



C O R T E S

*David
pag. 145/6*

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Año 1982

Núm. 250

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. LANDELINO LAVILLA ALSINA

Sesión Plenaria núm. 250

celebrada el lunes, 21 de junio de 1982

ORDEN DEL DIA

Toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento catalán relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal («Boletín Oficial de las Cortes Generales», número 167-I, Serie B, de 10 de febrero de 1982).

Dictámenes de Comisiones:

— De la Comisión Constitucional sobre proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

(Continúa el orden del día en el «Diario de Sesiones», número 251, de 22 de junio de 1982.)

SUMARIO

Se abre la sesión a las cuatro y cuarenta minutos de la tarde.

El señor Roca Junyent plantea una cuestión de orden, proponiendo la alteración del orden del

día. Intervienen, a continuación, el señor Solé Tura y el señor Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin. Seguidamente lo hace el señor Presidente, informando a la Cámara cómo ha quedado el orden del día por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Sometida a votación la propuesta de modificación del orden del día, fue rechazada por 33 vo-

tos favorables, 166 negativos y cuatro abstenciones.

Se entra en el orden del día.

Toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento catalán relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal 14477

El señor Solé Tura plantea una cuestión de orden respecto al orden del día, a quien contesta el señor Presidente.

A continuación, y por la Delegación del Parlamento de Cataluña, para la defensa de la proposición de Ley presentada, intervienen el señor Clotas i Cierco, el señor Sala i Canadell y la señora Calvet i Puig. Seguidamente hace uso de la palabra el señor Ministro de la Presidencia (Rodríguez Inciarte).

Acto seguido, y por los diferentes Grupos Parlamentarios, intervienen los señores López de Lerma López (Grupo Parlamentario Minoría Catalana), Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario Coalición Democrática), señora Balletbó i Puig (Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña), Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Bofill Abeilhe (Grupo Parlamentario Socialista del Congreso) y Pujadas i Domingo (Grupo Parlamentario Centrista).

Sometida a votación, fue acordada la toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento de Cataluña por 240 votos favorables, 11 negativos y cinco abstenciones.

El señor Presidente agradece la presencia de la Delegación parlamentaria de Cataluña en el Congreso de los Diputados y su participación en el debate.

Dictámenes de Comisiones:

De la Comisión Constitucional sobre proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico . . 14486

Usa de la palabra el señor Presidente del Gobierno (Calvo-Sotelo y Bustelo). A continuación lo hace el señor Ministro de Administración Territorial (Arias-Salgado y Montalvo).

Página

Enmiendas a la totalidad de devolución 14495

El señor Pi-Suñer i Cuberta defiende la enmienda a la totalidad de devolución presentada por el Grupo Parlamentario Mixto. A continuación interviene el señor Bandrés Molet (Grupo Parlamentario Mixto). Seguidamente, el señor Roca Junyent defiende la enmienda de devolución del Grupo Parlamentario Minoría Catalana.

Se suspende la sesión.

Se reanuda la sesión.

El señor Solé Tura defiende la enmienda a la totalidad de devolución presentada por el Grupo Parlamentario Comunista.

A continuación, el señor Vizcaya Retana defiende la enmienda del Grupo Parlamentario Vasco (PNV). Seguidamente, el señor Aguilar Moreno defiende la enmienda del Grupo Parlamentario Andalucista.

El señor Solé Tura defiende la enmienda de totalidad de texto alternativo del Grupo Parlamentario Comunista.

El señor Presidente anuncia que el Pleno se reanudará mañana, a las diez y media.

Se levanta la sesión.

Eran las nueve y quince minutos de la noche.

Se abre la sesión a las cuatro y cuarenta minutos de la tarde.

El señor PRESIDENTE: Comienza la sesión. *(El señor Roca Junyent pide la palabra.)*

Tiene la palabra el señor Roca.

El señor ROCA JUNYENT: Señor Presidente, para plantear una cuestión de orden. Desde este mismo escaño y al amparo de lo prevenido en el artículo 68, números 1 y 3, del vigente Reglamento, propongo la alteración del orden del día intercalando, entre el punto primero y el segundo del que figura definitivamente aprobado, todos los puntos que quedaron pendientes de debate y consideración en el anterior Pleno, es decir, el dictamen de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sobre el proyecto de Ley de Impuesto del Valor Añadido, que tiene incorporado

el carácter de urgente; el proyecto de Ley, en lectura única, relativo al Régimen Foral de Navarra; el debate de totalidad de proyectos y proposiciones de Ley, en el que figura el Fondo de Compensación Interterritorial, la Ley de otorgamiento al Ayuntamiento de Barcelona de una subvención y aquel por el que se establecen normas en relación con la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, incorporando, además, por vía del número 3 del artículo invocado, la Ley relativa a las transferencias a la Comunidad Autónoma de Canarias y también, al amparo del mismo artículo, todas y cada una de las proposiciones no de Ley que no pudieron ser examinadas en el anterior Pleno, es decir, la de Minoría Catalana relativa a teléfonos rurales; la del Grupo Centrista relativa al puerto de Algeciras y Tarifa, si no recuerdo mal, y la de los Grupos Socialista y Comunista relativa al cese del Director general de Radiotelevisión.

Señor Presidente, tengo que decir que esta petición se formula de acuerdo con el Grupo Parlamentario Vasco, con lo que se dan los requisitos reglamentarios pertinentes.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Solé.

El señor SOLE TURA: Para sumar nuestra petición a la que acaba de formular Minoría Catalana.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Lamo.

El señor LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN: Señor Presidente, para oponernos a la petición formulada por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, por razones obvias.

El señor PRESIDENTE: Antes de proceder a considerar la alteración en el orden del día, voy a enunciar cómo ha quedado el orden del día por acuerdo de la Junta de Portavoces esta mañana.

El orden del día quedaría, y ello implica una ordenación de los diversos temas que figuran en el texto impreso, de la siguiente manera: en primer lugar, la toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento catalán; a continuación, la Ley Orgánica de Armonización del Pro-

ceso Autonómico; en tercer lugar, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; a continuación, el dictamen de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sobre proyecto de Ley de Impuesto del Valor Añadido; en quinto lugar, la toma en consideración de la proposición de Ley relativa a transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma valenciana; en sexto lugar, el debate de totalidad del proyecto de Ley Orgánica de transferencias complementarias para Canarias.

Esta es una ordenación suficiente a efectos del Pleno de esta semana, puesto que el acuerdo de la Junta de Portavoces implicaba la ordenación también a efectos del Pleno de la próxima semana, pero no hay previsión de que en este todo esto pudiera tramitarse.

La petición formulada por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, a la que se han incorporado otros Grupos, y que se va a someter ahora a decisión de la Cámara conforme a las previsiones reglamentarias, es que los asuntos pendientes del Pleno anterior, no sólo son legislativos, incluidos en el orden del día por acuerdo de la Junta de Portavoces, sino también los no legislativos que estuvieran incluidos en el Pleno anterior, fueran tramitados por su orden, a continuación del punto primero, relativo a la proposición de Ley del Parlamento catalán.

Se va a someter a decisión de la Cámara la modificación del orden del día que ha sido así propuesta.

Se somete a votación la propuesta de modificación del orden del día que acaba de ser planteada.

Comienza la votación. *(Pausa.)*

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 203 votos emitidos; 33 favorables; 166 negativos; cuatro abstenciones.

El señor PRESIDENTE: Queda rechazada la modificación del orden del día que había sido propuesta y sometida a decisión del Pleno.

TOMA EN CONSIDERACION DE LA PROPOSICION DE LEY DEL PARLAMENTO CATALAN RELATIVA A AUTORIZACION AL GOBIERNO PARA CREAR Y CEDER A LA GENERALIDAD DE CATALUÑA UN TERCER CANAL DE TELEVISION DE TITULARIDAD ESTATAL

El señor PRESIDENTE: Pasamos a debatir la toma en consideración de la proposición de Ley

del Parlamento catalán relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal.

El señor SOLE TURA: Señor Presidente, pido la palabra para plantear una cuestión de orden.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Solé Tura.

El señor SOLE TURA: El orden del día está mal redactado en este punto que vamos a considerar ahora, porque dice: «Toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento catalán...»

Yo creo que nosotros tenemos que darle el título exacto, que es el Parlamento de Cataluña, porque de otro modo estamos desvalorizando incluso su entidad.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Como saben SS. SS., el artículo 87 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas puedan ejercitar iniciativas ante el Congreso de los Diputados. El Parlamento de Cataluña la ha ejercitado mediante su proposición relativa a la creación y cesión de la Generalidad de Cataluña de un tercer canal de televisión de titularidad estatal.

Conforme a la previsión constitucional y a la previsión complementaria y concordante del Reglamento, el Parlamento de Cataluña ha designado una Delegación, compuesta por doña María Dolores Calvet i Puig, Higinio Clotas i Cierco y don Ramón Sala i Canadell.

Los miembros de la Delegación del Parlamento de Cataluña asisten a esta sesión plenaria. A ellos damos la bienvenida, les saludamos y les vamos a ceder la palabra para iniciar el debate de toma en consideración, puesto que a ellos corresponde, conforme a las previsiones reglamentarias, el consumo del turno de defensa de dicha proposición.

Por la Delegación del Parlamento de Cataluña y para la defensa de la proposición de Ley presentada, tiene la palabra, en primer lugar, el señor Clotas.

El señor CLOTAS I CIERCO: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, en nombre del

Parlament de Catalunya y de sus representantes en esta sesión, deseo, ante todo, manifestarles el honor que constituye comparecer hoy ante esta Cámara, haciendo uso, por primera vez, de la iniciativa legislativa que el artículo 87, apartado 2, de la Constitución reconoce y ampara para las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Con ello ponemos en marcha un mecanismo constitucional hasta hoy no utilizado, contribuyendo así a la aplicación plena de nuestra Constitución y al reforzamiento de la relación institucional entre las Comunidades Autónomas y las Instituciones centrales del Estado.

Por supuesto que desde Cataluña entendemos este mecanismo como de uso selectivo en relación sólo a aquellas cuestiones que, siendo de la competencia de las Cortes Generales, afectan de modo muy particular a la vida de nuestra Comunidad Autónoma. Este es precisamente el caso de la proposición de Ley que autoriza al Gobierno a crear y ceder a la Generalitat de Catalunya un tercer canal de televisión de titularidad estatal, cuya iniciativa, aprobada en su día por unanimidad en el Parlament, los representantes de este Parlament de Catalunya comparecemos hoy en el Congreso de los Diputados con la voluntad de robustecer el funcionamiento unitario y coherente de las instituciones constitucionales.

Es, pues, en virtud de lo previsto en los artículos 87, apartado 2, ya citado de la Constitución; 16.2, 34.2 y Disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y del artículo 2.º, apartados 2 y 3, del Estatuto Jurídico de la Radiotelevisión, que presentamos, para su toma en consideración, nuestra proposición de Ley que afecta a una materia de suma trascendencia cultural, política y social para el desarrollo autonómico y cuya filosofía política básica no es otra que la de fortalecer, mediante su impulso, la unidad y la confianza de las instituciones constitucionales y de la España democrática que en ella vertebran.

La Constitución fundamenta la unidad española y reconoce el derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones. La España democráticamente constituida en 1978 responde así a los principios de unidad y de pluralismo. La Constitución ha roto con la concepción centralista y separadora de la cultura española mediante la afirmación de la existencia y reconocimiento de hechos y realidades lingüísticos y culturales plura-

la adicional cuarta, porque es imposible, señor Ministro, que se superen o se cumplan aquellos aspectos técnicos que prevé la adicional cuarta. Mucho más lógico hubiera sido que se hubiera cambiado la redacción que existe en el Estatuto, y en ese sentido es la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

Además, nosotros hemos enmendado también el proyecto de Ley —y creemos que con esto enlazamos claramente con esa voluntad de futuro que tendrán los Parlamentos autonómicos— en el sentido de dejar a la libre disposición, a la voluntad de los Parlamentos, la capacidad de iniciar o de solicitar al Gobierno esa televisión de carácter regional, porque entendemos que no debe ser un otorgamiento por parte del Gobierno, sino que debe ser la propia voluntad y la propia iniciativa de las Comunidades Autónomas las que pongan en marcha para sus respectivos ámbitos geográficos una televisión de carácter regional.

Por último quiero expresar, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista también, la esperanza que depositamos en este tercer canal, que se inicia con la toma en consideración de la proposición de Ley que envía el Parlament de Catalunya en el sentido de que posiblemente por esta vía podremos ir haciendo una Televisión auténticamente democrática, una Televisión al servicio de todos los españoles frente a una Televisión estatal que, por la concepción pacata que de ella tiene el Gobierno, está poniendo prácticamente en ridículo lo que es el funcionamiento de las instituciones en nuestro país.

Yo quisiera aquí señalar, para terminar, señor Presidente, que en el programa emitido el viernes pasado se ha puesto en entredicho lo que es el funcionamiento de una Televisión de carácter democrático y pluralista al servicio de todos los españoles, porque creo que no descubro nada a SS. SS. si afirmo que desde allí se ha hecho una apología del golpismo.

Yo, señor Presidente, quiero saludar la proposición de Ley que hoy aprobamos aquí, expresando la esperanza de que, aunque sea a través de un tercer canal de carácter regional, sean posibles en España una Radio y una Televisión al servicio de todos los españoles y al servicio de la libertad y de la democracia.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Por el Grupo Parlamentario Centrista, tiene la palabra el señor Pujadas.

El señor PUJADAS I DOMINGO: Señor Presidente, señorías, parlamentarios de Cataluña, creo que es relajante, desintoxicante y tonificante que hoy se nos presente un asunto totalmente proporcionado a nuestra realidad de sólo cinco años de democracia. Tantas veces hemos tenido que hacer frente, y hoy estamos haciendo frente en otros campos, a hechos realmente superiores, casi diría, a nuestras fuerzas que, sin embargo, vamos superando.

Como catalán, me satisface que sea el Parlament de Catalunya —más antiguo que el inglés, aunque, desgraciadamente, con mucha menor continuidad— quien remita esta proposición de Ley que aprobó el pasado mes de diciembre. Como español, me alegra que sea este Congreso quien lo tome en consideración y que, por lo que parece, también va a hacerlo por unanimidad y con el apoyo del Gobierno. Como europeo, creo que es bueno que, una vez convertido en realidad, tengamos algo de lo que muchos países europeos disponen ya. Por tanto, nos vamos acercando más a Europa, en comportamiento y en hábitos. Y, como centrista de Cataluña, me llena de esperanza que esta iniciativa catalana la recogiera el Gobierno español, y que en el proyecto de Ley de abril de este año, se proponga extender a todas las Comunidades Autónomas esta gestión directa del tercer canal de TV, de titularidad estatal.

También, como demócrata, debo decir que me siento más seguro viendo que por vías institucionales seguimos avanzando. Pese a sustos y sobresaltos, vamos adelantando en este tercer intento de convivencia civilizada en menos de un siglo. Y vamos a él por un camino, yo diría, único, pero que es nuevo y, por tanto, desconocido e inseguro, que es el de las autonomías con techos iguales para todos, reconociendo las identidades y peculiaridades de las nacionalidades y regiones de la nación.

¿Quién podría pensar que terminaríamos este año con quince estatutos en marcha? ¿Quién podía pensar que tenemos ya hoy cuatro lenguas oficiales: el castellano, en todas las Comunidades Autónomas, y el catalán, vascuence y gallego en varias? Mucho menos uniforme, pero mucho más real y mucho más unido, porque se basa no en la fuerza de unos sobre otros, sino en el consenso, que demuestra que la unión, cuando está en nuestros corazones y no solamente en nuestras Leyes, es una unión que ésta sí que hace la fuerza. ¿Quién podía pensar que en fecha próxima, gra-

cias a una iniciativa de la nacionalidad catalana, que ha sido recogida por el Gobierno de la nación, todas las Comunidades Autónomas tendrán la gestión directa de un tercer canal de televisión de titularidad estatal?

Con este tercer canal podrán, no sólo promover su identidad, sus peculiaridades, su lengua, sino también su cultura, hecho mucho más amplio y profundo que el de la lengua, pues entraña un conjunto de valores entre los que está la paz; paz que pasa por la solidaridad con todos los otros pueblos de España. Hechos todos ellos que no solamente hacen innecesario sembrar desconfianza, que sólo puede basarse en un pasado largo y oscuro, pero que no existe desde hace siete años, sino que permiten abrazar el futuro con confianza; confianza que está basada, precisamente, en nosotros mismos, y que es exactamente lo que necesita el país.

Por todo ello, el Grupo Centrista va a votar a favor de la toma en consideración de la proposición de Ley remitida por el Parlament de Catalunya.

Gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Vamos a someter a decisión de la Cámara la toma en consideración de esta proposición de Ley. *(Pausa.)*

Se somete a decisión de la Cámara la toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento de Cataluña, relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal.

Comienza la votación. *(Pausa.)*

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: 256 votos emitidos; 240 favorables; 11 negativos; cinco abstenciones.

El señor PRESIDENTE: Queda acordada la toma en consideración de la proposición de Ley del Parlamento de Cataluña, relativa a autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión, de titularidad estatal. Dicha proposición de Ley será objeto de la subsiguiente tramitación, prevista en la Constitución y en el Reglamento de la Cámara.

Reitero nuestro agradecimiento por la presencia de la Delegación parlamentaria de Cataluña y por su participación en el debate. Muchas gracias.

Dictámenes de Comisiones:

— DE LA COMISION CONSTITUCIONAL SOBRE PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO AUTONOMICO

El señor PRESIDENTE: Pasamos al dictamen de la Comisión Constitucional sobre proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Tiene la palabra el señor Presidente del Gobierno.

