cámara, en virtud del cual no es posible la votación de enmiendas que no son defendidas en virtud de la ausencia de los Diputados que en su caso las suscribieron, porque han de ser tenidas por decaídas. En consecuencia, si fuese otro el criterio último de la Mesa, querría hacer constar mi protesta en acta, a los efectos a los que haya lugar en Derecho, de cara a trámites ulteriores.

El señor PRESIDENTE: Me reitera el señor Vicepresidente, don Luis Vega Escadón, que él adquirió el compromiso de que se votarían artículo por artículo, con lo cual, infringiendo o no infringiendo algún acuerdo, se ha producido así esta Comisión. Consta en acta la protesta del señor Alzaga y se somete a votación. *(El señor Vizcaya pide la palabra.)* ¿A qué efectos, señor Vizcaya?

El señor VIZCAYA RETANA: Mera cuestión de orden. Para no violentar el acuerdo de la Mesa, mi Grupo, como cualquier otro, de seguro, asumiría las enmiendas del señor Bandrés.

El señor PRESIDENTE: Para lo sucesivo, pero no este momento.

El señor VIZCAYA RETANA: Para lo sucesivo.

El señor PRESIDENTE: Se somete a votación la enmienda número 208, del señor Bandrés. *(Pausa.)*

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Cinco votos a favor; 23 en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda desestimada, y consta en acta, la reserva del Grupo Centrista.

A continuación, ponemos a votación el artículo 4.º, según el informe de la Ponencia.

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 23 votos a favor; cinco en contra.*

El señor PRESIDENTE: Queda aprobado el artículo 4.º, según el informe de la Ponencia.

Para explicación de voto, el Grupo Parlamentario Socialista Vasco tiene la palabra.

El señor MUGICA HERZOG: Para una breve explicación de voto, a tenor de la importancia de este precepto que acabamos de aprobar.

Después de debatir en el Congreso el Título VIII de la Constitución, los parlamentarios vascos comenzamos a estudiar y debatir los artículos de lo que después iba a llamarse Estatuto de Guernica, aprobado el 29 de diciembre de 1978 por todos nosotros, con posterioridad al referéndum constitucional. Y en aquel Estatuto, y para guardar en su integridad las competencias que, en exclusiva, tenía el País Vasco, se aprobó un artículo, el artículo 21, coincidente en sus grandes líneas con el artículo 26 del Estatuto de Cataluña, en el que se expresaba que el Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable, con preferencia a cualquier otro; quedando recogido en el Estatuto este principio de custodia de competencia con posterioridad, a la Constitución.

Pues bien, no es extraño que ahora una Ley de Estado —en este caso la LOAPA— quiera, dentro de la misma orientación y del mismo sentido, recoger a través de este artículo 4.º la prevalencia del Derecho de Estado sobre el de las Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia.

Quiero expresar que en aquel artículo 21 velábamos, como seguimos velando, por la integridad de las competencias y facultades que a Euskadi confiere su Estatuto de Autonomía, pero una cosa es velar por la integridad de las competencias y otra cosa es señalar cuáles son las inspiraciones que mueven a los diversos grupos políticos vascos en este cumplimiento y en esta celosa salvaguardia de las competencias de Euskadi.

El señor Marcos Vizcaya ha dicho algo que a mí profundamente me ha perturbado. Ha dicho que su Grupo político, en el supuesto de ser aprobado este artículo 4.º como ha sido aprobado, reconsiderará de manera radical su política. Pala-

bras a las que estamos acostumbrados y que son harto peligrosas. Porque no es la primera vez, ni creo que será la última, que surgen veladas amenazas o insinuaciones de reconsiderar políticas de forma radical.

Yo quiero recordar también que, yendo más allá de las palabras textuales del señor Marcos Vizcaya, y en la misma andadura de su interpretación, un distinguido miembro del Gobierno vasco, al tratar de la LAU, de la que entonces se presumía su debate por el Congreso antes de que fuera retirada por el Gobierno, dijo que si ésta y otras Leyes se aprobaban —y naturalmente, al referirse a otras Leyes, no hay que ser ningún lince para saber que se refería a la LOAPA—, el Gobierno vasco se vería en la obligación de recurrir a otros medios y otras instancias recogidas en el Derecho internacional, que garantizan el derecho de los pueblos a su autogobierno. Palabras graves, que nos pueden indicar de qué forma se va a tratar de reconsiderar la política de una manera radical, con referencias a instancias de Derecho internacional.