El señor PRESIDENTE DEL GOBIERNO (Calvo-Sotelo y Bustelo): Señor Presidente, señoras y señores Diputados, quiero introducir brevisísimamente el debate sobre el dictamen de la Comisión Constitucional de uno de los proyectos de Ley más importantes de la presente legislatura: el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Debo referirme al discurso de investidura que pronuncié ante esta misma Cámara hace algo más de un año, en febrero del 81. Ya entonces decía, y cito textualmente, que «La construcción autonómica ha de hacerse en su integridad y no parcialmente y, además, con rigor político y administrativo especialmente atento. Esta integridad incluye al Estado mismo, como es elemental. El Estado no es un simple almacén de competencias que se van trasladando o transfiriendo a las unidades territoriales y en el que al final queda un conjunto residual más o menos fortuito. Por el contrario, el Estado es una pieza esencial del propio sistema autonómico, el que tiene que asegurar la articulación del conjunto, hacer posible su funcionamiento y la observancia final de los valores de unidad, de solidaridad y de igualdad que la Constitución ha impuesto como cuadro general del sistema. Por ello, en el Título VIII de nuestra Constitución no sólo se definen las competencias transferibles a las Comunidades Autónomas, sino aquellas que han de mantenerse en manos exclusivas del Estado, y también un conjunto importante que han de compartirse entre las dos instancias. Es, pues, preciso que, a la vez que se ahonda en el sistema autonómico, se pongan a punto y se perfilen técnicamente esas competencias, exclusivas o compartidas, del Estado sin las cuales, el sistema no funcionaría en los tér-

minos que la Constitución impone. Y ello no para limitar las autonomías, sino precisamente para servir las».

«Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte», concluía yo en el discurso de investidura. Eso podría ser también ahora la cifra y el resumen finales de la LOAPA.

Para desarrollar estas ideas con la técnica jurídica más depuradora, como todos recuerdan, el Gobierno constituyó, de acuerdo con el Partido Socialista, una Comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría, a quien quiero reiterar hoy mi agradecimiento. La Comisión concluyó sus estudios el 19 de mayo de 1981 y su informe sirvió de base a los acuerdos de 31 de julio que, a su vez, constituyen el germen de este proyecto de Ley.

El texto inicial ha sido objeto, en Ponencia y en Comisión, de un debate extenso e intenso, debate que se inició el 30 de septiembre y que ha consumido más horas de trabajo que cualquier otro proyecto de norma legislativa derivado de nuestra Constitución. El proyecto de Ley ha salido, a mi juicio, notablemente mejorado de estos debates, entre otras causas por una muy principal: porque sus distintos preceptos se han perfilado con la jurisprudencia que se ha ido produciendo por el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de nuestra Constitución. Vean, pues, SS. SS. en este proyecto de Ley una contribución importante, me atrevo a decir que esencial, de la actual legislatura a la construcción del Estado de las Autonomías; tarea que es uno de los retos principales, si no el principal, que la Constitución ha lanzado sobre los políticos de nuestra generación.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Ministro de Administración Territorial.

El señor MINISTRO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (Arias-Salgado y Montalvo): Señor Presidente, señorías, querría en mi intervención realizar unas reflexiones complementarias para introducir adecuadamente el debate sobre el proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico.

El Título VIII de la Constitución, con sus defectos y con sus aciertos, representa en todo caso un éxito político de primera magnitud. Los problemas reales no están nunca en los preceptos le-

gales, por imperfectos o deficientes que sean; los problemas surgen y se residen en la propia realidad social. Pocos países hay en el mundo cuyas estructuras societarias sean tan potencialmente conflictivas y cuyo pluralismo, en todos los órdenes, sea tan diverso e intenso como en España.

Es a la luz de esta premisa, no precisamente apriorística, sino empíricamente constatable, como hay que juzgar el Título VIII de la Constitución. Si la premisa se acepta, habrá que convenir entonces que el Título VIII, como base general o como solución de principio, es políticamente un buen punto de partida para transformar gradualmente la estructura del Estado español como expresión organizada de la nación española, porque ha servido para encauzar, desde la libertad y desde la democracia, el comienzo del más difícil y complejo proceso que pueda afrontar una nación: cambiar la naturaleza y configuración de su institución estatal. Por eso, carecen de fundamentos muchas de las críticas que se hacen a este Título VIII, basadas principalmente en que no se ajusta con precisión a una determinada y específica dogmática jurídica, cuando lo cierto es que tal Título sólo adquiere sentido pleno como parte de un todo constitucional y como expresión jurídica de una situación política dada.

Cuando el político tiene que optar entre la normativización a la luz de una precisa y coherente dogmática jurídica y la elaboración de una norma imperfecta, pero capaz de encauzar la realidad, opta por esto último, porque la experiencia revela que hay Leyes técnicamente perfectas inservibles y Leyes imperfectas que garantizan sobradamente la consecución del objetivo que se persigue. La política en un Estado de Derecho discurre necesariamente por el cauce de la Ley como expresión de la voluntad general, pero no puede quedar secuestrada por las exigencias de la técnica jurídica que, por otra parte, como todas las técnicas, está sujeta a cambios, modulaciones, innovaciones y progreso.

El Título VIII de la Constitución es positivo y útil para la democracia española, y si hoy demanda ciertas concreciones es porque el proceso autonómico se ha generalizado. El Título VIII, al articularse en torno al libre juego del llamado principio dispositivo, esto es, sobre las decisiones que adoptan los territorios que pueden acceder a las autonomías, deja un amplio margen a solucio-

nes parciales y diversas en la progresiva configuración del Estado.

Por otra parte, por su carácter flexible, el Título VIII requiere, al generalizarse su aplicación a todo el territorio nacional, determinadas precisiones que consoliden con nitidez algunos de los perfiles básicos del Estado y garanticen funcionalmente las autonomías, a través de las cuales habrá de vertebrarse con carácter general la institución estatal.

Y es que el Estado que la Constitución perfila no puede definirse única y exclusivamente desde el Título VIII, sino desde la Constitución toda, mediante una interpretación integradora, sistemática y finalista.

Puede decirse que los problemas jurídicos de que ha adolecido el proceso autonómico no están en el Título VIII, sino más bien en que se ha recurrido solamente al Título VIII, en lugar de tener presentes en todo momento todos los principios y resortes constitucionales.

El proyecto político constitucional, por la flexibilidad de su formulación, es ciertamente susceptible de interpretaciones diversas y ha exigido para su ordenada ejecución el transcurso de un tiempo en el que se ha alcanzado un alto grado de convergencia entre las principales fuerzas políticas estatales.

La flexibilidad es para muchos un valor positivo en los textos constitucionales y, a mi juicio, lo es particularmente en España en que, a la luz de la experiencia histórica, la rigidez y el dogmatismo han dado al traste con no pocas Constituciones.

Pero el valor de la flexibilidad exige como contrapartida precisiones progresivas. La LOAPA no expresa, por tanto, una crítica al Título VIII de la Constitución. Es, por el contrario, una configuración de su virtualidad al servicio de la democracia española, pues nada hay en la LOAPA que no esté implícita o expresamente recogido en el texto constitucional.

Es preciso, por tanto, desmitificar la crítica al Título VIII de la Constitución. La regulación de las Comunidades Autónomas no es, desde luego, perfecta. Es cierto que hay Constituciones más concretas o detallistas que la nuestra, como por ejemplo la alemana o la austríaca, pero también es verdad que las hay mucho más imperfectas y, sin embargo, han servido para ordenar, con creciente corrección en el tiempo, la distribución territorial del poder, como es el caso de la venera-

ble Constitución norteamericana. Y es asimismo verdad que no hay una sola Constitución en el mundo cuyas soluciones al problema de la articulación entre el poder central y los poderes autónomos hayan merecido los parabienes de la clase política y de la doctrina científica.

Resulta recomendable leer lo que los autores norteamericanos dicen de su propia Constitución, o los austríacos, suizos o canadienses de las suyas. Las críticas que formulan no se diferencian un ápice de las expuestas entre nosotros y, sin embargo, aquellos sistemas de autonomías territoriales no sólo han probado su flexibilidad, sino que hoy están plétóricas de salud, y es que todos los países occidentales, organizados en torno al principio de las autonomías territoriales, han comprendido que es difícil, por no decir imposible, que germine el fecundo principio de autonomía si no hay un esfuerzo por alimentar su raíz constitucional mediante el desarrollo de sus prescripciones, la pormenorización de sus afirmaciones de principio y la interpretación normativa de sus previsiones hasta formar un sistema jurídico más perfecto, entretejiendo sus declaraciones generales para formar un cuerpo legal más completo.

En países con tanta solera federal como Estados Unidos o Suiza se han aprobado por la federación Leyes que han clarificado paulatinamente la esfera de competencias del poder central y la de los poderes autonómicos, así como sus respectivas relaciones. Leyes que han encontrado ordinariamente el refrendo de los Tribunales, incluso en el caso, bastante frecuente, de que dichas Leyes se apoyen en discutibles interpretaciones constitucionales. No por eso han entrado en crisis estos sistemas políticos; por el contrario, se han fortalecido.

No es preciso, de este modo, modificar la Constitución, sino extraer de ella todo su jugo. Es éste un método al que se acude tan frecuentemente en algunos sistemas constitucionales, que Loewenstein, por ejemplo, ha podido decir de la Constitución norteamericana que es siempre lo que el Tribunal Supremo hace de ella.

Es evidente que nosotros estamos aún muy lejos de situaciones semejantes. Ni por vía legal ni por vía jurisprudencial se ha extraído de la Constitución toda su sustancia. No podía ser de otra manera porque nos encontramos al comienzo del camino. Por eso nos corresponde ahora fortalecer los cimientos del sistema y concretar algunos de

sus rasgos y elementos indispensables para su plena integración jurídica y su funcionamiento armónico. Y a tal objetivo responde la LOAPA.

Sostienen los críticos de este proyecto de Ley que aquel objetivo puede alcanzarse con apoyo simplemente en la Constitución y en los Estatutos, sin precisar de Leyes complementarias. Querría recordar simplemente a este respecto, para responder a esa crítica, que en el opúsculo que escribió el ex Presidente de la República española don Niceto Alcalá-Zamora sobre los defectos de la Constitución de 1931 hizo notar que uno de ellos había consistido en dejarse llevar por la ingenuidad de pensar que un sistema tan complejo como el de las autonomías territoriales les podía ponerse en pie sin más referencias normativas que la Constitución y los Estatutos. Era preciso, a su juicio, la función coadyuvante de otras Leyes estatales que fueran despejando el camino. La agudeza de la observación del ilustre político español no cayó en vacío. El constituyente italiano de 1947, que siguió básicamente lo ideado en materia de autonomías por nuestra Constitución de 1931, en uno de los puntos en que la corrigió fue precisamente en éste, para encomendar la dirección del proceso al propio Parlamento.

Los críticos del proyecto afirman en otras ocasiones que si bien no es discutible, sino incluso plausible, la función ordenadora que el texto pretende cumplir, sí es, en cambio, muy discutible su contenido. Sería imperdonable hoy que no aprovecháramos la experiencia de sistemas que han recorrido ya el camino que nosotros no hemos hecho más que iniciar. Y hay que decirlo muy claro: la LOAPA no contiene nada que no sea hoy moneda corriente en todos los Estados federales y regionales del mundo y que son los que han servido de modelo al elaborarse la Constitución española. La diferencia radica en que tales Estados han logrado su equilibrio después de esfuerzos legislativos y jurisprudenciales ingentes, y que, sin embargo, para fortuna nuestra, la Constitución española permite, por sí y a través de Leyes como la LOAPA, dilucidar muchas de las cuestiones que aquellas naciones tuvieron que afrontar.

Y nada hay de retórico en esta afirmación. En Estados Unidos fueron precisos unos cien años de jurisprudencia del Tribunal Supremo para estabilizar las relaciones entre el poder central y el de los Estados miembros en materia de economía. En Alemania se han llevado a cabo más de treinta

reformas de alcance constitucional para clarificar el ámbito de algunos poderes federales que en nuestra Constitución están inequívocamente atribuidos al Estado. La estabilización de las relaciones internormativas en Austria exigió una Ley constitucional que entró en vigor en el año 1974, cincuenta años después de aprobada la Constitución.

Tanta coincidencia no es un efecto del azar, es que la experiencia prueba que los sistemas autonómicos funcionan así o no funcionan. O, si se quiere, la preservación del principio de unidad requiere de esos mecanismos, y la autonomía no sería efectiva si no se aplicaran reglas como las que intenta implantar la LOAPA; es, pues, la respuesta a una necesidad.

Los críticos de la LOAPA suelen afirmar también que si el propósito es en sí mismo conveniente, es incorrecta su formulación concreta en el proyecto, toda vez que desvirtúa el sistema que resulta de la Constitución. Me parece necesario salir al paso de esta crítica mediante la exposición sucinta de los ejes del sistema de autonomías que, de acuerdo con la Constitución, trata de dibujar la LOAPA. Son ocho los puntos fundamentales que querría destacar a tal fin.

Primero, las autonomías territoriales no son ya en España un fenómeno singular, sino de carácter general, extendido a todo el territorio nacional. Esta es la primera y fundamental premisa que inspira la LOAPA. La Constitución de 1978 había dejado abierta la alternativa de la regionalización parcial de España. Es claro que, en virtud de una dinámica política bien conocida por todos, el sistema de autonomías será el eje de la organización territorial de toda España. Se ha hecho así verdad, después de muchos años, lo que Ortega y Gasset expresara en un importante discurso en las Constituyentes de 1931. Dijo entonces que era impensable que España pudiera organizarse sobre la base de dos o tres regiones políticas. Postuló, por su parte, la generalización como fórmula más acomodada a nuestra realidad y más conveniente para contrapesar o equilibrar los distintos poderes públicos territoriales. Así ha ocurrido ya, y ello tiene consecuencias ineludibles en la aplicación de la Constitución. Si las autonomías hubieran sido un hecho aislado, tal vez habría sido necesario sacar a la luz todos los resortes constitucionales para proveer a su ordenación. Hay preceptos constitucionales que podrían haber dormitado durante años. Sin embargo, ante la ge-

neralización de la organización autonómica es preciso desplegar toda la potencialidad normativa de la Constitución y preparar su pleno desarrollo.

Segundo, la LOAPA contempla un sistema de autonomías políticas amplias y profundas y no una simple descentralización administrativa. La LOAPA ni mediatiza ni limita un ápice más de lo que lo hace la propia Constitución el poder político de las Comunidades Autónomas. Buena parte de su Título I está precisamente dedicado a regular las relaciones internormativas, lo que es expresión del reconocimiento de que la función de dirección política se instrumenta, en gran medida, a través de Leyes de las Comunidades Autónomas. Las normas que establece a este proyecto no sólo son una explicitación de contenidos constitucionales, sino que son exactamente las mismas que se utilizan en todos los sistemas federales y regionales en la actualidad. En este orden de cosas, la Constitución y la LOAPA al desarrollarla recogen únicamente una experiencia; experiencia que no se ha acumulado mediante iniciativas gratuitas sino mediante sucesivas respuestas a una necesidad, como lo prueba la coincidencia en los mismos criterios en todos los países en los que rige el principio de división territorial del poder. No puede en verdad ponerse, en lo que afecta a las relaciones internormativas, ni un solo ejemplo de sistema constitucional alguno que funcione de manera distinta de como se establece en el Título I de la LOAPA.

Tercero, el sistema de autonomías queda ordenado en clave de unidad y no de separación. Se ha manejado en ocasiones una arriesgada interpretación de nuestro sistema autonómico según la cual la Constitución sería un mero punto de referencia para la elaboración de los Estatutos, pero que, una vez aprobados, pasarían a ser el eje único para la interpretación de la situación jurídica de cada Comunidad Autónoma. Tal afirmación no es obviamente de recibo. Ni la Constitución se agota en cada aplicación concreta ni es admisible que su texto se desvirtúe en tantas interpretaciones singulares como Comunidades Autónomas se constituyan entre nosotros. Por el contrario, los Estatutos son normas que desarrollan la Constitución y sólo bajo su primacía jerárquica y en su seno pueden interpretarse y aplicarse.

Cuarto, la LOAPA se sienta equilibradamente entre el uniformismo y la heterogeneidad. El proyecto de Ley no reduce en absoluto la poten-

cialidad dispositiva de las Comunidades Autónomas respecto de la organización de su propio espacio territorial. Ofrece un modelo que por lo demás no es imperativo de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales. Y en materia de organización no va más allá, por lo que la variedad de nuestro sistema autonómico podrá ser tanta como convenga a las peculiaridades de cada territorio. Es en el campo del funcionamiento de las Administraciones públicas donde la LOAPA procede a establecer unos mínimos de uniformidad, y ello por una razón muy simple: no todo el legado del centralismo es deleznable por proceder del centralismo. No es bueno dejarse llevar por las generalizaciones. Hay regulaciones, como las relativas al Régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento de actuación, el régimen de los funcionarios, etcétera, que han costado decenas de años construir y que es negativo que se pierdan en lo que tienen de positivo. En nuestro caso es además obligado evitarlo, primero porque la Constitución habilita al Poder central para que establezca reglas de común aplicación sobre estas materias y, segundo, porque, recurriendo de nuevo a la experiencia del Derecho comparado, resulta que la tendencia general es caminar desde una dispersión inicial a la unificación mediante unas reglas básicas comunes.

Quinto, el proyecto subraya los matices cooperativos del sistema frente a la idea de la separación de instancias y la exclusividad. Conviene que quede en su justo lugar la afirmación de que la autonomía es mayor o más perfecta en la medida en que más extensas son las listas de competencias exclusivas que tiene reconocidas una Comunidad Autónoma. No es que sea errónea la idea de exclusividad, lo que ocurre es que entre nosotros ha llegado a enfatizarse tanto, que parece haberse perdido de vista que no es ésta la regla predominante en nuestra Constitución ni en ningún otro sistema autónomo moderno.

La LOAPA intenta dar la justa medida de cooperación y de separación de instancias que nuestra Constitución permite y para ello no hace sino asentarse en la realidad.