Esta interpretación del Estatuto en la defensa del mismo difiere radicalmente, eso sí, radicalmente —ahora también empleo la palabra— de nuestra interpretación de los criterios de la defensa exclusiva del Estatuto, defensa de sus materias exclusivas, defensa de todas y cada una de sus competencias.

Nosotros, en la defensa del Estatuto, estamos inspirados en criterios que no siembren discriminación en los ciudadanos de Euskadi, ni discriminación ni privilegio de Euskadi con respecto a otras Comunidades Autónomas de España. Creemos que esta manera solidaria de defender el Estatuto es la mejor forma de que sea asumido complacientemente por todas las Comunidades españolas. De lo contrario, el Estatuto sería quebrantado y sería enormemente perjudicado.

Nosotros tenemos ese concepto de la libertad de Euskadi: que para defender la libertad de Euskadi hace falta ser solidario con la libertad y el autogobierno de los demás pueblos de España, para evitar que se vuelvan contra nosotros los agravios que pudieran surgir.

Quiero terminar diciendo, a la vista de estas palabras, que confío, superándolas, en que no montemos máquinas de guerra, en que no aticemos, con la mejor de las intenciones, la violencia, en que no suscitemos más discordia para que sea aprovechada por quienes, tanto a nacionalistas

como a socialistas, nos repudian metiéndonos en el mismo saco.

Creo que es bueno que caminemos en el sentido de la concordia, para consolidar una Euskadi que goce de su libertad sin sobresaltos que puedan amenazarla.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Don Antonio Carro tiene la palabra.

El señor CARRO MARTINEZ: Esta es una explicación de voto necesaria, que pudiera parecer incongruente la posición de nuestro Grupo en relación con las diversas votaciones habidas, en las que nuestro Grupo ha tenido que votar «sí» a algunas enmiendas, en otros casos ha votado «no» y en otros se ha abstenido.

En este tema, que es crucial, que es absolutamente fundamental en este proyecto de Ley, nuestro Grupo está, y ha estado siempre, por la doctrina o por la regla de la prevalencia; es decir, que, en caso de conflicto, rige el principio que ha sido mantenido en su defensa por el PNV, en la página 78 del «pegote», donde se afirma que esta cláusula de supremacía o cláusula de prevalencia (que es la de «Bundesrecht bricht Landesrecht»), es decir, que el Derecho de la federación rompe o quiebra el Derecho de los Estados miembros.

Esta es una regla indiscutible, porque cuando surge un conflicto entre normas y estas normas pertenecen al mismo poder legislativo, entonces, rige el principio de que la norma posterior deroga a la norma anterior. Cuando estas normas de orden legislativo dimanen de dos poderes distintos, evidentemente, el conflicto produce la necesidad de un arbitraje, que puede ser de muy diversa naturaleza. Puede ser que, a veces, tenga que ir a ciertos órdenes, como aquí se ha oído, de carácter internacional, pero, en definitiva, lo único que se ha inventado ordenadamente en el sistema constitucional comparado para resolver este tipo de conflictos es la regla de la prevalencia que nuestro Grupo ha mantenido y mantendrá con firmeza en todo caso.

Esta es la razón por la que nuestro Grupo, a la vista de la redacción del artículo 4.º, tal como ha quedado últimamente, lo ha votado favorablemente, porque entiende que se afirma esa norma, esa regla de la prevalencia. Pero, claro es, nuestro Grupo ha tenido que votar igualmente a favor de la enmienda transaccional del señor Roca, y la ha

tenido que votar favorablemente porque es escrupulosamente respetuosa con la Constitución.

Y, ¿cómo se combinan ambas posiciones positivas, tanto a un precepto como a otro? Realmente, si una persona poco cuidadosa lee el artículo 4.º, tal y como ha quedado redactado, y tal como lo proponía el señor Roca, realmente casi, casi, no hay diferencia, casi, casi es lo mismo. Sin embargo, hay una diferencia sutil, que es trascendente y que es importante, y es que en la redacción del artículo 4.º, tal y como ha quedado, lo que se cita es el artículo 149.1 de la Constitución, mientras que el señor Roca hacía alusión al artículo 149 en su integridad.

Por supuesto, la redacción del artículo 4.º, tal y como venían originariamente en el anteproyecto inicial, estableciendo el criterio de la prevalencia, siempre, en todo caso, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyan los Estatutos de las Comunidades Autónomas, era abiertamente inconstitucional, porque era una corrección, una rectificación, una modificación del párrafo 3 del artículo 149 de la Constitución y, evidentemente, a través de una Ley Orgánica como es ésta no hay legitimidad para producir esta modificación constitucional.

Entonces, el mal de todo este difícil tema se encuentra no en la fórmula de unos y de otros, se encuentra en la propia Constitución, que es ambigua, es contradictorio en este punto. Es contradictoria en la medida en que, por una parte, establece la cláusula de prevalencia y, a continuación, la deroga cuando dice que salvo que esta competencia esté incluida en las exclusivas competencias de las Comunidades Autónomas. Esto es abiertamente contradictorio, eso lo dice el párrafo 3 del artículo 149 de la Constitución y eso, realmente, es algo que debía de ser modificado. Nosotros siempre estaremos entre las fuerzas que intenten hacer una modificación, una rectificación de este Título VIII, tan discutido y tan discutible, de la Constitución, sobre todo en aquellos aspectos en que es abiertamente contradictorio, como lo es este párrafo 3, del artículo 149.

Ahora bien, mientras no se modifique este párrafo 3, es evidente que tiene su plena vigencia y, consiguientemente, la enmienda del señor Roca tiene toda la razón. Además, la enmienda del señor Roca tiene una virtualidad al haberse aprobado el texto del proyecto en su concepción actual, sin que esta adición se haya incorporado al texto, aunque evidentemente queda en las actas del

Congreso y será un elemento interpretativo importante. Al no haber sido aceptada esta enmienda, pero al figurar ahí, con esto lo que quiere decirse es que o bien al proyecto se le da una interpretación similar a la que tenía su redacción original, con lo cual incurre en inconstitucionalidad, o bien quiere decir exactamente lo mismo que ha dicho el señor Roca, con lo cual no hemos conseguido absolutamente nada, porque no se ha clarificado ni se ha establecido ninguna novedad en relación con lo que ya decía la Constitución, que es abiertamente contradictorio y que debe de ser rectificado.

Por consiguiente, esta es la razón por la cual nosotros hemos votado «sí» a la enmienda del señor Roca, porque es rigurosamente constitucional, y hemos votado también «sí» al texto propuesto porque es rigurosamente constitucional en su letra; ahora bien, hay una abierta contradicción en el espíritu que informa ambos textos y esta abierta contradicción no hay otra forma de rectificarla como no sea a través de la modificación de la Constitución y, mientras no lo hagamos, realmente este tema no quedará suficientemente clarificado.

Claro es que nuestro Grupo entiende que posiblemente hay otra solución, que consiste en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se está produciendo con tanta sensatez y con tanta sabiduría, pueda ir resolviendo estos problemas según van ocurriendo las cosas; con lo cual incidimos en lo que dijimos ya ayer de que quizá esta LOAPA lo que está tratando es de determinar cuáles son los efectos concurrentes de esas mal denominadas competencias exclusivas, sobre las que el propio señor Vizcaya hoy mismo ha dicho que prácticamente no existían, porque todas las competencias eran concurrentes. Esto lo que hace es avalar la enmienda que nosotros proponíamos al artículo 1.º en nuestra intervención de ayer.