Los responsables del Poder central saben tan bien como los Gobiernos autonómicos que ni el principio de cooperación es una moda ni una importación fuera de contexto, como a veces se le reprocha, sino una necesidad estricta que se pone de manifiesto a cada paso.

Por otra parte, la cooperación es algo que está ya en nuestra práctica política ordinaria. Cuando la LOAPA trata de describir el alcance de lo exclusivo y lo compartido en la ilustración de las técnicas de cooperación, no hace sino acogerse a esa realidad, por otra parte, coincide con el sentido constitucional de la regulación de las autonomías.

Sexto, el proyecto pretende una simplificación de instancias administrativas y no su duplicación. Fracasaré la gran operación histórica en que estamos inmersos si de la instauración de las Comunidades Autónomas resultara una densificación y complicación de nuestro sistema administrativo mayor que la que nos legó la larga era de la centralización. Evitar este defecto pernicioso va a requerir un esfuerzo del poder central y de los poderes autonómicos que no se agota en un día, sino que deberá ser continuado.

La LOAPA se limita a establecer a este precepto algunos principios básicos, aunque capitales. Es fundamental que se aproveche la experiencia y el buen hacer de nuestras Diputaciones, que el proceso de descentralización no se agote en las instancias de las Comunidades Autónomas, pero, sobre todo, que no se margine el empleo de un aparato administrativo que puede suministrar eficacia y que, además, evitará un incremento de los gastos corrientes.

Toda la regulación del Título II del proyecto busca esa agilización, permeabilidad y aproximación de la Administración al ciudadano que resulta imprescindible. Por otro lado, puede afirmarse que la regulación más severa y exigente que contiene la LOAPA se refiere a la reforma de la Administración central y periférica del Estado para acomodarla a los principios del sistema de autonomías.

Séptimo, el proyecto pretende que el proceso de dotación de medios y servicios a las Comunidades Autónomas responda a reglas generales y objetivas. No es preciso que me esfuerce en argumentar, según entiendo, que el montaje de las nuevas administraciones autonómicas por fecunda que sea la semilla sembrada por la Constitución y los Estatutos, no se va a conseguir con el exclusivo impulso de los poderes territoriales.

Tampoco parece necesario que me extienda en desarrollar la afirmación de que el proceso de transformación del Estado requiere ser atendido, como dijo un clásico político, con un miedo res-

petuoso y una solicitud temblorosa, decididamente, pero con el camino bien trazado y las reglas de la nueva ordenación establecidas.

No estamos manejando una materia infinitamente maleable, sino débil y quebradiza, donde no cabe la precipitación y es difícil reparar el error. Y no puede dejarse una materia tan frágil al albur de múltiples pactos y negociaciones, sino que tiene que acomodarse a principios objetivamente establecidos que den seguridad al proceso. El fracaso en la readaptación de las estructuras estatales haría inviable el proyecto entero de desarrollo del Título VIII.

Octavo, el proyecto pretende hallar el justo medio entre el sistema de función pública única y la separación burocrática estricta. Los ensayos de descentralización política llevados a cabo recientemente en algunos países europeos han generado un debate sobre la organización de la función pública que mejor se acomode a las exigencias unitarias y autonómicas a la vez de los modernos sistemas políticos. Las ideas se han decantado de forma bastante general en favor del establecimiento de unos mínimos de uniformidad en la regulación legal y en el tratamiento de la selección y régimen de la burocracia. En Alemania, incluso, se produjo una reforma constitucional para permitir a la Federación que dictara la correspondiente legislación básica.

Por fortuna, el artículo 149, 1, 18.ª, de nuestra Constitución permite establecer esos mínimos de uniformidad en materia de función pública que la LOAPA empieza ahora a desarrollar y que pretende también compatibilizar con la formación de una función pública separada por parte de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de ello, se establecen reglas que permiten la permeabilidad de las Administraciones públicas y la intercomunicación de las burocracias, lo que no sólo salvaguarda los derechos de los funcionarios, sino que permite aprovechar la experiencia de los cuerpos estatales a las Comunidades Autónomas.

Se preocupa, sobre todo, el proyecto de cubrir un vacío que nuestra legislación autónoma presentaba: la reglamentación básica de las transferencias de funcionarios estatales a las Comunidades Autónomas. Se persigue asegurar, en primer término, que éstas reciban los funcionarios estatales que precisen para la gestión de sus servicios. Por otro lado se pretende que los funcionarios de que pueda prescindir la Administración estatal a causa de su propia reforma pasen a cubrir plazas

de las nuevas Administraciones autónomas. Finalmente, se trata de garantizar la observancia de los principios de mérito y capacidad que nuestra Constitución impone para la selección de servidores públicos que no pueden obviamente ser sustituidos por el arbitrio y la recompensa política.

Señorías, son estos los temas sobre los que incide la LOAPA y su sentido último no es otro que conjugar los principios de unidad y autonomía del artículo 2.º de la Constitución, todo ello en una cobertura constitucional a mi juicio clara y mediante opciones normativas que es de la exclusiva responsabilidad de las Cortes adoptar. Para aprobar la regulación que el proyecto contiene, las Cortes hacen uso de habilitaciones constitucionales indiscutibles. Primero, corresponde al Estado disponer de sus propias estructuras orgánicas, y así lo hace en la LOAPA, al regular la reforma administrativa o disponer sobre las transferencias de sus servicios a las Comunidades Autónomas.

Segundo, corresponde al Estado fijar las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas y establecer el régimen de funcionarios.

Tercero, compete al Estado determinar en qué casos exige el interés general que se aprueben normas de aplicación en todo el territorio nacional. Así lo dispone el artículo 150, 3, de la Constitución, y de él es fruto en buena parte la LOAPA.

En uso de estas habilitaciones, y por ser el órgano de representación del pueblo español en el que reside la soberanía nacional, las Cortes pueden sentar su propio criterio normativo y en su caso su propia interpretación de la Constitución.

En parte alguna de la Constitución se prohíbe que un único texto normativo integre preceptos orgánicos de armonización, e incluso ordinarios. Por el contrario, Leyes constitucionalmente irreprochables, como la Orgánica del Tribunal Constitucional, dan pie para ello.

Todo esto, en fin, no significa que se modifique ni se recorten los Estatutos de Autonomía. Se utilizan poderes constitucionales, simplemente eso. No puede haber leído la Constitución con detenimiento quien afirme que la puesta en pie de una Comunidad Autónoma y la articulación de sus relaciones con el Estado se agotan con la aprobación del Estatuto de Autonomía. Los Estatutos precisan complementos; el Estado es competente

para aportarlos y la LOAPA los aporta. En algo tan sencillo se justifica el proyecto que en nombre del Gobierno somete a la consideración de la Cámara. Añadiré por ahora que los preceptos que contienen interpretaciones constitucionales supuestamente discutibles están casi todos refrendados por el Tribunal Constitucional con ocasión del fallo de asuntos concretos.

Corresponde a las Cortes generalizar y estabilizar tales soluciones, por razones de seguridad jurídica que sólo la LOAPA puede garantizar, por ser función en la que no tienen sustituto con mejores posibilidades.

Debo hacer notar, por tanto, que buena parte de las críticas formuladas contra el proyecto de Ley no se refieren tanto a su texto como al posible uso que el Poder central pueda hacer en el futuro de sus previsiones. Es esta una crítica bastante paradójica. Los poderes que la LOAPA reconoce al Estado no nacen «ex-novo» de su texto, sino que provienen directamente de la Constitución. Hecha esta salvedad, hay que añadir que nuestro sistema autonómico no funcionará si no se reconoce por el Estado y por las Comunidades Autónomas, con estricta lealtad, el ámbito a que alcancen sus posturas respectivas. Para ello ambas instancias, la central y la autonómicas, deben tener siempre bien presente que hay una regla establecida en el artículo 2.º de nuestra Constitución que es la clave de todo el sistema. Consagra dicho precepto los principios de unidad, autonomía y solidaridad, son principios constitucionales y los tres deben quedar siempre salvaguardados.

El Poder central ni puede ni debe poner un énfasis exclusivista en exigencias unitarias que asfíen la autonomía; las Comunidades Autónomas ni deben ni pueden negar los poderes del Estado, ni tampoco hacer uso de los suyos propios de manera que quebranten todo lo que deriva, expresa e implícitamente, del principio de unidad nacional.

Este comportamiento tiene un nombre, se llama lealtad al sistema constitucional, y en todos los países organizados sobre la base de autonomías territoriales se tiene muy bien aprendido que es la clave de su correcto funcionamiento.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Enmienda a la totalidad, de devolución, del Grupo Parlamentario

Mixto. Tiene la palabra, en primer lugar, el señor Pi-Suñer.

El señor PI-SUÑER I CUBERTA: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, en nombre de mi Partido, Izquierda Republicana de Catalunya, vengo a defender ante el Pleno de esta Cámara mi enmienda a la totalidad presentada al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, vulgarmente conocida por el nombre de LOAPA.

Esta Ley ha llegado al Pleno después de recorrer un camino harto tortuoso. Sus inicios son irregulares; el impulso que la ha motivado extracostitucional y extraparlamentario.

Como se recordará perfectamente, los dos principales partidos del país, marginando totalmente no sólo a los dos partidos de ámbito estatal representados en esta Cámara, como son Coalición Democrática y el Partido Comunista de España, sino también a los dos partidos nacionalistas que gobiernan en las Comunidades Autónomas históricas vasca y catalana, se pusieron de acuerdo para encargar a una Comisión de expertos un estudio sobre la mejor manera de presentar un proyecto de Ley de armonización, lo que en su día una Comisión, presidida por el profesor García de Enterría, llevó a cabo, siendo el proyecto de Ley que estamos discutiendo el resultado de dicho dictamen, encargado por los dos Partidos a que me he referido.

Estas consideraciones tienen que ponderarse, señoras y señores Diputados, a la luz de la situación política actual, no de la que existía en este país en el año 1978, cuando se aprobó la Constitución española, ni en 1979, cuando se aprobaron los Estatutos de Autonomía, porque entonces existía en el país —como ustedes recordarán— un clima muy distinto. En aquellos tiempos, la LOAPA era algo impensable.

Los legisladores españoles entonces, en su afán de construir una España democrática, aprobaron una Constitución como Ley básica del Estado, que daba cabida en su seno a los Estatutos de Autonomía que, asimismo, aprobaron posteriormente mediante Leyes Orgánicas. Todo este engranaje jurídico-constitucional se encuentra plasmado en el Título VIII de la Constitución de 1978, y en cada nacionalidad o región en sus propios Estatutos.

Tanto en la Constitución como en los Estatutos, se regulan los procedimientos a seguir para su

propia reforma, como corresponde, naturalmente, a este tipo de Leyes fundamentales. Todo lo que sea emprender otro camino para reformar la Constitución o los Estatutos, como propone la LOAPA, es ir contra la propia Constitución, la Carta Superior del Estado.

Los nacionalistas hemos sido acusados de defender nuestros puntos de vista, de ir contra la Constitución y contribuir a desestabilizar el país; acusación absurda, interesada e intencionada, que rechazamos rotundamente. Precisamente, lo que sucede es exactamente todo lo contrario en este momento; porque, en este caso concreto de la discusión de la LOAPA, los que defendemos la Constitución somos, precisamente, los adversarios de este proyecto de Ley, y los que la atacan, aunque quieren disimularlo, son, indirectamente, sus partidarios y campeones.

Nuestra Constitución y nuestro Estatuto son muy recientes y no podemos aceptar que esta Ley de Armonización que estamos discutiendo aporte nada positivo en lo que hace referencia a la cualificación de los instrumentos político-constitucionales por los que nos regimos; al contrario, hace más difícil entenderlos y cualificarlos, porque los distintos preceptos que se contienen en estas Leyes básicas son suficientemente claros y no era necesario dotarlos de otros instrumentos políticos para clarificarlos y armonizarlos. En realidad, señoras y señores Diputados, se ha olvidado que en caso de divergencia sobre cuestiones de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, existe un Tribunal Constitucional para dirimir las divergencias y las cuestiones litigiosas que puedan plantearse entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas.

La LOAPA viene a ser una Ley que se interpone entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En la forma que se ha redactado, es un cuerpo extraño en nuestros parámetros constitucionales, entendido en sentido general. En nuestra opinión, la acción nociva de la LOAPA afecta tanto a la Constitución como a los Estatutos de Autonomía. Ya diremos más adelante en qué afecta a los Estatutos autónomos, pero ahora queremos señalar qué constitucionalistas que defienden la LOAPA a ultranza infringen la Constitución y la desconocen en varios artículos de esta Ley capital, o la ignoran, al dar un alcance superior al que tienen los artículos 150.3, 81 y 149.3 de la Constitución.

La LOAPA se presenta como Ley Orgánica, pero yo diría que la intención que mueve a los proponentes de la misma es que sea más que una Ley Orgánica, que en caso de aprobarse no sólo modificará los Estatutos de Autonomía, que son Leyes Orgánicas de igual rango, sino que afectará también a la Constitución ya que, en definitiva, la LOAPA lo que hace es reconducir los procesos autonómicos, o sea, modificar los Estatutos sin seguir los caminos que en ellos se señalan; y es más, reformará el Título VIII de la Constitución, cosa que obligará a un camino más recto para la reforma constitucional, si es que realmente se quería emprender. En definitiva, señoras y señores Diputados, se reforma el Título VIII de la Constitución haciendo trampa y por un camino irregular, incomprensible. Las Comunidades Autónomas sienten un gran agravio ante esta Ley.

Como he dicho, cuando se discutieron los Estatutos de Autonomía, no existía el tipo político actual y los Estatutos llevaban implícito el concepto de pacto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La LOAPA ha roto este pacto. Creo que es odioso a todas luces que se vaya a la reforma de los Estatutos por caminos distintos de los que señalan las Leyes a que me he referido. Queda claro que para las cuestiones que se deriven de la España de las autonomías, tendremos tres instrumentos político-jurídicos básicos. En primer lugar, señores Diputados, la Constitución; en segundo lugar la LOAPA y, en tercer lugar, los Estatutos de Autonomía.

Indiscutiblemente esto no lo preveía la propia Constitución del Estado cuando trataba de armonizar el alcance de esta Ley. El alcance de esta Ley es mucho más amplio y exhaustivo de lo que el fondo político de la Constitución contemplaba. Estamos ante un proceso involutivo que afecta a las autonomías y que no sabemos dónde nos llevará.

Ya dije en Comisión, al discutirse este proyecto, que realmente lo que debía procurarse a todas luces y en toda reforma, es que las Leyes permitan a las Comunidades Autónomas encontrarse cómodas dentro del Estado común, sabiendo, naturalmente, lo que significa la autonomía, pero conociendo también que las atribuciones y competencias que genera una autonomía han de ser intensas para que funcionen. Se pueden regatear servicios o atribuciones, poner límites a las autonomías, arbitrar funciones de autogobierno, pero lo que se puede y se concede ha de ser intenso y

limpio, sin confusiones ni ambigüedades, para poder organizarse y gobernarse debidamente las Comunidades Autónomas. La LOAPA representa exactamente lo contrario. Con este proyecto de Ley los Gobiernos autonómicos quedarán disminuidos. Nunca sabrán lo que podrán y lo que no podrán hacer; siempre estarán pendientes de lo que el Estado decida.

El proyecto de Ley que estamos debatiendo, señores Diputados, señor Presidente, lejos de armonizar, perturba. En la práctica, cuando se apruebe, será una Ley Orgánica que incidirá en contra de otra Ley Orgánica, como son los Estatutos de Autonomía.

Solicitamos la devolución del proyecto de Ley al Gobierno en base a las siguientes consideraciones políticas y jurídicas: En primer lugar, porque el proyecto de la LOAPA, en su conjunto, no es congruente con lo que dispone el artículo 150.3 de la Constitución vigente, artículo en que se ampara el Gobierno al presentar este proyecto de Ley. El artículo 150.3 de la Constitución, es un artículo que da al Gobierno la base jurídica necesaria para proponer la LOAPA y para defenderla.

Este artículo 150 establece qué elementos deben concurrir para que se presente la armonización. El primer elemento justificativo es el interés general; el segundo elemento, solamente subjetivo, se refiere a que la Ley contenga únicamente los principios necesarios para armonizar; y el tercer elemento final es que la Ley debe referirse a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

Una Ley de armonización tiene una finalidad, que es la de armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. Una interpretación lógica supone que para armonizar deberá darse el supuesto de una previa y posible desarmonización y la existencia de disposiciones normativas conflictivas de las Comunidades Autónomas. La armonización con carácter general y «a priori» ya está establecida por la propia Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por las mismas razones debe rechazarse una armonización entre las disposiciones del Estado y las Comunidades Autónomas que, por otro lado, están previstas en el artículo 150.3 del texto constitucional.

Este proyecto de Ley no reúne ninguno de los requisitos exigidos por el artículo 150.3 y, en particular, los apuntados en segundo y tercer lugar. Su contenido no se limita a principios generales,

pues afecta concretamente a materias atribuidas en los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, no se refiere a disposiciones normativas de tales comunidades que precisen armonización.

Además hay que considerar lo siguiente: A) La LOAPA no puede ser considerada Ley Orgánica, como vemos y como se pretende, por no reunir ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 81 de la Constitución, que define la Leyes Orgánicas de una forma muy concreta: las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas; después las que aprueben los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

B) En realidad, la LOAPA regula toda clase de materias que nada tienen que ver con los derechos fundamentales del Título I de la Constitución, ni aparece prevista como Ley Orgánica en ningún artículo, ni mucho menos en el 150.3. La LOAPA quiere ser, a la vez, Ley armonizadora y Ley orgánica, supuesto desde un punto de vista jurídico-formal no previsto en la Constitución.

C) La LOAPA pasa a regular aspectos que nada tienen que ver con el proceso autonómico y que son los que afectan a las Diputaciones Provinciales. Asimismo debe ponerse de manifiesto que la LOAPA infringe el texto constitucional al modificar preceptos de la Constitución y de los Estatutos en vigor, sobre todo, en materia de competencias. Este hecho es clarísimo en lo que hace referencia a los artículos 1.º y 2.º del proyecto que representan un ataque a fondo contra las competencias exclusivas de los entes autonómicos y el desarrollo legislativo de los mismos.

Más contrario todavía es, si cabe, el famoso artículo 4.º del proyecto, pivote principal de esta Ley defendido por los amigos de la LOAPA a capa y espada, como dirían los clásicos teatrales. Este artículo establece normas del Estado y dice que las competencias que reconoce el artículo 149 de la Constitución prevalecerán en todo caso sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas correspondan.

Este precepto representa, en realidad, el fin de las competencias exclusivas de que gozan algunas Comunidades Autónomas. No hay duda de que el artículo 4.º de la LOAPA ataca a fondo el artículo 149.3 de la Constitución vigente, por cuanto en este artículo se prevé que las Comunidades

Autónomas pueden tener competencias exclusivas.

En consecuencia y tal como se ha dicho reiteradamente, si prospera el proyecto que estamos discutiendo, las competencias de ahora en adelante serán compartidas en lo que hace referencia a lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución.

Toda esta Ley, señor Presidente, señoras y señores Diputados, entiendo que es supuesto en el artículo 149.1 de la Constitución.

Toda esta Ley, señor Presidente, señoras y señores Diputados, entiendo que es un tremendo desajuste que no tiene explicación posible, si es que realmente de buena fe se quiere construir una España donde sus pueblos se sientan libres, al menos dentro del marco de sus respectivos Estatutos, por reducidos que éstos sean.

Piense el Gobierno y piense el principal Partido de la oposición que este trabajo, que posiblemente algunos estén haciendo de mala gana, no irá ciertamente en beneficio de la democracia y además nadie se lo agradecerá. Estoy seguro de ello, porque cuando se inicia el camino de la involución en lo que concierne al proceso autonómico, quienes desean este proceso involutivo nunca estarán satisfechos y siempre pedirán más y dirán lo poco que se ha hecho. En cambio, este paso decepcionará a todos los auténticos demócratas. Sería muy positivo que los más poderosos Partidos de este país, representados en este Congreso, se dieran cuenta de que han emprendido un mal camino que aún están a tiempo de rectificar. Efectivamente, muchos demócratas españoles se lo agradecerían y sus Partidos quedarían mejor ante la historia.

Voy a terminar, señor presidente, pero he de tocar otro aspecto de la Ley que debe comentarse y denunciarse. La LOAPA no es sólo un ataque a las autonomías. Si este proyecto de Ley se aprueba tal como está redactado, se abre un camino peligroso para el futuro de nuestra democracia y será un primer paso, posiblemente repetible, de alteración del texto constitucional.

Este cambiar o reformar la Constitución por caminos distintos de los señalados por la propia Carta constitucional, puede servir de precedente para en el futuro reformar otros aspectos de la Constitución como pudieran ser, por ejemplo, los que tratan de los derechos de las personas y de las libertades individuales fundamentales, sin pasar por el camino legal previsto en el propio texto

constitucional. Excuso decirles a ustedes lo que esto puede representar en el futuro.

Por todas estas razones, señor Presidente, señorías, solicito la devolución del proyecto al Gobierno. Especialmente las autonomías vasca y catalana son el objetivo a cercenar, pero el día de mañana este camino emprendido puede ser una amenaza para la propia Constitución, y un peligro para nuestro régimen democrático, si es que se demuestra que en base a Leyes como las que estamos debatiendo pueden vulnerarse disposiciones constitucionales y abrir así un camino de reforma de incalculables consecuencias.

Nada más, muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: También por el Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el señor Bandrés.

El señor BANDRES MOLET: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, con la brevedad posible para sintetizar las razones de índole jurídica y política que han obligado, no aconsejado, a Euskadiko Ezkerra, Izquierda para el Socialismo, a formular esta enmienda a la totalidad del proyecto de Ley conocido por LOAPA.

En cuanto a la formulación jurídica, varios son los reparos que se presentan, a nuestro juicio, insuperables. En primer lugar, no cabe una Ley sobre el proceso autonómico que legisle de forma general sobre las competencias de los territorios autónomos, porque son exclusivamente los Estatutos de Autonomía, las Leyes precisamente orgánicas que han de concretar los preceptos constitucionales sobre las competencias asumibles y las bases de traspasos de los servicios correspondientes a los mismos.

En segundo lugar, no cabe el carácter de Ley armonizadora que se pretende, porque el artículo 150.3 de la Constitución habla bien claramente de armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas y no otra cosa.

Ahora bien, si tales disposiciones no existen o no atentan contra el interés general, está claro que lo que los promotores de la LOAPA quieren armonizar, sin atreverse a decirlo, son los propios Estatutos en el sentido de modificarlos y limitarlos.

Igualmente, en cuanto al carácter de Ley Orgánica, los Partidos patrocinadores, UCD y el PSOE, persisten en su proceder anticonstitucional. Repetiremos hasta la saciedad que el artículo

81 y concordantes de la Constitución señalan con «*numerus clausus*» la materia taxativamente objetivo de la Ley Orgánica, y no vale la doctrina de las materias conexas usada ciertamente por el Tribunal Constitucional para otras cuestiones, que no hacen al caso, pues de propugnarse una interpretación extensiva se daría una petrificación abusiva del concepto de Ley Orgánica, en palabras del mismo Tribunal.

En el colmo de la incongruencia a esta «*leyezuela*», como se les llama en Italia a textos clienteleros y electoralistas, que no puede ser Ley armonizadora ni orgánica, como se le quiere revestir de esos caracteres, ¿qué artículos constitucionales, señoras y señores Diputados, autorizan a unir en una misma norma el doble rango de armonizadora y orgánica? Intentando vestirla con los mayores ropajes formales, la LOAPA no resulta más que un despreciable disparate jurídico.

Pero con ser importantes estos aspectos formales, no son los más decisivos. Lo preocupante de verdad es lo que en ella se contiene, lo que en el proyecto se contiene, los desatinos que, a nuestro juicio, se van desgranando en ella, artículo por artículo. Cuando la Constitución, en el artículo 147.3, señala que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y se requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, es radicalmente inconstitucional todo intento de modificación por vía de hecho, y esto es lo que pretende el proyecto a través de los extremos concretos siguientes sobre los que, desgraciadamente, yo no me puedo extender.

Prevalencia, en primer lugar, del Derecho estatal violentando también con ello el artículo 149.3. Adicionamiento de controles ajenos a lo contenido en el artículo 153. Perversión del concepto de Ley de Bases que intenta reservar potestades reglamentarias al poder central. Introducción de nuevas bases de transferencias distintas a las contenidas en la Constitución y los Estatutos. Desaparición práctica de las competencias exclusivas estatutarias; y, finalmente, imposibilidad de creación de una función pública autonómica.

A mí me gustaría también referirme al método de elaboración y enfrentarme con las opiniones autorizadas, sin duda, del profesor Enterría y de sus colaboradores u otras opiniones igualmente autorizadas, como la de Lucas Verdú o también como las de los profesores Leguina o Trujillo; concretamente este último, que tiene hecho un

dictamen encargado por el Gobierno vasco en el que se concluye con la rotunda estimación de la inconstitucionalidad de la LOAPA.

Pero el debate de fondo sobre los motivos últimos de la LOAPA, que sostiene nuestra radical y enérgica oposición, no se puede detener en las críticas formales y en las argumentaciones puramente académicas. Por encima de todo, señor Presidente, la LOAPA es una Ley tan profundamente política que no puede entenderse su génesis y presentación sin atender a las motivaciones de sus proponentes.

¿Qué ha pasado estos años? ¿Qué ha pasado, en concreto, desde las primeras elecciones democráticas de 1977, para no remontarnos más lejos, para que UCD y PSOE, como ustedes no se cansan de repetirnos, los Partidos mayoritarios estatales, vean como absolutamente necesario lo que ayer no era necesario, es decir, una Ley de Ordenación de Proceso Autonómico? Tendríamos que remontarnos a la primera manifestación de la voluntad popular en los últimos cuarenta o más años.

Las elecciones del 15 de junio de 1977 cristalizaron las ilusiones y ansias de los pueblos del Estado que, tras la larga noche del franquismo, veían por fin una salida. Entonces, las nacionalidades reivindicaron con insistencia el derecho inmediato al autogobierno, y aparecen aquellos inventos de las preautonomías, y después de diversos retrasos y de que en Euzkadi se amenazase con manifestaciones multitudinarias, por fin se crea el Consejo General Vasco. Este hecho hizo replantear sus estrategias a los Partidos nacionalistas y, por ejemplo, Euskadiko Ezkerra, tras no pocos problemas de conciencia política, aceptó el ente preautonómico sin la presencia de Navarra, pero sin que tampoco hubiese entonces obstáculos infranqueables para su incorporación.

Pero aquí empieza la primera gran decepción, porque la incipiente andadura del Consejo General Vasco es continuamente saboteada por el Gobierno central. Se niegan medios económicos, se regatean trasposos de competencias, se bloquea la política de personal y el Consejo General Vasco —y no me lo desmentiría el propio Presidente socialista entonces del primer Consejo General Vasco, con el que tuve yo el honor de formar parte de aquella primera institución— se ve imposibilitado para configurarse como una institución operativa en un país como Euzkadi, en donde se repiten todos los días los sucesos violentos.

En la elaboración de la Constitución, el consenso de los Partidos estatales nuevamente arroja a los Partidos vascos a las tinieblas del voto negativo o de la abstención en el referéndum del 6 de diciembre de 1978. Pero con la aprobación de los Estatutos otra vez parece abrirse una vía de esperanza, sobre todo para el problema más enconado, o el que a mí me parece más enconado, el problema vasco. Los Estatutos no son en sí ninguna maravilla jurídica. Hay preceptos que no casan perfectamente entre sí; hay ambigüedades y retazos centralistas, pero, como declaré entonces con total sinceridad, el Estatuto de Guernica era para Euzkadi el último vagón del último tren que pasaba por nuestro país, y por eso, la gran mayoría de los Partidos y del pueblo vasco votó ilusionadamente, hay que decirlo, el 25 de octubre de 1980 ese Estatuto, demostrando que pedían, es más, necesitaban urgentemente acceder al autogobierno por las vías políticas, por las vías políticas, insisto.

Pero, ¡ojo!, que nadie se llame a engaño. Un pueblo tan crispado como el vasco, con tantas heridas históricas por restañar, acepta el Estatuto como un texto mínimo, y así lo refleja la Disposición adicional. El Estatuto no supone, por parte de nuestro pueblo vasco, renuncia a los derechos que, por su historia, pudieran corresponderle. Por eso, cualquier ataque abierto o solapado a la plenitud del Estatuto puede tener imprevisibles consecuencias.

Euskadiko Ezkerra dice que la LOAPA ataca el Estatuto de Guernica, pero hay otras fuerzas significativas dentro de la sociedad vasca que ni siquiera reconocen las vías democráticas abiertas por el Estatuto, y es tremendamente irresponsable, a nuestro juicio, avivar la conciencia de agravios, más o menos justificados, que anida en amplios sectores de la población de Euzkadi. Y esto es lo que se pretende, lo que se consigue o lo que se va a conseguir, desde la infausta fecha del 23 de febrero; y a nadie se le oculta que uno de los pretextos de los facciosos para alzarse contra la legitimidad constitucional estribó, precisamente, en el desorden autonómico. Pues bien, hay que proclamar bien alto que Euzkadi y el resto de las nacionalidades no están dispuestas a ser cabezas de turco de los malos humores reaccionarios. Decimos esto sabiendo que las reivindicaciones autonómicas no han sido comprensibles siempre desde el resto del Estado, y a veces se ha podido proyectar

una imagen de insolidaridad derivada de tristes posturas extremas.

Desde aquí, tengo que abreviar, me quiero dirigir a los dos Partidos estatales patrocinadores de este proyecto: Venceréis, sin duda, hoy, mañana, cuando se celebren las votaciones en este proyecto de Ley, porque tenéis, ya lo sabemos, la aplastante mayoría, pero no nos váis a convencer. Hacéis una mala apuesta, porque la LOAPA está maleando todo el ambiente social en las nacionalidades, y esto lo estáis provocando, sin duda, vosotros. Pero es que, a la vez, la LOAPA no va a contentar a los poderes fácticos, a la minoría de militares antidemócratas, a las cúpulas funcionariales, que se agarran como lapas a sus privilegios, porque van a exigir más y más recortes de las libertades, y no sólo de las autonómicas, sino de las libertades en general, como se está viendo en todos los terrenos de la vida política en los últimos tiempos.

Vuestra arrogancia, perdonadme, está guiada por dos ideas erróneas. Jurídicamente, porque creéis que estas Cortes Generales tienen un absoluto albedrío legislativo, y que la mayoría de hoy, UCD-PSOE, puede imponer su decisión de voto en cualquier ocasión, lo cual formalmente es cierto, pero olvidáis que hay una Constitución, la Constitución de todo el Estado español, y es irónico que os lo tenga que recordar este representante de una fuerza política a quien entonces se obligó a votar no a la Constitución, aunque luego la haya acatado, pero la carta constitucional obliga a todos, incluidas a estas Cortes Generales. De la misma forma, los Estatutos son Leyes Orgánicas, y además Leyes Orgánicas especiales, plebiscitadas, que tienen un procedimiento especial de reforma, y que no se pueden reformar por ningún otro procedimiento.

Políticamente, porque queréis hacer caso omiso de que Euzkadi sólo se sintió institucionalmente interesada el 25 de octubre, cuando dijo sí a su Estatuto de Autonomía, que ahora parece queréis ahogar. No se sintió interesada por la Constitución, hay que ser sincero. Asumió ésta por su efecto: el Estatuto, no por su referéndum de aprobación, y las cifras no mienten (estoy hablando con absoluta sinceridad); por eso cometéis una irresponsabilidad histórica incalculable al cercenar este nexo entre Constitución y Estatuto, y podéis abocar al nacionalismo, a una radicalización de la que históricamente solamente ha salido ganando la reacción.

Pero es que, además, en vuestra ceguera no caéis en la cuenta de que las nacionalidades cuentan ya con un mínimo poder político que no es despreciable. Este año y medio de Estatutos configura, irreversiblemente, unos Parlamentos, unos Gobiernos autonómicos, pero, sobre todo, unos espacios políticos, unas posibilidades institucionales consolidadas. El Parlamento vasco, en septiembre, y el Parlamento de Cataluña, en diciembre del pasado año, debatieron en profundidad los pactos autonómicos, y aprobaron por amplias y unitarias mayorías resoluciones en las que se calificaba a la LOAPA de ataque abierto a los Estatutos, comprometiéndose a su decidida defensa. Esto no lo pudieron impedir UCD y PSOE, o sus respectivas filiales regionales, porque allí, como sabéis, no son mayoría.

Lo queráis o no, la Ley legitima a las Asambleas de las Comunidades Autónomas a interponer recurso de inconstitucionalidad ante el máximo Tribunal. Los Consejos de Gobierno pueden disolver sus respectivos Parlamentos para que el pueblo diga si quiere o no Estatutos en plenitud. Es decir, hoy ya no sólo son los poderes centrales las únicas instancias con poder de decisión política, porque las Comunidades Autónomas son Estado, forman parte del Estado, hacen Leyes del Estado; por eso llamáis impropriamente al Gobierno central Gobierno del Estado, cuando lo son de igual forma el Gobierno vasco, la Xunta de Galicia o la Generalitat de Cataluña.

En definitiva, y termino ya, señor Presidente, Euskadiko Ezkerra no quiere, no puede vender frustraciones a un pueblo que está harto de frustraciones de represión o de frustraciones de metralla. Os digo, con el máximo convencimiento, pero sin el más mínimo asomo de crispación, que las vidas de los pueblos pasan por encima de las leyes injustas, y que Euzkadi no va a aceptar la LOAPA de buen grado. La batalla política contra la LOAPA no termina aquí, en este debate, acaba, en realidad, de comenzar. No prosperará, sin duda, esta enmienda mía; no prosperarán las enmiendas que van a defender los demás Grupos que tienen enmiendas a la totalidad, pero eso no es suficiente, señores Diputados, para imponer la LOAPA.

Habláis de igualdad, de solidaridad entre nacionalidades y regiones, pero son sólo palabras; la razón democrática exige hechos, y eso es lo que vamos a hacer en este debate, artículo por artículo. Hablaremos, argumentaremos, discutiremos

políticamente, pero reivindicaremos siempre el derecho a defender, por todos los medios pacíficos y democráticos, el autogobierno, el verdadero autogobierno y la verdadera solidaridad.

Muchas gracias. (*Varios señores Diputados: ¡Muy bien!*)

El señor PRESIDENTE: ¿Turno en contra de la enmienda del Grupo Parlamentario Mixto? (*Pausa.*)

Enmienda de devolución del Grupo Parlamentario Minoría Catalana. Tiene la palabra el señor Roca.

El señor ROCA JUNYENT: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, el día en que esta Cámara acordó precisamente la necesidad de dictar una disposición armonizadora sobre las materias contenidas en el proyecto de Ley de la LOAPA, yo afirmaba en mi intervención ante este hemicycle que era consciente de que mis palabras no iban a hacer cambiar el voto de SS. SS. Quizá fue un error. En todo caso, hoy pretendo rectificar. Hoy, por el contrario, vengo a esta tribuna a pedirles su voto para nuestra enmienda de devolución del proyecto de Ley, y lo hago animado, quizá por una responsable, pero por una gran confianza. Solamente con que SS. SS. se expresaran en esta Cámara como lo hacen en los pasillos habría un gran margen para la confianza.