Por otra parte, hemos votado también algunas otras enmiendas. Hemos votado con abstención la enmienda del señor Pi-Suñer, y la hemos votado con abstención porque dicha enmienda pretendía suprimir el artículo. La justificación de esta enmienda era porque en materia de competencias exclusivas, las normas estatutarias de las Comunidades y las normas del Estado tienen exactamente el mismo rango normativo. Esto no hace falta que se diga, porque evidentemente es así, y no tengo la menor duda, señor Pi-Suñer,

que una Ley de una Comunidad Autónoma y una Ley del Estado tienen exactamente el mismo rango; el problema surge cuando aparece el conflicto, cuando aparece la concurrencia de competencias, y es entonces cuando hay que llevar a cabo una acción oportuna u otra alternativa.

Hemos votado negativamente la enmienda del Partido Comunista, la enmienda número 114, del Partido Comunista, y la enmienda del señor Bandrés, número 208, porque van muy claramente contra la regla de la prevalencia, en la medida en que trataban en ciertos casos de dar una prevalencia clara y absoluta a las normas de las Comunidades Autónomas sobre las normas del Estado, lo cual es totalmente contrario al principio que nosotros hemos mantenido siempre.

Por último, la enmienda del PNV, la número 178, prácticamente es la misma que la enmienda de la Minoría Catalana; está expresada con distintos términos, pero su sentido, su alcance es exactamente el mismo. Nosotros hubiéramos preferido la enmienda catalana porque está más ajustada, más textualmente ajustada a la Constitución, y esta es la razón por la que nos hemos abstenido.

En conclusión, esta votación confusa (digo confusa por nuestro Grupo, porque realmente nos hemos abstenido, hemos votado afirmativamente y hemos votado negativamente unas y otras enmiendas) esta actitud confusa se explica, pues, por esta razón que, vuelvo a insistir, consiste en que nuestro Grupo acepta la regla de la prevalencia del Derecho del Estado sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas, pero no puede por menos de reconocer que con la redacción actual de la Constitución, o se modifica la Constitución o evidentemente esa duda subsistirá siempre como consecuencia de la redacción que tiene el párrafo 3 del artículo 149 de la Constitución.

El señor PRESIDENTE: Han pedido la palabra para explicación de voto la Minoría Catalana, el Grupo Vasco, el Grupo Mixto y el Grupo de UCD.

Tiene la palabra el señor Roca.

El señor ROCA JUNYENT: Con una gran brevedad, señor Presidente.

En primer término permitirá que dé las gracias a la Diputada María Izquierdo por lo de la atractiva arrogancia; retengo lo de la atractiva, me olvido de la arrogancia, y mi piropo, si ella me lo permite, se lo diré después.

En segundo lugar, hacía referencia a que en este tema se tenía que hablar con claridad y que yo no acababa de entender las cosas. Quizá sí, quizá debe ser por esto del alvéolo, del sistema, del subsistema, esto del rango, a lo que hacía alusión, y quizá uno no lo ve muy claro; me recuerda una frase que hoy sale en la Prensa valorando un hecho político reciente, relativa a la ecología provincial, atribuible a no sé quién; pero me parece que estamos en esta línea.

Yo creo que sí, que lo veo claro, y lo que ocurre es que me parece que cuando se dice que se siembra confusión haciendo una referencia genérica al artículo 149, quienes no lo ven claro son los que dicen esto. ¿Cómo puede sembrar confusión la referencia a un artículo constitucional? Vamos a ver, ¿no se ha dicho en esta sala, de acuerdo con lo que dice el Tribunal Constitucional, que el concepto de competencia exclusiva es un concepto equívoco, tanto cuanto hace referencia al Estado como cuanto hace referencia a las Comunidades Autónomas? Se ha dicho en esta sala y lo dice el Tribunal Constitucional. Y si hemos modificado el artículo 1.º para que cuando se definan las competencias exclusivas se haga de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, obviamente cuando se haga referencia en el artículo 4.º a los criterios que nos deben servir para interpretar cuándo se produce la prevalencia del Estado, debe hacerse también con remisión al bloque de constitucionalidad, y el bloque de constitucionalidad es lo que recoge el artículo 149 en su conjunto. Si sólo nos remitimos al artículo 149.1, estamos rompiendo la remisión global al bloque de constitucionalidad.