Incluso para ayudar a su voluntad quiero recordarles que nuestra enmienda de totalidad, de prosperar, representaría únicamente la devolución de la parte del proyecto que no tiene naturaleza armonizadora. De acuerdo con la interpretación de la Mesa del Congreso, las enmiendas a la totalidad de un proyecto de armonización sólo pueden referirse a la parte del proyecto respecto de la cual la Cámara no ha apreciado la necesidad de su regulación. Por ello, en el presente supuesto, en el caso que ahora estamos contemplando, de prosperar nuestra enmienda de devolución, afectaría de manera fundamental al controvertido Título I del proyecto de Ley y prácticamente a muy pocos puntos más.

Tranquilícense SS. SS., no es incoherente haber dicho sí a la armonización en su día y ahora decir sí a la devolución del resto del proyecto. En aquel entonces y hoy por parte de SS. SS. podría estimarse que era preciso armonizar determinadas materias y en cambio, ahora, estimar que la parte no armonizadora no tiene por qué ser regu-

lada o no serlo al menos en la forma en que se hace. Ténganlo bien presente SS. SS.; decir sí a nuestra enmienda no es decir no a la LOAPA; es simplemente decir sí no a unas disposiciones generales y genéricas que no armonizan, sino que simplemente sustituyen, y de qué manera, la función interpretativa del Tribunal Constitucional. Ello no quiere decir —me parece obvio— que nuestro Grupo esté de acuerdo con la parte armonizadora de la LOAPA; es evidente. Me limito a decir, para su tranquilidad de conciencia y para entendernos, que lo que ahora se ventila es decir sí o no a la parte no armonizadora de la LOAPA y de manera principal a su Título I.

Por ello voy a circunscribir mi intervención inicialmente al menos a demostrar la improcedencia de este Título, su pretendida naturaleza orgánica y la reforma constitucional encubierta que su aprobación representaría de hecho. La LOAPA no es una Ley Orgánica, no puede serlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución, que literalmente señala: «Son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución».

Es obvio que el presente proyecto de Ley no tiene prevista su regulación en la Constitución, que su contenido no afecta al régimen electoral general, ni aprueba ningún Estatuto, ni se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales ni de las libertades públicas. Esta no es ni puede ser, en consecuencia, una Ley Orgánica. ¿Por qué se la califica como tal? Quizá convenga a estos efectos remontarse a lo que sobre este aspecto se afirma en el célebre informe de la comisión de expertos —a la que el Presidente del Gobierno agradeció su gestión y yo no—, que vino a legitimar jurídicamente el arranque del presente proyecto de Ley. En este controvertido informe, en su página 43, se justifica la asignación de Ley Orgánica en base a un pretendido desarrollo de las previsiones constitucionales en sus artículos 9.º, 14, 139 y 149.1. Atendido ello, vamos a ver lo que dice la doctrina.

Me parece que en este sentido nada más adecuado que acudir a la doctrina establecida por uno de los propios expertos, el doctor Tomás Ramón Fernández, que en un excelente trabajo —que suscribo plenamente— sobre las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad sien-

ta una tesis totalmente opuesta a la que se relaciona en el mencionado informe. Su criterio debe considerarse, por otra parte, como objetivo, por cuanto que este autor, en la página 22 de su mencionado libro, califica de nefasto el Título VIII de la Constitución, a los Estatutos vasco y catalán de agresión constitucional y a los socialistas de falta de coraje por no haberlo denunciado; no hay duda de que fue seguramente su objetividad la que decidió su incorporación a la comisión de expertos. (*Rumores.*)

Pues bien, el doctor Ramón Fernández, después de recordarnos que la praxis política demuestra —ya le estoy citando— que la figura de las Leyes Orgánicas está siendo utilizada en muchos casos para matizar, rectificar, alterar o corregir de un modo u otro los acuerdos iniciales que la Constitución bien que mal refleja, recuerda que como ya había observado —y también lo menciona él— en su curso de Derecho Administrativo —elaborado conjuntamente con el presidente de la comisión, doctor Eduardo García Enterría—, el artículo 81.1 de la Constitución sólo se remite a la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I de la Constitución, es decir, a los artículos 14 al 29 de este texto fundamental.

Por tanto, con esto quedan excluidos los preceptos invocados en el informe de la comisión de expertos; el artículo 9.º no figura entre los que el propio Tomás Ramón Fernández considera como susceptibles de encaje y encuadre en una Ley Orgánica; ni el 139, ni el 149.1; nos queda simplemente el artículo 14. ¿Y qué nos dice respecto de este artículo el propio autor, constantemente invocado? Nos dice concretamente que este artículo no debe ser nunca objeto de desarrollo mediante Ley Orgánica, porque una prohibición de discriminación, que es la que contiene el artículo 14, se impone por sí misma sin necesidad de desarrollo legislativo.

En conclusión, a su amparo no puede justificarse ningún tipo de Ley Orgánica. Como dice el doctor Entrena Cuesta, catedrático, nos encontramos ante una Ley Orgánica que no versa sobre ninguno de los extremos a los que se refiere el artículo 81 de la Constitución.

Esta es, por otra parte, una reforma encubierta de la Constitución; no tengan duda SS. SS. Si alguna duda tuvieran, bastan para disiparla, diría yo, las autorizadas palabras de un cualificado representante del Gobierno, en este momento ausente, que ha dicho no en una sino en reiteradas

ocasiones una frase sensacional. Ha dicho: la LOAPA nos ahorrará reformar la Constitución. «Ergo», gracias a la LOAPA no reforzaremos la Constitución, porque la LOAPA ya la reforma por sí sola. Aunque la comunicación del Gobierno que acompaña el proyecto de Ley quiere presentar a la LOAPA como una Ley de armonización exigida por el interés general, el propio Gobierno reconoce en la exposición de motivos que lo que pretende es una ordenación global del proceso autonómico. Esta declaración equivale a una confesión explícita de inconstitucionalidad de la LOAPA.

Aprovecho, señor Presidente, para decir que acumulo en esta enmienda la que tengo de supresión de la exposición de motivos a los efectos de ocupar menos tiempo.

El señor PRESIDENTE: Está suprimida la exposición de motivos.

El señor ROCA JUNYENT: Pues la de denominación, y así acumulo mayor espacio.

La ordenación global del proceso autonómico está condicionada en la Constitución, con la que conforme a sus preceptos expresos enlazan directamente los Estatutos de Autonomía.

Así, a tenor del artículo 143.1, el acceso al autogobierno de las Comunidades Autónomas se produce, con arreglo a lo previsto en el Título VIII de la Constitución, en los respectivos Estatutos. Y el artículo 147.1 insiste en que dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Es, pues, evidente que los Estatutos de Autonomía ligan directamente con la Constitución sin mediación legislativa orgánica u ordinaria de ninguna clase. Y esto ocurre así porque la ordenación global del proceso autonómico está contenida en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución y, en general, en toda la norma fundamental.

La introducción de una legislación intermedia ordenadora del proceso autonómico es, pues, rigurosamente inconstitucional. Como dice o decía, nunca se sabe, el doctor Santiago Muñoz Machado, otro de los expertos que, por cierto, el señor Ministro, por lo que dice el experto, no debe haberse leído la Constitución, en un libro publicado con anterioridad —eso sí— al famoso informe decía: «Es evidente que no podrá ofrecerse una interpretación global del texto de la Consti-

tución antes de que los Estatutos estén aprobados, ya que como es conocido aquél» —el texto constitucional— «ha renunciado a agotar el tratamiento de la materia autonómica, conteniendo, por el contrario, regulaciones casi en blanco por reenvío a lo que los Estatutos dispongan».

Por si ello no fuera suficiente, por si no quedara suficientemente claro, añade el autor: «La flexibilidad del modelo propuesto por el texto constitucional remite a una ulterior concreción del sistema por los Estatutos de Autonomía, que contribuirá de forma definitiva a perfilarlo».

Esto nos confirma que, en el fondo, lo que la LOAPA pretende hacer es una Ley de Leyes, orgánica u ordinaria. Es decir, una «norma normarum», papel que sólo puede jugar en nuestro ordenamiento jurídico la propia Constitución.

Por ello, el catedrático de Derecho Constitucional doctor Sánchez Agesta advierte que el carácter genérico con que está formulado el Título Preliminar de la Ley, como preceptos aplicables a todos los Estatutos pasados y futuros, contradice el espíritu y la letra de la Constitución.

De hecho, sigue diciendo el doctor Sánchez Agesta: «Se trata de una Ley interpuesta que lo que pretende es una reforma encubierta de la Constitución». No lo digo yo, lo dice el doctor Sánchez Agesta.

¿Por qué se ha hecho esta Ley? ¿Por qué se ha hecho esta Ley si resulta que no es orgánica y, además, es una reforma encubierta de la Constitución?

El Ministro en su intervención ha dado una larga lección teórica, con acento alemán, señor Ministro, perdóneme, que yo comparto absolutamente. Lo único que ocurre es que no ha dicho lo que tenía que decir: lo que estamos contestando, no lo estamos coincidiendo. ¿Por qué tanto empeño en violentar la Constitución?

Quisiera examinar algunas de las razones que se han argüido en esta línea de razonamiento. La primera es la generalización del proceso autonómico. Ciertamente, la generalización del proceso autonómico puede hacer conveniente ciertos acuerdos de ordenación, la adopción de ciertas previsiones. Esto está claro. En este sentido, quiero empezar por afirmar que ya en el debate constitucional saludé con satisfacción el proceso de generalización autonómica, señalando que ello permitía a Cataluña romper con el dramático cerco de la singularidad —expresión literal—.

Discrepamos de la manera en que esta genera-

lización se ha conducido y consideramos erróneo que, en algunos casos, el derecho a la autonomía se haya traducido en una imposición al margen de la voluntad real de la Comunidad destinataria. Pero no discutimos la generalización, la defendimos y la propiciamos aún por fidelidad estricta a la Constitución que hizo posible nuestra autonomía. Estamos dispuestos a participar en cualesquiera acuerdos y negociaciones que hagan más fluida y viable esta generalización, pero la LOAPA no tiene nada que ver con la misma. Se está produciendo el absurdo, señorías, de que en cada sesión de esta Cámara se apruebe uno o más Estatutos de Autonomía sin que la LOAPA exista todavía. No hemos necesitado la LOAPA para hacer lo que estamos haciendo. Es más, son Estatutos —y SS. SS. o al menos algunos de ustedes lo saben— que contienen disposiciones contradictorias e incompatibles con las previsiones de la LOAPA, absolutamente contradictorias e incompatibles. La LOAPA nos ha permitido hacer los Estatutos. Es no es verdad. Estos se están haciendo al margen de la LOAPA y en algunos casos ésta no ha permitido solucionar graves conflictos en la elaboración de estos Estatutos.

Seguramente se hablará a lo largo de este debate de federalismo. Alguien ha dicho lo de la moneda corriente. Se dirá que el Estado de las Autonomías conduce a un Estado federal o «quasi» federal y que era preciso establecer el hilo conductor de este proceso. Pues bien, la Constitución ni lo permitió ni lo quiso. En boca de los líderes más significativos de esta Cámara se dijo en el debate constitucional con contundencia que la Constitución nada tenía que ver con el Estado federal. Otra cosa será la voluntad, e incluso voluntad en la que nosotros podríamos coincidir, pero sin que ello implique ni olvidar ni renunciar a cumplir el mandato constitucional, que es el de hacer el Estado de las Autonomías. Una vez consolidado éste, la experiencia y la voluntad popular dirán si es hacia aquella o hacia esta otra dirección hacia donde hemos conducido el proceso, pero no caigamos en ese vicio tan hispánico, consistente en decir que como esta Ley no se aplica, en vez de exigir su aplicación, hagamos otra que muy probablemente no se aplicará tampoco. La LOAPA nada tiene que ver con el proceso de generalización autonómica ni con el hilo conductor hacia un Estado federal.

Se arguye la solidaridad muy a menudo, como digo, y, con mayor o menor gracejo, según el pro-

tagonista, se suele acusar a los oponentes al presente proyecto de Ley de falta de solidaridad. Esta es una acusación que tiene su eficacia. Se trata de jugar, a veces irresponsablemente, al enfrentamiento entre Comunidades, cuando ésta es una dinámica altamente peligrosa y desestabilizadora. No tengan duda SS. SS. sobre que cada una de las Comunidades que tiene España se siente solidaria para con las demás, incluso se sentirían ofendidas de que esto se dudase. Por ejemplo, en el caso de Cataluña, su gente tiene conciencia clara de su espíritu solidario y del coste que para ella representa su voluntad solidaria. Sería malo que nos negáramos esto los unos a los otros, porque cuando la solidaridad no es reconocida, se convierte en fuente de reticencias y agravios, que no seré yo quien vaya a citar, pero la LOAPA no tiene nada que ver con esta solidaridad. Es más, es todo lo contrario. Desde el principio hasta el fin, su espíritu es el del recelo, el del enfrentamiento entre la Administración central y las Comunidades Autónomas y entre éstas, sentenciando, precipitadamente diría yo, que la colaboración es imposible. La LOAPA por esta vía es antisolidaria, confunde la solidaridad con la tutela. El espíritu que la anima se recoge en aquella acusación que formuló un líder de esta Cámara y que decía para los nacionalistas catalanes —que deberíamos ser nosotros— era mejor que Cataluña sólo tuviera un 30 por ciento de lo que tiene, antes de que todas las Comunidades tuvieran un mismo 60 por ciento. Esto es falso, además, engañoso. Lo que nosotros queremos es que todos tengan el mismo cien por cien. ¿Y qué es más solidario —pregunto, ante la falsa denuncia de la insolidaridad de unos—, ofrecer un 60 por ciento o, con una inversión de confianza en todos y para con todos, reconocer el cien por cien a todos?

Nunca la solidaridad puede traducirse en un planteamiento de regresión y de desconfianza. Ya dije en una anterior ocasión que detrás de un pretendido modelo de Estado puede esconderse e imponerse un modelo de sociedad. Una sociedad estatista y estatalizadora no puede ser ni será nunca solidaria. Una sociedad en libertad y en progreso, que se apoye en la libertad de iniciativa de los individuos y de las colectividades en que libremente se agrupa, será, por definición, solidaria. Solidaridad no es limitar el Derecho de nadie; solidaridad es apoyarse en el propio Derecho, para contribuir a fortalecer el de los demás.

Por último, cuando fallan estos argumentos

siempre hay uno que nunca falla, que es acechar con el peligro a la unidad de España. Cuando los argumentos fallan, surge, en cierto modo —perdóneme, señor Ministro—, la lealtad al sistema constitucional, y nosotros creemos que la tenemos, y creemos que quienes no son leales son ustedes; cuando los argumentos fallan, la justificación es ésta: se busca la gradilocuente advertencia de que es preciso reforzar la unidad de España, y vuelve a salir, desafortunadamente, el espejismo de «antes roja que rota». Esta es una filosofía que ibasta ya! O terminamos con ella o la filosofía terminará con nosotros. Cuando ya no quedan argumentos, veladamente se dejan caer estas insinuaciones, tanto más eficaces cuando más insidiosas, sobre las voluntades últimas de los que se oponen a la LOAPA.

No les sorprenderá que les diga, señorías, que ésta es una experiencia que ya nos es conocida. Durante cuarenta años, como mínimo, la hemos compartido con muchos sectores de esta Cámara; la sorpresa es que algunos destinatarios de aquella acusación se hayan convertido hoy en una voz acusadora más. Ahí está nuestro paso por esta Cámara; y lo que en ella hemos hecho y ahí está nuestra voluntad de contribuir eficazmente a la política del Estado, desde la búsqueda del interés general de la sociedad española. En esa línea no estamos dispuestos a recibir lecciones de nadie.

Aquí no está precisamente en peligro la unidad. En todo caso, lo que conviene recordar es que en esta fase de nuestro proceso constituyente, democracia y autonomía son dos hechos indisolubles, y el peligro puede producirse cuando pretenda sacrificarse uno de estos hechos para consolidar el otro.

Señorías, ¿qué ha pasado, pues; qué pasa, pues, cuando fallan estos argumentos? Yo quisiera ser muy sincero y, a la vez, muy comedido en mis palabras para que nadie se moleste. El hecho es que estamos en un pleno proceso de involución autonómica, que tiene su partida, su principio a partir del 23 de febrero; un proceso de involución autonómica que no es exclusivamente la LOAPA, que es un proceso de involución autonómica que se refleja en las dificultades que el señor Ministro tiene para transferir —y él lo sabe—; procesos de transferencias que están prácticamente paralizados, que los acuerdos que se adoptan no se ejecutan, que los acuerdos de las Comisiones mixtas no van al Gobierno, no se formulan en Decretos. Y él lo sabe. Y posiblemente, no tengo ningún in-

conveniente en reconocer que él lo sufre tanto como yo, pero es evidente que estamos en un proceso retardatario en el tema de las transferencias. Y en este clima de involución, en el momento en que se dice: esto ya no está de moda, la LOAPA aparece. Y el origen de este proyecto, señorías —ustedes lo saben— está fuera del Parlamento; son motivaciones extraparlamentarias las que han dado lugar a la LOAPA. Precisamente, cuando ante los intentos desestabilizadores de la democracia debería recuperarse el sentido de agrupación de las fuerzas democráticas alrededor de la Constitución, lo primero que se produce es una división de las fuerzas democráticas. Esto es un grave error, y la LOAPA ha estimulado este planteamiento desde su origen, excluyendo a unos Partidos de la negociación. No se ha querido negociar abiertamente ni renegociar. En esta última fase, tanto la UCD como el PSOE, en las conversaciones bilaterales que se han mantenido, se han negado reiteradamente a una renegociación global con asistencia de todos los interesados. Se han aceptado, como he dicho, conversaciones bilaterales —agradecidos estamos de ello—, pero se ha excluido la incorporación, abierta y plural, que hubiera reforzado el pacto constituyente. Estos días se ha hablado mucho de la supremacía del poder civil. Pues bien, yo disiento de los que pretenden defenderla desde los discursos. El poder de esta Cámara se defiende no aceptando otras motivaciones para legislar que las propiamente parlamentarias, y ustedes saben, señorías, que en este caso y en este momento, esto no es verdad.