Esto, por tanto, no se establece en lógico paralelismo al que dicen invocar otras intervenciones; sino al revés, en una clara descompensación que se traduce lógicamente en una alteración profunda de las competencias estatutarias que corresponden a cada Comunidad Autónoma. Nada más que esto. Y entonces que no se nos diga, como se ha hecho, que hemos utilizado expresiones tremendistas; se ha hablado del tremendismo. Yo no sé si es tremendismo o no lo es; lo que sé es que estas expresiones son de profesores, de catedráticos, por ejemplo de Eduardo García de Enterría, de Tomás Ramón Fernández, de Muñoz Machado, por ejemplo, que creo que son unos grandes expertos. Incluso he omitido en la lista de tremendismo citar el imperio sirio-babilónico como fundamento de este artículo que estamos ahora

invocando, y esta expresión tremendista no es nada más ni nada menos que de un excelso Diputado socialista, que por cierto hace tiempo que no le vemos en esta casa y que nos gustaría tenerlo aquí.

Muchas gracias.

La señora IZQUIERDO ROJO: Señor Presidente, ¿podría hacer una precisión a las palabras del señor Roca?

El señor PRESIDENTE: Por tratarse de una señora... (*Risas.*) La precisión no está en el Reglamento.

La señora IZQUIERDO ROJO: Muchas gracias, señor Presidente, estoy a favor de todos los privilegios a favor; bastantes tenemos en contra. (*Risas.*)

Simplemente quisiera hacer la precisión al mismo razonamiento del señor Roca, a su referencia al artículo 1.º, al bloque constitucional; claro, según ese mismo razonamiento tendríamos que incluir en el artículo 4.º no la referencia al artículo 149 completa, sino la referencia a lo que es el bloque constitucional; es decir, las competencias del Estado, los Estatutos de Autonomía, que no están en el 149, y las Leyes del Estado. El bloque constitucional es el bloque: Constitución, Estatutos y Leyes; y eso no es lo que S. S. propone que se incluya en el artículo 4.º

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Vizcaya.

El señor VIZCAYA RETANA: Señor Presidente, no es verdad lo que ha dicho la Diputada María Izquierdo Rojo, pero yo voy a aprovechar este turno muy brevemente, señor Presidente, para contestar a la intervención de don Enrique Múgica, muy brevemente y con el máximo de cortesía.

Yo creo que es absolutamente lícito por parte de las fuerzas políticas reconsiderar sus estrategias políticas ante fenómenos que hacen cambiar las realidades sobre las que se elaboran dichas estrategias. La realidad autonómica del pueblo vasco a través de su Estatuto ha cambiado, o cambiará cuando entre en vigor la LOAPA y se aplique. Por tanto, es absolutamente lícito, como hacen otros Partidos, reconsiderar su estrategia, siempre dentro del marco del diálogo, de la paz y de las vías institucionales.

En segundo lugar, también debo considerar que es absolutamente lícito por parte de mi Grupo oponerse en la manera más radical posible por la vía, evidentemente, y aquí lo estoy haciendo, de defender democráticamente mis derechos, a una Ley que considero viola el Estatuto de Guernica, y no solamente el Estatuto de Guernica, sino el Estado de las Autonomías en general. En este sentido, niego al señor Múgica el que ligue el ejercicio de mis derechos o nuestros derechos parlamentarios con posibles acicates a la violencia o a la radicalidad a la que se estaba refiriendo. No puedo en modo alguno renunciar a este ejercicio de mis derechos por mucho que alguien se aproveche de las consecuencias de que la LOAPA pueda tener en el campo autonómico. En todo caso, ni mi Grupo ni mi Partido va a crear máquinas de guerra a las que antes hacía referencia el señor Múgica.

Lo que sí es ilícito, en cambio, de alguna forma, es ligar nuestra posición a la LOAPA a fenómenos de ínsolito. Mi Grupo Parlamentario cuando ha planteado las enmiendas no ha hecho excepción de la aplicación de la LOAPA a la Comunidad Autónoma vasca; y hemos hecho múltiples referencias a otros Estatutos en vigor, o por lo menos aprobados, aunque todavía no hayan entrado en vigor, porque entendemos que la LOAPA es un ataque, y lo he dicho en la defensa de mi enmienda al artículo 4.º, que este artículo 4.º en concreto era un ataque al Estado de las Autonomías que contempla la Constitución. En modo alguno me he referido a nuestra Comunidad Autónoma.