El proyecto de Ley que hoy debatimos en esta Cámara vino a cambiar el rumbo del proceso autonómico español. Es más, no hubo ni el mínimo rubor en decirlo así públicamente. Se trataba de desautorizar a los protagonistas de la política autonómica seguida desde la aprobación de la Constitución, atribuyendo a su pretendida incompetencia los problemas originados, cualquiera que fuera su naturaleza. Se solía decir que era un proceso llevado sin rigor, frívolamente, sin visión de Estado, en perjuicio del Estado. De hecho, la LOAPA venía a ser una censura a esta política anterior. ¡Dios nos libre de la lealtad de los leales! y hoy o mañana podemos vivir un espectáculo de autocrítica, impresionante; los censurados podrán votar su propia censura.

Curiosamente, en el momento en que parece que determinadas situaciones, en las que no me corresponde introducirme, pretende reconducirse

por la vía de anteriores protagonismos, se solemniza con entusiasmo que su política fue un fracaso de tal naturaleza, que exigió un pacto de especialísima trascendencia para cambiar el rumbo autonómico español.

Yo no quería hacer citar historias, pero el señor Ministro me ha invocado a don Niceto Alcalá-Zamora. A su convite respondo. No me pongo en la línea y en el momento de don Niceto Alcalá-Zamora, me sitúo mucho más hácia acá. Lo que le digo, señor Ministro, es que cuando hicimos el pacto constituyente, no pensábamos en la LOAPA, y cuando hicimos la Constitución, no pensábamos en la LOAPA, y cuando elaboramos los Estatutos, al menos puedo hablar por el de Cataluña, en el que tuve una participación más directa, no pensábamos en la LOAPA. En aquellos momentos hubiéramos negado, casi con acritud, que la LOAPA fuera posible; es más, si nos remontamos más allá, si pensamos en los largos años de oposición del régimen anterior, y recordamos los esfuerzos y los sacrificios de tantos, reconoceremos que todo aquello no se hizo para terminar haciendo la LOAPA; sacrificios individuales y colectivos, aquellos años de clandestinidad, en que muchos suplían sus nombres por los de Juan, José, Isidoro, o Pedro, sin ser los suyos; todo ello no se hizo para acabar haciendo la LOAPA. ¡Cómo hubiera escandalizado a las Juntas y a las Platajuntas, a las Asambleas de Cataluña y a los Consells y demás órganos de aquellos momentos el intento que la LOAPA hoy representa!

Me parece, y termino, señor Presidente, que el debate de hoy viene a confirmar la voluntad de adelantar el final de la presente legislatura.

Me temo que no estamos ante un apretado cierre del período de sesiones, como cualquiera otro; estamos solemnizando el final de una legislatura, ante la imposibilidad de conformar en el futuro una coherente estabilidad parlamentaria en la que asentar la acción del Gobierno.

No es el momento, ni en todo caso me corresponde a mí, de hacer una valoración sobre el porqué de esta imposibilidad, ni el origen, causas y consecuencias de la política que han conducido a esta situación; me corresponde, simplemente, destacar que no será achacable a nuestro Grupo ni un ápice de esta responsabilidad.

Por encima de todo interés sectario o partidista, rechazando cualquier tentación oportunista, o, incluso, asumiendo los costes de actitudes que

no se correspondían exactamente con las que nos exigiría la especificidad de nuestra propia opción política, hemos hecho como el que más en esta Cámara para asegurar la gobernabilidad del Estado, y, ciertamente, mucho más que otros que estaban más obligados que nosotros en el mantenimiento de esta gobernabilidad; pero los errores de unos, los vaivenes de otros, el diletantismo de aquéllos y la frivolidad de éstos, nos ha conducido a la situación que hoy se solemniza con este debate, a una situación de anunciar, por impotencia, la próxima disolución de esta Cámara.

Que nadie quiera dar a mis palabras un significado especial; me limito a constatar, desde esta tribuna, una opinión en la que coinciden todas SS. SS. en las conversaciones de pasillos, y si traigo a colación esta cuestión es, simplemente, para invitarles a todos ustedes a una reflexión. ¿Es procedente que una Cámara que se encuentra en vías de disolución, y no precisamente por el cumplimiento de su mandato, sino por otras razones ajenas a lo que estamos contemplando, examine y debata una Ley de esta trascendencia? ¿Tiene sentido que esta Cámara, que no va a examinar los Presupuestos de 1983 hasta después de unas nuevas elecciones, para no condicionar, como se ha dicho, la libertad de actuación del nuevo Gobierno que resulte de estas elecciones, examine y apruebe, no obstante, una Ley como la LOAPA?

Señorías, ¿no sería más sensato, e incluso más respetuoso, que para este tema se abriera un período de reflexión, que permitiera profundizar más en su necesidad y en sus consecuencias, a fin de que fueran las nuevas Cortes, con una mayor proximidad del sufragio popular, las que decidieran sobre la LOAPA? Porque, así como la I legislatura fue las Constituyentes, y sus Diputados los Diputados constituyentes, no nos llamemos a engaño, ésta, por encima de toda otra cosa, será la legislatura de la LOAPA, y sus Diputados los Diputados «loapizantes». Hemos sacrificado la Ley de Bases del Régimen Local, las Leyes relativas a la función pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial, y tantas otras. ¿Nos resulta imprescindible nuestra despedida con la LOAPA? ¿No sería más prudente dejar para la futura Cámara la decisión que corresponda?

En todo caso, quiero conducir mi argumentación a una línea más individual y más directa. Señorías —voy a terminar, señor Guerra—, algunos de nosotros no vamos a estar aquí en la próxima legislatura; unos, por decisión propia; otros, por

decisión de su Partido; otros, por decisión del electorado. Estamos en aquel momento en el que cada uno afronta, desde su propia consciencia y libertad, la operación de enfrentarse con la revisión autocrítica de su propia actuación. Esta de hoy es una buena ocasión para ejercer esta libertad. ¿Queremos aceptar el título, que borra una larga y fecunda actividad, o queremos apostar, una vez más, por la convivencia, por el diálogo, por la comprensión? Este dilema no lo resuelve la disciplina dogmática; sólo se resuelve desde los propios sentimientos.

Señorías, todos nosotros, todos sin exclusión, nos hemos empeñado y comprometido en hacer posible la democracia en España. Esta ha sido una tarea difícil, y todavía lo va a ser durante años. Nos enfrentamos a una historia de recelos y desconfianzas, de intolerantes tuteladas asumidas por la razón de la fuerza, de menosprecio e ignorancia por la razón de la fuerza, de menosprecio e ignorancia frente a la capacidad del individuo, de menosprecio e ignorancia frente a la capacidad de las colectividades. Pero, a pesar de todos los pesares, de todos nuestros demonios seculares y de los síncope que el proceso nos ofrece, de vez en cuando, la democracia avanza.

La Constitución de 1978 fue el más solemne desafío que, desde la voluntad de convivencia, se ha lanzado contra todas estas viejas y malditas querencias. Fue un compromiso y un estilo. Hoy les invito a ratificar aquel compromiso y aquel estilo, afirmando que la convivencia no se «loapiza»; la convivencia no puede imponerse desde la desconfianza, desde el recelo, desde la negación; la convivencia se apoya en la voluntad de hacer posible entre todas las nacionalidades y regiones de España un diálogo fecundo, y no en el marco receloso y desconfiado de la LOAPA. Esto es lo que hoy se vota, y no otra cosa.

Votar por la LOAPA, a mi entender —y respeto el de los demás—, es volver simplemente a la filosofía de conllevar los problemas históricos de España. Votar en contra de la LOAPA es apostar por la convivencia, por la libre solidaridad. Votar por la LOAPA es retomar el sentido tradicional en lo que de negativo tiene nuestra historia. Votar en contra de la LOAPA es proyectar hacia el futuro una enorme esperanza de cambio, sin recelos, sin desconfianzas, sin prepotencias, aceptándonos tal como somos, sin más.

Este será el sentido de nuestro voto, y en esta lí-

nea me gustaría invitar a SS. SS. a que expresaran el suyo.

Nada más. Muchas gracias. (*Aplausos.*)

El señor PRESIDENTE: ¿Turno en contra de esta enmienda? (*Pausa.*)

Se suspende la sesión por quince minutos.

El señor PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Enmienda a la totalidad, de devolución, también, del Grupo Parlamentario Comunista. Tiene la palabra el señor Solé Tura.

El señor SOLE TURA: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, el Grupo Parlamentario Comunista ha presentado dos enmiendas a la totalidad: una de devolución, que es la que voy a defender ahora, y otra de texto alternativo, que defenderé en su momento. Por eso, en esta enmienda de totalidad, que pretende la devolución del proyecto, me voy a referir a algunas de las cuestiones más generales, reservándome para la otra enmienda de totalidad el análisis de los aspectos más concretos.

Yo creo que SS. SS., a la altura del debate, son plenamente conscientes de que estamos ante una Ley muy importante, de que estamos ante uno de los grandes temas de este proceso de consolidación de la democracia y que, en consecuencia, aquí no se trata ni de un debate instrumental en el que un Grupo u otro pretendan obtener ventajas coyunturales, sino que estamos ante una de las cuestiones decisivas que, a nuestro entender, definen el ser o no ser del sistema en el que ahora estamos y de sus perspectivas de futuro inmediato. Por eso me permitirán SS. SS. que yo me refiera a los aspectos políticos que, a mi entender, están en el fondo mismo de la LOAPA.

Yo he tenido ocasión ya de decir desde esta misma tribuna que el tema clave, seguramente no el único, pero quizá el más importante de toda la arquitectura de nuestro sistema constitucional, es el Título VIII, es decir, el Título de las Autonomías. Y lo es tanto por lo que conlleva como por la forma en que se hizo. Lo que conlleva es obvio. El sistema político español, el Estado que ha llegado hasta nuestros días es un Estado profundamente centralista en su estructura y anclado a una determinada mentalidad, a una determinada concepción de lo que es España. Yo he dicho muchas veces, y creo que es importante repetirlo, que el centralismo en este país no se levantó en

los últimos cuarenta años, que el centralismo es la forma que ha revestido la construcción del Estado español contemporáneo; que el centralismo fue, incluso, en algunos momentos, en el siglo pasado, la forma que adoptó la concepción progresista de construcción del Estado frente a lo que podían ser las concepciones foralistas; y que el Estado que ha llegado hasta nuestros días es un Estado centralista en su estructura, tanto en la estructura administrativa, como en la de los diversos cuerpos y organismos de este Estado, como en la mentalidad subyacente en el mismo. Y eso se refleja en una determinada concepción de España.

Cuando redactamos el artículo 2.º de la Constitución, ese problema adquirió unas características extraordinariamente importantes; en él se dieron cita incitaciones contradictorias, visiones distintas de lo que es España y, finalmente, se alcanzó una síntesis compleja, pero, en definitiva, una síntesis en la que coinciden o coexisten visiones distintas, pero que todas ellas coinciden en un aspecto fundamental: que todos quieren que el Estado español sea un Estado democrático.

En el artículo 2.º se puede encontrar la tradición, la concepción tradicional de la España como nación, como Patria común e indivisible, pero, al mismo tiempo, se encuentra también allí la concepción de que España, esa Patria común e indivisible, esa nación, está formada por un conjunto de nacionalidades y regiones; que esas nacionalidades y regiones preexisten a la Constitución, tienen un derecho a la autonomía que la Constitución no inventa, sino que reconoce y garantiza, y que lo que liga a esas nacionalidades y regiones en el seno de esa nación única es el concepto de solidaridad. Ahí está, en consecuencia, una nueva concepción de España, que luego tiene que traducirse en la organización del propio Estado, y eso es lo que aborda el Título VIII; la construcción del Estado.

Yo creo que todos éramos conscientes, por lo menos nuestro Grupo sí lo era, de que, una vez elaborada la Constitución, lo más difícil iba a ser la puesta en práctica del Título VIII, que éste iba a ser el desafío principal con que nos íbamos a enfrentar, y que éste iba a ser un problema difícilísimo de resolver y larga su resolución en el tiempo y en el espacio. Y que del mismo modo que la Constitución se había elaborado gracias al acuerdo, gracias al consenso de fuerzas decisivas, iba a ser literalmente imposible poner en práctica

el Título VIII de la Constitución, traducir las fórmulas del papel en fórmulas concretas y vivas en el plano institucional, en el plano de la costumbre y en el plano de las mentalidades sin un esfuerzo equivalente, por lo menos, al que había presidido la elaboración de la Constitución.

Por eso, desde el primer momento, nosotros dijimos: «Va a ser imposible desarrollar el Título VIII si aquí no hay un gran acuerdo político en el que estén presentes todas las fuerzas políticas significativas, todas sin ninguna exclusión, en el que todas se corresponsabilicen, en el que todas asuman las cargas y el deber que les corresponda en función de una visión general de España, y en la que se pueda decir a la población de este país: He aquí el problema, el problema es éste; esta es la situación que tenemos, estas son las dificultades, estos son los medios que vamos a poner en práctica, estos son los ritmos, estas son las posibilidades, estas son las resistencias con que vamos a chocar». Y sólo de esta manera, sabiendo cada uno lo que le tocaba, sabiendo cada uno lo que era corresponsabilidad suya y asumiéndola libre y públicamente, se podía abordar con mínimas posibilidades de éxito la construcción del Título VIII, es decir, de la España de las autonomías.

Bien; en vez de esto, todos sabemos lo que ocurrió. En vez de esto tuvimos un Gobierno de minoría, tuvimos unas Cortes disueltas, tuvimos la terminación oficial del consenso; un Gobierno de minoría que planteó que se iba a construir el Estado de las Autonomías desde este Gobierno de minoría, y, en realidad, empezamos a ir de mal en peor; empezamos a construir el Estado de las Autonomías mal, con dificultades, y, una vez resueltos los problemas principales, que eran, fundamentalmente, los de Cataluña y Euzkadi, se entró en la vía muerta de unos planteamientos autonómicos que culminaron en el desastre de Galicia, en el desastre de Andalucía, y no desastre para el pueblo andaluz, sino desastre por la forma en que se llevó, las complicaciones a que se dio lugar, hasta el punto que tuvimos que retorcer el propio texto constitucional y la propia Ley de Referéndum para encontrar una solución viable.

Desde entonces era evidente que por aquella vía no se podía ir y que era necesario acoger esa fórmula a que antes me refería, era necesario ir a un gran acuerdo político claro, transparente, y en vez de esto tuvimos un acuerdo, es cierto, pero un acuerdo en el que participaron sólo las dos fuerzas mayoritarias y en el que explícitamente que-

daban excluidos los demás. Ciertamente que nuestro Grupo tuvo una cierta participación, muy «a posteriori» y casi a contrapelo, en ese acuerdo autonómico, pero no lo concluyó precisamente por esto, porque entendía que un acuerdo de esas características no se podía cerrar sin que todos los Partidos políticos significativos para la construcción de las autonomías estuviesen corresponsabilizados en el mismo.

Eso era y es algo absolutamente indispensable, y no alcanzo a comprender cómo esto no se vio y cómo no se ve; no alcanzo a comprender cómo puede pensarse a estas alturas que se puede construir el Estado de las Autonomías, enfrentando unas fuerzas políticas con otras, no lo alcanzo a entender, y me gustaría que algunos de ustedes me lo hiciesen entender, porque quizá con esto se resolverían muchos problemas, pero me temo que esto sea imposible. Porque nadie puede defender en este Parlamento, por lo menos así lo creo, que es posible y conveniente y bueno construir el Estado de las Autonomías, marginando a fuerzas absolutamente decisivas para ello. Y, sin embargo, ese es el problema.

Hoy tenemos unos acuerdos autonómicos hechos en función de un informe de expertos, unos acuerdos autonómicos que, además, son frágiles, porque han demostrado ya varias veces su fragilidad; lo han demostrado aquí con el Estatuto del País Valenciano, por ejemplo, y, aunque no sean acuerdos autonómicos, se ha demostrado que el acuerdo entre esas fuerzas políticas es frágil en otros terrenos; por ejemplo, en el tema de la LAU (Ley de Autonomía Universitaria). Quiero decir que son acuerdos autonómicos frágiles, sometidos a presiones coyunturales, a tensiones coyunturales y a posibles rupturas coyunturales; y con esos acuerdos autonómicos, sobre esta base tan frágil, se nos lleva a la discusión de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la LOAPA.

Yo ya tuve ocasión de decirlo cuando se discutió esto en Comisión, y antes incluso, y el señor Ministro de Administración Territorial recordará que, una vez en un coloquio público que hicimos, en el que estábamos presentes los dos, yo le dije: «Miren ustedes, con la LOAPA lo que ustedes están intentando hacer es elevar a categoría general aquel intento de Disposición transitoria tercera del Estatuto de Galicia». Y el señor Arias-Salgado, Ministro de Administración Territorial, me reconoció allí, públicamente, que, efectiva-

mente, de eso se trataba: de convertir lo que entonces era el intento, de convertir el Estatuto de Andalucía en papel mojado, a mi entender, de convertirlo en sistema general. Y el señor Arias-Salgado decía que esto demostraba la bondad de aquel intento, y yo creo que lo que demostraba era la auténtica intención, porque todos ustedes saben que precisamente para hacer viable el Estatuto de Galicia hubo que eliminar aquella cláusula que lo convertía en letra muerta; y ahora se nos intenta elevar aquel sistema nefasto a categoría general.

Y todo eso, ¿en nombre de qué? Se está haciendo en nombre, según se nos dice, de una visión del Estado, de cómo hay que construir el Estado y de una construcción del Estado contrapuesta a visiones supuestamente particularistas, a visiones supuestamente insolidarias, y creo que este es un problema que debemos abordar con toda claridad.