Vuelvo a repetir que nuestra enmienda, así como la del señor Roca y otras que se han votado al artículo 4.º, creo que en modo alguno ponían en peligro un principio que hemos venido aceptando: que en el campo de las competencias exclusivas (que no son las del artículo 149.1, porque, como ha dicho mi compañero Miguel Roca, el Tribunal Constitucional ya se ha encargado de decir que ni las de los Estatutos de Autonomía ni las del Estado son inequívocamente exclusivas), aceptando el principio de la prevalencia del Derecho del Estado sobre el de las Comunidades Autónomas, en el campo de sus competencias exclusivas se pedía que, de acuerdo con la Constitución, recogiese también la prevalencia del Derecho de las Comunidades Autónomas sobre el del Estado cuando estas normas de las Comunidades

Autónomas se dicten en el ámbito de sus competencias exclusivas.

Lo que he venido a decir es que, aceptando el principio de la prevalencia del Derecho de Estado sobre las Comunidades Autónomas en el campo de sus competencias exclusivas, pediría que, de acuerdo con la Constitución, se recogiese también la prevalencia del Derecho de las Comunidades Autónomas sobre el del Estado, cuando estas normas de las Comunidades Autónomas se dicten en el ámbito de sus competencias exclusivas.

El hecho de que esté reflejada esta prevalencia de derechos en el Estatuto, no significa que no se pueda reproducir aquí; se ha reproducido en muchos sitios, en artículos de la Constitución, sin ningún perjuicio y, en concreto, lo acabamos de reproducir en el artículo 1.º de esta Ley, en el 2.º, número 1, y en el artículo 3.º; el artículo 3.º, por ejemplo, que acabamos de aprobar, es una reproducción literal del texto de uno de los apartados de una sentencia del Tribunal Constitucional.

Por tanto, yo creo que no son buenos estos remilgos, digamos, formalistas, en cuanto a la importancia o no de introducir aquí un texto estatutario, un artículo estatutario, que no es de un Estatuto en concreto, sino de todos los que se han dictado hasta ahora. Por tanto, no estoy haciendo prevalecer ningún privilegio.

Creo que, si esto sirve para tranquilizar políticamente a mi Grupo y a otros Grupos de oposición a esta Ley, será conveniente, y no tiene más importancia que el hecho de buscar esa correlación entre prevalencia del Estado y prevalencia de las Comunidades Autónomas, según se trate de competencias exclusivas del Estado o de la Comunidad Autónoma.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Pí-Suñer.

El señor PI-SUÑER I CUBERTA: Con la venia, señor Presidente. Yo no sé si esto va a ser una intervención de pocas palabras, en relación con la explicación de voto o con las alusiones directas que ha hecho la señora María Izquierdo a mi informe previo, pero, realmente, me ha hecho dos preguntas concretas para que las conteste.

La primera es si me considero un político central. La segunda, en qué artículos se ve la infracción de la Constitución, en lo que hace referencia a la LOAPA.

En relación con el primer asunto, debo decirle a la señora Izquierdo que soy un político de un Partido nacionalista catalán que tiene representación en Madrid, o sea, aquí, en las Cortes Generales, y he dado muestras de interés no solamente en los problemas nacionalistas, sino también en los problemas generales del Estado. Recuerde la señora María Izquierdo que este Diputado votó la investidura del señor don Felipe González como Presidente del Gobierno. Por consiguiente, no hay ninguna duda de que no hago abstracción de la LOAPA, son tipos de problemas distintos.

Aparte de ello, quiero aquí parodiar un poco, dentro de mi modestia, lo que decía el general De Gaulle: que tenía cierta idea de lo que era Francia. Yo también tengo cierta idea, dentro de mi modestia, de lo que debe ser España. España debe ser, a mi modo de entender, una unión de pueblos libres en libertad, que se respeten con toda cordialidad, pero que, realmente, puedan regirse en la forma en que sus Leyes dicen, y sin cortapisas ni cicatería. Esto es, precisamente, lo que la LOAPA ha hecho en contra de esta idea y en contra de la Constitución.

Respecto a lo que hace referencia a si me identifico con la LOAPA y con las teorías de la señora María Izquierdo sobre el Estado, le diré que yo no me identifico para nada; ahora, en lo que hace referencia a la intervención general de este Diputado en el Congreso de los Diputados, indiscutiblemente soy un Diputado como los otros, que interviene en todos los asuntos. Por consiguiente, como entiendo que el Estado somos todos, no solamente el Gobierno central, los Partidos centrales, sino también los Partidos nacionalistas, en este concepto también soy Estado. Nada más, señor Presidente. Me parece que ya he contestado suficientemente, no a la LOAPA, no a esta idea de España, que la considero regresiva y reaccionaria en base a la LOAPA y temas de este tipo, pero sí a la idea general y generosa de lo que debe ser la España de la libertad.

El señor PRESIDENTE: El señor Alzaga tiene la palabra.

El señor ALZAGA VILLAAMIL: Señor Presidente, es muy tarde; es la hora del almuerzo, y voy a intentar no cansar a las señorías que aún resisten en el escaño.

Yo estoy verdaderamente preocupado por el curso de un debate en el que, de forma sistemáti-

ca, se está deformando la línea argumental. Por ejemplo, se han citado, claro que no de forma concreta, posiciones doctrinales de los profesores García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández que, como sabemos, son coautores, junto a otros ilustres tratadistas, del informe de los expertos sobre la materia, y que todos sabemos lo que dice. Se trae a colación la doctrina del bloque de constitucionalidad, acuñada básicamente por la doctrina de un publicista italiano, para que se produzca, en su caso, por los Tribunales Constitucionales, el contraste entre la Ley, cuya constitucionalidad está en duda, y la Constitución y normas básicas de desarrollo de la misma; pero es una doctrina que no se ha acuñado para el deslinde de competencias entre los distintos territorios de un Estado complejo, y que tiene poco que ver con la regla de prevalencia.

Se trae a colación el único artículo doctrinal mínimamente significativo que hay en la bibliografía española hasta ahora: el del profesor agregado Ignacio de Otto, que es un artículo interesante, polémico, no seguido por ningún sector de la doctrina española hasta este cuarto de hora, y que todos sabemos que es un profesor que, en su día, no ahora, pero en su día, fue un dirigente activo del PSUC y que, como es lógico, como entendemos todos, tiene su escala de valores, tiene su posición ante el fenómeno nacionalista.

Yo no voy a contestar, a estas alturas de la tarde, porque sería extrema descortesía hacia los señores comisionados, con unas largas referencias, que serían posibles, a la inmensa mayoría de los grandes autores clásicos en la materia, desde Tripelle hasta Halls Kensey, pasando por Maude, etcétera; ni voy a explicar a SS. SS. algo que conocen muy bien, que es en qué consiste el principio del «Bundersrecht bricht Landesrecht». Tampoco voy, a estas alturas, a traer aquí a colación que en los Estados complejos territorialmente, este tipo de reglas es, prácticamente, siempre el meollo de cualquier cuadro de competencias federales o análogas, desde el artículo 2.1 de la Constitución alemana de 1871 hasta el artículo 13 de la Constitución de Weimar, artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn, pasando por el artículo 6.2 de la venerable Constitución norteamericana y el artículo 2 de las Disposiciones transitorias de la Constitución suiza, etcétera.

Yo sí puedo decir que es verdad que los grupos nacionalistas en las constituyentes, en las Cámaras de estos países, cuando se planteó cuestión

análoga siempre se pronunciaron en contra. También hay que decir que las grandes fuerzas políticas de estos Parlamentos siempre tuvieron que establecer un principio de prevalencia del Derecho estatal en ciertos casos, respetando el cuadro de competencias de los Estados miembros o de las regiones, según los casos, pero siempre ha habido que establecerlo.