Señorías, la LOAPA, si se aprueba, no se va a aplicar ya o se va a aplicar poco a los Estatutos de Autonomía que se han ido aprobando en esta Cámara después de los acuerdos autonómicos. Y se va a aplicar poco, porque en esos acuerdos autonómicos, como ya se ha dicho, se han incluido algunos de los aspectos, no todos, pero sí algunos de los aspectos de esos propios acuerdos autonómicos y, en consecuencia, de la propia LOAPA. Pienso, por ejemplo, en el tema de las Diputaciones. Muchas de estas cosas ya están. En consecuencia, ¿dónde se va a aplicar la LOAPA? Se va a aplicar, fundamentalmente, en aquellos territorios donde rigen Estatutos de Autonomía que se aprobaron antes de los acuerdos autonómicos, y muy fundamentalmente en Cataluña y en Euzkadi, no nos engañemos. Y se van a aplicar en Cataluña y en Euzkadi, que son precisamente Comunidades Autónomas donde los firmantes de los acuerdos autonómicos no forman mayoría y, en consecuencia, tendrán que aplicarlos desde aquí, contraponiendo el Poder central al poder de las Comunidades Autónomas, enfrentando a las fuerzas que aquí tienen mayoría con las que allí la tienen, y, por tanto, convirtiendo la construcción de las autonomías en un enfrentamiento entre fuerzas que deben ir concordes. Y ese es el problema político de fondo, porque esa Ley no se hace para armonizar, sino que va contra alguien y a favor de alguien. Así no se construye el Estado de las Autonomías, a mi entender, porque aquí el auténtico enemigo del Estado de las Autonomías

son los que no quieren la democracia, son los que quisieran terminar con la Constitución, los que quisieran abolir el Título VIII, y el artículo 2.º, y la Constitución en sí misma. Esos son los adversarios de las autonomías y no los demás.

Si desde aquí se sospechan insolidaridades, si se sospechan particularismos, un mínimo criterio de buen Gobierno consiste en evitar eso, no en hacerlo todavía más duro, más fuerte, en exacerbalo. Yo creo que un criterio de buen Gobierno consiste en decir: «Existe, quizá, en tal territorio un signo de insolidaridad; vamos a ver cómo lo superamos, vamos a ver cómo integramos fuerzas, vamos a ver cómo eliminamos roces». Y en vez de esto, se nos está diciendo: «Puesto que allí son insolidarios, o se sospecha que en Cataluña y en Euzkadi hay insolidaridades, vamos a cortarlo desde aquí, vamos a enfrentarnos desde aquí y vamos a generar tensiones suplementarias», que, finalmente, amenazan con destruir el sistema entero, el edificio entero de las autonomías. Y de eso creo que debemos ser todos conscientes.

No se pueden construir las autonomías con enfrentamientos de ese tipo. El mínimo deber de los que tienen hoy mayoría en este Congreso consiste en buscar la corresponsabilización de todos, sin dejar a nadie fuera, sin enfrentarse con nadie, porque eso, insisto, perjudica a todo el conjunto, a todo el sistema.

Se nos dice que ésta es la política más responsable, que ésa es la política de auténtica construcción del Estado. Yo creo, señorías, que no es exactamente así, que es más bien lo contrario, que es una irresponsabilidad llevar las cosas a este grado de tensión y, sobre todo, es una irresponsabilidad hacerlo con unas Cortes como éstas que están en un período difícil de su legislatura, que efectivamente, corren el riesgo de no volver a reunirse, unas Cortes que todos sabemos que están profundamente divididas en muchos aspectos. Y aquí hemos asistido a episodios en los que prácticamente hemos tenido que ir con enorme prudencia para no provocar precipitaciones y para no provocar hundimientos y crisis mayores que las que tenemos. Sin embargo, esas mismas Cortes, tan frágiles en su propia estructura y en sus propias mayorías, hoy nos colocan a todos en las patas de los caballos de esa Ley, que es una Ley que, insisto, sólo puede provocar más tensiones de las que existen, en vez de provocar más adhesiones; en vez de sumar, resta; en vez de sumar, divide, y así no vamos a ninguna parte.

Se nos dice también que esto se hace en nombre de una concepción global del Estado que va, más o menos, en la línea de lo que se da en llamar las técnicas del federalismo cooperativo. Yo entiendo que eso es empezar la casa por el tejado; que no es esto. Yo no sé si el Estado de las Autonomías puede acabar en un Estado federal, o cuasi federal, o no. Yo creo que ése es un tema, en cierto sentido, semántico —semántico, ¡cuidado!, en un sentido muy estricto—, porque creo que el tema del federalismo hoy en los Estados modernos no se debe resolver por la vía de la denominación. Hay Estados federales que se llaman así y que de federales no tienen nada; que se llaman federales y que son supercentralistas, y que el problema de la configuración federal o no de un Estado debe contemplarse a través del nivel real de competencias que se distribuyan. Yo creo que en ese sentido el Estado de las autonomías que configura nuestra Constitución puede acabar siendo un Estado equiparado a un Estado federal por la vía de las competencias.

Ahora bien, lo que no se nos puede decir hoy es que precisamente por eso vamos a instaurar ya las técnicas del federalismo cooperativo propias de los Estados que llevan ya muchos años de sistema federal. Además —hay que decirlo con toda claridad—, en países donde hoy las técnicas del federalismo cooperativo tienen más influencia —por ejemplo, en la República Federal Alemana—, yo creo que las técnicas del federalismo cooperativo se han puesto en marcha para contrarrestar lo que era una tendencia imparable: la tendencia al reforzamiento del poder central. Y en los Estados federales, incluso los más consolidados, ha habido una tendencia constante al reforzamiento del poder central en detrimento del de los Estados miembros, y las técnicas del federalismo cooperativo han sido como un paliativo, como una forma de frenar eso, como una forma de reservar derechos y posibilidades de los Estados miembros y de articular un sistema de colaboración.

Pero, ¿cómo vamos a colaborar si todavía no hemos definido nuestro propio Estado? ¿Cómo vamos a establecer esas técnicas de colaboración cuando no están ni siquiera delimitadas las competencias? ¿Y cómo vamos a avanzar en ese terreno cuando empezamos por oscurecer esa delimitación de competencias y en parte por destruirla? Porque eso es lo que está en el fondo de la LOAPA.

En consecuencia, que no se nos diga que ésa es la técnica que se está siguiendo, porque aquí lo que se está siguiendo es el nombre, pero no el contenido, porque el contenido todavía no estamos en condiciones de ponerlo en marcha.

Para mí ése es el tema clave. Para mí ése es el aspecto fundamental, y sobre eso es sobre lo que SS. SS. deberían reflexionar, si me admiten el consejo. Porque lo que vamos a decidir aquí es si vamos por esta vía del aumento de las tensiones, de los enfrentamientos, de la división de las fuerzas indispensables y necesarias para construir el Estado de las Autonomías, o vamos a buscar concordancias vanas, a establecer consensos y vamos a reforzar solidaridades.

Dicho esto, que para mí es el problema principal, quiero referirme a otro, que ha sido tratado en otras intervenciones, pero que estoy obligado a tratarlo yo también. Se trata del propio carácter de esta Ley. Yo creo que ésta es una Ley políticamente peligrosa como acabo de decir, pero, al mismo tiempo, técnicamente deleznable. Es una Ley mala, mal hecha, técnicamente mal hecha. Y ya empieza por ser mal hecha con su propio encabezamiento y su propia articulación general.

Se ha dicho aquí —y yo lo repito— que una Ley no puede ser, como pretende serlo ésta, orgánica y de armonización a la vez. Son dos conceptos que no coinciden, dos conceptos que no pueden coincidir. ¿Qué es una Ley de armonización? Cuando elaboramos el texto constitucional, quedó claro que en la medida en que avanzábamos hacia un Estado de las Autonomías, hacia una delimitación de competencias, era necesario preservar mecanismos para ordenar un proceso que se podía disparar en sentido disperso. Efectivamente, se podía llegar, se puede llegar a la situación de que cuando el proceso autonómico se haya completado y existan en este país numerosos Parlamentos de nacionalidades o regiones funcionando —16 ó 17— y se hayan distribuido las competencias de una manera uniforme, se puede llegar al peligro de que un mismo tema sea legislado con criterios divergentes en Comunidades Autónomas diferentes y, en consecuencia, era necesario preservar algunos mecanismos en virtud de los cuales se pudiese remediar ese problema, por ejemplo, armonizar, y de ahí el mecanismo de la Ley de Armonización, que no proviene de la imaginación de los constituyentes, sino que proviene de la práctica de otros Estados de tipo federal. ¿Y qué es lo que se regula en nuestro artículo

150.3? ¿Qué es lo que se dice? Se dice que se pueden armonizar las normas que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas dicten en el ejercicio de sus propias competencias. Eso es lo que se puede hacer. Pero comprenderán SS. SS. que una Ley de armonización por sí misma es un mecanismo extraordinariamente delicado que sólo debe utilizarse en muy raras ocasiones, y que deben buscarse otros mecanismos de colaboración precisamente —sí, señor, de colaboración— para impedir que eso se acabe produciendo.

¿Y aquí que tenemos? Una Ley que entra ya como una Ley de armonización previa, incluso previa a las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, previa a la existencia de Parlamentos en algunas de ellas y que, además, tiene pretensiones de carácter general, una Ley armonizadora general.

En consecuencia, estamos aquí ya ante una utilización abusiva, extensiva, del concepto de Ley de armonización. Pero es que para colmo, al mismo tiempo se presenta como Ley Orgánica. Y aquí se ha dicho ya —y es un argumento incontrovertible y no alcanzo a ver cómo se nos puede controvertir—, porque, ¿qué es lo que ocurre en el artículo 81 de nuestra Constitución? En el artículo 81 de nuestra Constitución se prefigura, se dice con exactitud cuáles son las Leyes Orgánicas, y ahí hay una reserva de Ley Orgánica perfectamente cerrada y, desde luego, lo que no entra en esa reserva de Ley Orgánica es que puedan ser orgánicas las Leyes de armonización, que tienen un mecanismo distinto; un mecanismo completamente distinto que es el que está en el artículo 150.3. En consecuencia, existe mutua exclusión. Son dos conceptos que van por líneas distintas, y mezclarlos significa confundir el propio concepto de las fuentes del Derecho, significa confundir lo que los constituyentes no confundieron, significa meter en un mismo cajón de sastre, porque así es, cosas que son dispersas y que son distantes.

En la Ley que se somete a nuestra consideración se tratan muchas cosas, muchas. Hay un Título I donde se contempla el problema de las competencias, y un Título II donde se habla de las Diputaciones y de las Comunidades Autónomas. Luego se habla del régimen jurídico, y se habla de las transferencias, y se habla de la función pública. Y luego se nos dice: pero aparte de eso, algunos preceptos son armonizadores y otros no lo son. Es decir, el propio autor de ese proyecto sabe que está mezclando cosas distintas, sabe que

está poniendo parches y todo eso se nos presenta como una Ley que va a resolver nada menos que los problemas generales de la construcción del Estado de las Autonomías. Aquí estamos ante un mecanismo superdelicado del que se está abusando, del que se están rompiendo los límites que la propia Constitución le fija, que se está llevando a un terreno que la Constitución no permite y se está utilizando eso para hacer algo que nadie quiere reconocer, pero que es la esencia misma de la cuestión. Y eso hay que decirlo, porque es así. Con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, con la LOAPA, lo que se está haciendo es una reforma del Título VIII. No una reforma formal, porque eso sí sería ir en contra de la Constitución formalmente y abiertamente, y sería ir en contra del propio mecanismo constitucional, pero se está haciendo una reforma en profundidad, se está haciendo una reforma material, y eso nadie nos lo puede negar. Aquí se ha aducido antes el testimonio de uno de los Ministros actuales del Gobierno. El señor Martín Villa, a quien no se ha mencionado, pero yo sí lo menciono, cuando dijo aquello de que gracias a esta Ley nos evitábamos la reforma, la reforma explícita del Título VIII, pero, evidentemente, se quitará eso porque se está haciendo la reforma implícita. No tiene otro sentido ni significación.

Efectivamente así es. Una Ley que se extralimita, que abusa, que hace una reforma que no está permitida por la Constitución y que, además, en sí misma, es un auténtico cajón de sastre que mezcla niveles distintos del sistema legislativo, que mezcla cosas que no venían mezcladas, que intenta resolver desde aquí problemas que sólo se pueden resolver desde otro lado. Por ejemplo, el tema de la función pública. Yo no digo que lo que se dice de la función pública esté totalmente desencaminado. Hay cosas con las que no estamos de acuerdo y hay otras con las que sí lo estamos, pero el problema no es ese. El problema es que con unos cuantos artículos de esta Ley no se va a resolver un tema tan enorme, tan considerable, tan fundamental como es el de la estructuración de la función pública y por más que se diga que aquí se contempla un aspecto, es que ese aspecto va ligado también a cómo se estructure finalmente todo el tema de la función pública. Si no, ¿qué sentido tiene establecer aquí un mecanismo de una doble tendencia cuando no sabemos con exactitud qué va a ocurrir con la estructuración general de los cuerpos de la función pública.

Aquí, a través de un parche, se intenta paliar un problema, se nos mete a todos en un terreno de difícil salida y se nos lleva prácticamente a una situación que jurídicamente no tiene ninguna explicación.

Concluyo ya, señor Presidente, pero si quisiera referirme sólo a dos cuestiones que han salido antes, en los planteamientos anteriores. Porque el señor Presidente del Gobierno, en su breve introducción, nos ha hablado de la necesidad de un Estado fuerte. Yo quiero precisar esto: Lo que necesitamos es un poder civil fuerte. Sólo si el poder civil es fuerte tendremos un Estado fuerte y democrático. ¿Pero cómo se construye un Estado fuerte? ¿Dividiendo las fuerzas que lo pueden consolidar, o aunando voluntades? ¿Marginando a determinados Partidos y Grupos, o procurando que se corresponsabilicen? ¿Cómo se construye un Estado fuerte? Este es el dilema que yo dejo colocado aquí, en esta Mesa. El señor Presidente del Gobierno lo ha planteado, pero yo creo que lo ha planteado y al mismo tiempo ha dado las pautas para que no se resuelva.

Y el señor Arias-Salgado nos decía en su intervención inicial: Es que estamos aquí ante el problema de si es una Ley perfecta o es imperfecta; no podemos buscar la perfección. Nadie quiere la perfección, señor Arias-Salgado, nadie la pretende, entre otras cosas porque nadie pretende tener la fórmula de la perfección. Si alguien lo pretendiese y lo consiguiese demostrar, bastaría con seguir sus consejos y todo estaría resuelto. No; nadie tiene la fórmula de la perfección. El problema no es éste. Aquí no estamos ante un prurito de perfección jurídica, y, nosotros mantenemos nuestras contradicciones, no es por un prurito de perfección jurídica. Estamos aquí porque lo que queremos es solventar el gran problema de la Constitución del Estado de las Autonomías, y entendemos que hay dos vías para hacerlo: una, la que ustedes proponen con esta Ley, que nos lleva a la catástrofe, y otra que pensamos que debería seguirse, que es la de aunar voluntades, como antes he dicho. Este es el problema, ni más ni menos. Este es el problema.

Por lo demás, se nos ha dicho que, en definitiva, aquí no estamos haciendo con esta Ley más que refrendar a nivel jurídico principios que ya han sido aprobados o enunciados por el Tribunal Constitucional. Pues si es así, magnífico, dejemos que el Tribunal Constitucional siga haciendo su obra, y nosotros no tenemos por qué estar cons-

tantemente a remolque suyo poniendo un artículo en una Ley a cada sentencia que el Tribunal dicte, porque en este caso estaremos cambiando su condición, acabaremos convirtiendo al Tribunal Constitucional no en un Tribunal que resuelve zonas conflictuales, sino en un auténtico poder legislativo. Le daremos algo que la Constitución no le da, lo convertiremos en titular de la iniciativa legislativa. Yo no creo que sea lo que SS. SS. pretendan.

Señorías, estas son algunas de las cuestiones que yo quería plantear en la defensa de nuestra enmienda de totalidad con petición de devolución.

Insisto en que luego, quizá con más brevedad, tendré ocasión de plantearles algunas de las cuestiones que están en el fondo de nuestra concepción de lo que podría ser una regulación jurídicamente más adecuada de esta Ley de Proceso Autonómico a la que le sobran, como tuve ocasión de decir en la Comisión Constitucional, por lo menos dos cosas: le sobre la «o» y le sobra la «a», porque no puede ser ni orgánica ni de armonización.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Enmienda del Grupo Parlamentario Vasco, PNV.

Tiene la palabra el señor Vizcaya.

El señor VIZCAYA RETANA: Señor Presidente, señorías, comienza hoy, ha comenzado ya el debate que hubiéramos deseado no se produjera nunca sobre una de las más importantes concreciones de los pactos autonómicos que firmó el Gobierno de la UCD con el principal Partido de la oposición.

Desde aquel 31 de julio de 1981 ha transcurrido un año. ¿Y qué ha puesto en evidencia, qué ha manifestado, qué ha aclarado este año transcurrido?

Yo creo que este año ha aportado datos que deben influir en este debate, que deben influir en las conclusiones que obtengamos de este debate, y que debe influir en los resultados de estas enmiendas que estamos defendiendo aquellos Grupos políticos que, marginados del proceso de negociación, nos opusimos a la LOAPA, no evidentemente por esa marginación, sino por su contenido. Y lo que ha puesto en evidencia esta Ley es que lo que nacía como una Ley con un objetivo claro de conseguir una pacificación del proceso

autonómico se ha convertido en una Ley de la discordia, en una Ley que ha envenenado el proceso autonómico, que lo ha perturbado allí donde estaba calmado, donde había calma, donde precisamente no hacía falta esta ordenación.