Lo que sí voy a hacer muy brevemente, en dos minutos, es decir a SS. SS., que me han precedido en el uso de la palabra para defender innumerables enmiendas, que, por ejemplo, se han olvidado de la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981, dictada con motivo del recurso 814/81, donde se dice —voy a citar el párrafo más breve posible— literalmente: «Sin necesidad de mención expresa alguna y en razón simplemente de la primacía de la Constitución, hay que interpretar cada competencia estatutaria en el marco del artículo 149 del texto constitucional». No dice, señor Roca, en el marco del bloque de constitucionalidad.

Y aquí no se trata de que estemos intentando subrepticamente modificar el Título VIII de la Constitución ni la Constitución. Aquí estamos seriamente intentando movernos en el marco de la Constitución y de la doctrina ya sentada por el Tribunal Constitucional. De forma que lo que ocurre es que el párrafo primero del artículo 149 de nuestra Constitución, que no es un párrafo ni breve ni baladí, tiene un valor ordenador de todo el sistema competencial que concibe el Título VIII de nuestra Constitución. Y aquí, hablando en plata, lo que ocurre es que está de por medio la equivocidad del uso de la palabra «exclusivo» o «exclusiva» en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Pero esta es una cuestión sobre la que también se ha pronunciado la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, que ha sentado ya una cierta visión de esa equivocidad. En consecuencia, la equivocidad a lo que conduce exclusivamente es a aceptar que todas las competencias a que se refiere el artículo 149.1 de la Constitución o no exclusivas del Estado —son los términos en que literalmente el mismo precepto se pronuncia— o son concurrentes, lo cual ya es una interpretación muy comprensiva para las actitudes más nacionalistas. Pero lo que no es posible en Derecho es sostener o intentar indirectamente sostener —que es de lo que va la cuestión— que las materias a que se refiere el artículo 149.1 de la

Constitución como de la exclusiva competencia del Estado pueden ser nunca de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas en el plano legislativo. Eso no es posible.

Por consiguiente, la regla a aplicar en los supuestos de colisión es la de la primacía del Derecho estatal, que prevalece; pero prevalece según ya está previsto por el artículo 149.3 de la Constitución, que dice que las normas del Derecho estatal prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Y, desde luego, las normas a que hacemos referencia en el artículo 4.º de la LOAPA, que son las de las competencias que le reconoce al Estado el artículo 149.1 de la Constitución, como ha quedado demostrado, no son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. En el Pleno creo que habrá ocasión, a una hora que no sea la del almuerzo, para explayarnos más sobre el tema.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: ¿Alguna otra solicitud de palabra? (*Pausa.*)

Vamos a levantar la sesión, pero esperen, por favor, SS. SS. un segundo para establecer un plan de trabajo de esta Comisión en la próxima semana, que hemos de aprovechar intensivamente por cuanto no hay Pleno.

Se abrirá la sesión a las diez de la mañana del próximo martes, y la Comisión trabajará en este proyecto y en cualquier otro Estatuto que esté informado, para lo cual se previene la convocatoria expresamente para los días martes, miércoles y jueves, mañana y tarde.

El señor Del Valle tiene la palabra.

El señor DEL VALLE Y PEREZ: Señor Presidente, siento tener que decir lo siguiente antes de acabar: Yo rogaría que, dado que queda tiempo de aquí al martes en que se empezará a reunir de nuevo la Comisión para tocar el tema de la LOAPA y, si sobra tiempo, otra serie de Estatutos de Autonomía que están pendientes del dictamen de la Comisión, reiterando el ruego que se hizo por parte de mi Grupo en el día de ayer, en aplicación del artículo 115 del Reglamento, se fijen tiempos

máximos para la discusión de las enmiendas y de los artículos agrupados por razones objetivas, para que ya de antemano el propio martes por la mañana podamos saber cuál es el plazo dentro del cual se va a dictaminar la LOAPA por esta Comisión.

Muchísimas gracias, señor Presidente.  
El señor PRESIDENTE: Esta es facultad de la Mesa y se acordará lo que proceda.  
Se levanta la sesión.

*Eran las dos y veinte minutos de la tarde.*

**Imprime: RIVADENEYRA, S. A.-MADRID**

**Cuesta de San Vicente, 28 y 36**

**Teléfono 247-23-00, Madrid (8)**

**Depósito legal: M. 12.569 - 1961**