Esta Ley, lejos de ser una clarificación del proceso autonómico, ha enturbiado de tal modo las aguas de este proceso, que estamos asistiendo a una continua polémica política y doctrinal, porque desde el más variado espectro doctrinal y político se ha venido achacando a esta Ley todos los males que nosotros, los Grupos políticos que enmendamos a la totalidad esta Ley, estamos poniendo de manifiesto a lo largo de este debate. Pero, además, es una Ley que lejos de buscar y reunir el consenso necesario para desarrollar o ejecutar un proceso autonómico, para cuya confección sí se utilizó el diálogo y sí se utilizó el consenso, está poniendo de manifiesto la división más fuerte existente en esta legislatura entre las fuerzas políticas que están más interesadas en que este proceso autonómico se desarrolle pacíficamente y se desarrolle ordenadamente. Si este proceso autonómico surge de la unidad manifestada en esta Cámara en múltiples ocasiones —cada vez que hemos aprobado o ratificado un Estatuto de Autonomía, en la mayor parte de las ocasiones por unanimidad—, sin embargo, este proceso se ejecuta y se desarrolla marginando a diversos Partidos políticos. La LOAPA terminará, evidentemente, repercutiendo negativamente en la causa de la democracia en todo el Estado.

Pero al margen de su contenido concreto, la LOAPA reúne unas características que es importante poner de manifiesto. En primer lugar, los objetivos que se le atribuyen. Se ha hablado de que con la LOAPA se ordena el proceso autonómico, evitando así, como han dicho los compañeros preopinantes, una reforma de la Constitución, lo cual, evidentemente, no es más que manifestar que estamos ante una reforma encubierta. Pero es que además, todavía recientemente se dice por partidarios de la LOAPA frases como la siguiente que justifican este texto: «El galimatías del Título VIII de la Constitución, fruto conjunto de quienes no sabían lo que querían y de quienes lo sabían demasiado bien, supuso un mal punto de partida al que la LOAPA es un remedio tardío». Este es el fin, el objetivo clave de la LOAPA, el remedio tardío a un Título VIII que se califica de mal punto de partida.

El Ministro de Administración Territorial, al

presentar a la Cámara este proyecto de Ley, ha dicho que el Título VIII no era un mal punto de partida, que era un buen punto de partida, que hay que reconocer los éxitos y los aciertos derivados de este Título VIII. Nosotros coincidimos plenamente con esa aseveración del señor Ministro, pero también tenemos que recordarle que se contradice muy mucho con expresiones de miembros de su propio Gabinete y desde luego de miembros de su propio Grupo Parlamentario.

Se le ha atribuido nada más ni nada menos a esta Ley que el reconducir los excesos autonómicos, y tras esas palabras se esconde evidentemente la voluntad de modificar los Estatutos; Estatutos que se califican de excesos autonómicos.

Se le ha atribuido el corregir errores en la política autonómica anterior o corregir el desfase existente entre los tiempos lógicos y los tiempos políticos que nos citaba el anterior Ministro de Administración Territorial, Martín Villa, pero lo cierto es que los errores no se subsanan con nuevos errores, ni las improvisaciones o torpezas del pasado pueden remediarse con contundentes medidas de ortopedia política y estamos en presencia de una de ellas.

También hay que decir, señorías, que si algo había que reconducir no eran los Estatutos, sino la estrategia autonómica de centristas y socialistas, quienes nos hacen pagar ahora los platos rotos de sus grescas internas. El desbordamiento del proceso autonómico, señorías, no fue responsabilidad de los Grupos políticos que hoy nos oponemos a la LOAPA; el desbordamiento de este proceso autonómico fue responsabilidad mayoritaria de UCD y PSOE que en su día manipularon con fines electorales los agravios comparativos respecto a Euskadi y Cataluña. (*Rumores.*)

Se le ha atribuido también a esta Ley el consolidar la España de las autonomías, y se ha calificado esta Ley por Diputados del espectro parlamentario que apoya esta Ley, como Enrique Múgica u Oscar Alzaga, de una Ley profundamente autonómica. ¿Cómo quieren sus señorías que consideremos como profundamente autonómica una Ley que convierte a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en meros gestores de asuntos administrativos y a los Parlamentos autonómicos en meras Cámaras de preguntas e interpelaciones? Nosotros también, evidentemente, estábamos preocupados por cómo se desarrollaba el proceso autonómico, por la ordenación del proceso autonómico. Prueba de ello es que con

anterioridad, precisamente con bastante anterioridad, al origen de esta Ley, a aquel suceso fatídico del 23 de febrero, este Grupo proponía a los que entonces tenían la responsabilidad del gobierno del Estado, precisamente la aclaración de este proceso a través de un gran acuerdo en el que, con el mismo método, con el mismo sistema, es decir, a través del diálogo y el consenso, buscásemos el marco en que se habrían de desenvolver los Estatutos que habíamos aprobado y que estábamos en trance de aprobar. Esa oferta de aclaración y de diálogo conjunto nos fue rechazada, y por tanto, este Grupo no puede dar por buenas las acusaciones que se nos hacen de habernos negado a dialogar sobre esta Ley.

Además de los objetivos que se le atribuyen a esta Ley se caracteriza muy mucho —y hay que decirlo como lo han dicho también otros compañeros— por su origen. ¿En qué marco político se puede encuadrar el nacimiento de la LOAPA? Pues en el ambiente de involución autonómica y democrática, o en el ambiente propicio a la involución autonómica y democrática, que surge del 23 de febrero. Y ese ambiente, señorías, da lugar a una reconsideración o reflexión de las fuerzas políticas; reflexión a la que no fue ajena el Partido Nacionalista Vasco, que en un comunicado público dio muestras de flexibilidad diciendo que estaba dispuesto a discutir con todas las fuerzas políticas los ritmos, los modos de desarrollar el proceso autonómico, incluso el vasco, y que estábamos dispuestos a ser todo lo flexibles que los tiempos difíciles que corrían hacían necesario, o estaban haciendo necesario. Y dijimos que a tiempos difíciles, acuerdos coyunturales para intentar sobrepasar de la mejor manera posible esos tiempos difíciles. Y se nos contestó marginándonos del proceso de los pactos autonómicos, y se nos contestó haciendo una Ley con características pétreas en cuanto a las mayorías, que exigen para su posible reforma las categorías que en ella concurren de orgánica y de armonización.

Claro que estábamos por una moderación acorde a los tiempos, pero incluso esa moderación debía de haber sido pactada, como se pactó la Constitución y se pactaron los Estatutos. Y, sin embargo, se presenta un dictamen encargado a unos expertos como la verdad científica que debemos tragarnos todos los Grupos políticos. A la hora de elaborar esta Ley, señorías, ¿por qué (y esa es la pregunta que hacía también el Diputado preopinante) se margina aquí a los Partidos políticos, que

estaban intentando colaborar con los demás en la consolidación del proceso democrático y en la estabilidad del sistema? ¿Se nos quiere explicar por qué el Partido Nacionalista Vasco o Convergencia i Unió, o el Partido Comunista o el Partido de Coalición Democrática son excluidos de este proceso?

Desde nuestro punto de vista, sólo entendemos una razón: el que pudiésemos denunciar qué esquema de autonomías se estaba diseñando, qué futuro de Estado de las Autonomías se estaba diseñando. Nos hubiese gustado estar presentes en las conversaciones que rodearon estos pactos autonómicos y esta Ley.

El procedimiento caracteriza también a la LOAPA, pero también la caracteriza el hecho de que llega tarde. Y es una Ley innecesaria precisamente por llegar tarde. Antes de que esta Cámara, que representa a la soberanía popular, tenga conocimiento de este proyecto de Ley a través de los sucesivos debates en Ponencia, Comisión y Pleno, la LOAPA ya es una realidad, ya es realidad en la práctica estatutaria. Como decía en Comisión, con la LOAPA ha pasado al revés que con el Cid, que decían que ganaba batallas después de muerto. La LOAPA ha ganado batallas antes de nacer.

Señorías, yo quiero enmarcar mi intervención con toda honestidad en la voluntad clara de no hacer ningún tipo de chantaje, ni de vender frustraciones, ni de ser insolidario, ni de crear inestabilidad, que son los latiguillos que se han venido utilizando por los que nos quieren armonizar.

Precisamente el Estatuto de Guernica, como el Estatuto de Sau, como el Estatuto de Canarias, respaldados por los votos de SS. SS. y por miles y miles de ciudadanos, en este caso particular nuestro por el de ciudadanos vascos, es la gran arma que tenemos para ser solidarios con el resto de los pueblos del Estado, y a la vez el verdadero instrumento que garantiza la estabilidad política.

Somos conscientes de que hay una mayoría aplastante detrás de los pactos autonómicos y detrás de la LOAPA. Y, desde luego, no es nada fácil venir a desempeñar un papel que puede ser calificado de insolidario, de discolorado, por no plegarnos a la que en este momento UCD y PSOE juzgan conveniente. Pero yo, en estos momentos tengo que venir a hablar en nombre de una parte de un pueblo, de un Partido y de unas instituciones que sienten la LOAPA como una afrenta, como una revancha a su Estatuto, como una bur-

la a su voluntad popular expresada en un referéndum, que votó el Estatuto de Guernica y no el Estatuto que surja después de la entrada en vigor de la LOAPA, que siente esta Ley como la ruptura de un pacto político, porque el Estatuto de Guernica, con todos sus defectos, que tenía muchos, además de un documento jurídico, era un documento político, era la expresión legal y pactada de una voluntad pacífica, de una voluntad de convivencia. Y la ruptura, precisamente, de ese pacto político es lo que yo intento aquí denunciar, lo que en nombre de mi Grupo Parlamentario vengo a criticar y a intentar construir, haciendo ofertas, dando posibilidades alternativas, y si no es posible, a intentar destruir lo mal hecho, como dice la Ley del Suelo, o a devolver las cosas al Estado en que se encontraban con anterioridad a la aprobación de esta Ley.

Nuestra preocupación no es gratuita; nuestra preocupación está fundada en la firme convicción de que, tras la aparente neutralidad de unos propósitos que se atribuyen a esta Ley, se ocultan unos objetivos políticos de negativa incidencia en los respectivos regímenes autonómicos.

Señor Ministro, no nos ha convencido con una presentación de la LOAPA que no ha tenido en cuenta la LOAPA precisamente. Usted nos ha hecho una declaración de intenciones, pero usted estaba muy alejado de la realidad que es la LOAPA. Lo que usted nos ha manifestado sería algo que nosotros compartiríamos, pero, evidentemente, no a través de aquello en lo que se ha materializado, que es la LOAPA.

La LOAPA parte de un supuesto que nosotros negamos categóricamente, y es que el Título VIII es defectuoso, y que exige un complemento legislativo, y esto es un dato del mayor interés, y no, por supuesto, para poner en tela de juicio la necesidad de ordenar puntualmente aspectos del proceso autonómico que venimos requiriendo desde hace tiempo, sino para calibrar hasta qué punto la LOAPA pretende resolver cuestiones ya resueltas en la Constitución, o en los Estatutos, o algo que se pueda resolver a través del diálogo. Señorías, habrá tiempo, en el debate pormenorizado de la Ley, de entrar en los aspectos concretos detallados que motivan nuestra oposición a la Ley.

Como han hecho mis compañeros —y no me importa coincidir, incluso reiterar argumentos, porque eso muestra que nuestra oposición no es una visión meramente partidista de la LOAPA—,

me interesa incidir, fundamentalmente, en los aspectos generales o comunes que impregnan todo el contenido de la LOAPA.

Por de pronto, la denominación de la LOAPA. Ya la denominación de la LOAPA es objeto de crítica. La denominación es objetable, primero, por entender la categoría de Ley Orgánica mucho más de lo permitido y, segundo, por la difícil inteligencia de esa pretendida armonización del proceso autonómico. La LOAPA viene revestida de la facultad de ordenar el proceso autonómico, y lo que se califica de proceso autonómico, señorías, es el siguiente contenido heterogéneo: o bien se trata de una reiteración de preceptos constitucionales —por ejemplo, el artículo 8.º, afortunadamente suprimido—, o bien contempla normas de interpretación que ya ha incorporado a su doctrina el Tribunal Constitucional y, por tanto, no son necesarias; o bien se trata de recepción de normas ya articuladas en el Estatuto, como el artículo 16, o que debían haberlo sido; o bien porque se trata de materias que son objeto de Leyes Orgánicas o que han de ser objetos de Leyes ordinarias.

El Ministro de Administración Territorial ha hablado de la facultad de la soberanía de estas Cortes para dictar esta Ley. Yo no niego la soberanía de estas Cortes, lo que niego categóricamente es que el contenido de los Estatutos esté a disposición de estas Cortes. Y quiero dejar bien claro el carácter manifiestamente inconstitucional del ánimo real que se esconde en la LOAPA, que sería esa modificación encubierta, solapada, subrepticia, de la Constitución y de los Estatutos. Si la LOAPA intentara modificar los preceptos de los Estatutos aprobados, evidentemente incurriría en inconstitucionalidad, ya que las Cortes Generales no pueden, sin contar con las Comunidades Autónomas, modificar o tocar un solo ápice de la letra de los Estatutos aprobados. Todos los Estatutos de Autonomía tienen, desde luego, la misma posición en el sistema de fuentes del Derecho: disponen de la fuerza formal activa de las Leyes Orgánicas, pero tienen una fuerza formal pasiva superior a las Leyes normales, porque se resisten a ser modificados, y de ahí su proceso especial reforzado de modificación. El Estatuto se elabora, conjuntamente, entre esta Cámara y la Comunidad Autónoma, y conjuntamente se ha de modificar. Por tanto, sólo reformando, evidentemente, la Constitución podrían reformarse los Estatutos.

Hay tres vicios claros y tajantes de inconstitucionalidad en esta Ley: su consideración de Ley Orgánica, su consideración de Ley de armonización y su consideración conjunta de esa especie de híbrido que es orgánica y de armonización. Yo me pregunto con qué necesidad o por qué, la LOAPA viene a esta Cámara revestida de estos dos caracteres de orgánica y de armonización. Mi conclusión es evidente: no llega con estos caracteres de forma gratuita. Siguiendo conclusión: si no llega de forma gratuita, ¿qué es lo que se pretende con estas características tan importantes? Desde luego, lograr una especialísima fuerza formal; es decir, dotar a esta Ley de las características de superley del ordenamiento estatal, vinculante para el futuro legislador de ese ordenamiento, petrificando el ordenamiento jurídico, precisamente intención, finalidad u objeto que el Tribunal Constitucional se está hartando de negar, precisamente, a la proliferación de las Leyes Orgánicas. Y precisamente desde estas características de superley intenta invadir el ámbito autonómico.

Se ha hecho aquí referencia a la imposibilidad de calificar de Orgánica una Ley que ni por asomo roza con algunas de las materias que taxativamente el artículo 81 de la Constitución califica de orgánicas. Pero no sólo directamente, tampoco indirectamente. Es decir, que en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico ni siquiera hay materias conexas con las materias que contiene el artículo 81. Y basta leer los enunciados de esta Ley, el Título I, el Título III, el Título IV o el Título V. Que me digan SS. SS., salvo que se cometa la grosería jurídica de considerar esos artículos ligados con el Título de los derechos y libertades, que permitiría entonces calificar de orgánicas prácticamente a la mayoría de las Leyes que ha confeccionado esta Cámara a lo largo de la legislatura, díganme SS. SS. qué preceptos, qué materias del artículo 81 regula esta Ley.

Por tanto, la primera consecuencia de este análisis técnico-jurídico de la Ley es manifestar su evidente inconstitucionalidad, porque la ordenación global del proceso autonómico no está entre las que deban ser reguladas por Ley Orgánica y porque tampoco es conexas con ninguna de las materias que comprende dicho artículo 81.

En segundo lugar, la LOAPA es inconstitucional por su carácter de Ley de armonización. Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas son la clave del poder político. Como decía Muñoz Machado, las competencias exclusi-

vas de las Comunidades Autónomas son la punta de lanza del poder político, precisamente la exclusividad de su fundamento más sólido. Y desde este prisma se configura el Estado de las Autonomías a base de una autonomía política, pero no a base de una autonomía administrativa.

Las Leyes de armonización convierten las competencias exclusivas en competencias compartidas. Al establecer principios, al establecer normas, ya hemos visto exactamente en esta Ley qué se entiende por principios, hasta reglas concretas y materias a las que deben sujetarse las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. Existen evidentemente unos Presupuestos, dados los cuales podría considerarse lícita o válida la Ley de armonización. Si en el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas se constatasen graves disfunciones, si los demás sistemas de control de que goza el Estado hubiesen fallado, quizá entonces se podría justificar el acudir a este tipo de Ley. Sin embargo, si resulta que la Ley de armonización no cumple ninguno de los requisitos anteriores porque no existen disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas que armonizar, si no existe la grave disfunción que justifique la Ley de armonización, hemos de deducir, muy a pesar nuestro, que existe una voluntad política, que es la conversión de los poderes regionales exclusivos en poderes compartidos. Y ésta, señorías, no es la finalidad de la Ley de armonización.

Recordaba el Diputado señor Solé Tura que en el proceso constituyente, cuando se confeccionó el artículo 150.3, los Diputados que estábamos de alguna forma interviniendo directa o indirectamente en ese proceso llegamos a la conclusión de que en el desarrollo del proceso autonómico se podría producir una grave disfunción si una materia que podría calificarse de interés general, al ser objeto de regulación, de normación por parte de las diversas Comunidades Autónomas, crease tal disfunción que pusiese en peligro ese interés general. Para esa ocasión los constituyentes pensamos en el artículo 150.3, porque fijense SS. SS. que el artículo 150.3, además de requerir la previa aceptación de que existe interés general, establece dos requisitos: en primer lugar, que sea una Ley que disponga o establezca principios y, en segundo lugar, con un objetivo, y es que las disposiciones de las Comunidades Autónomas se adapten a esos principios.

Pues bien, yo no puedo entrar en la causa con-

creta; la misma Cámara decidió que existía interés general. Prescindo de esta argumentación. Sin embargo, no existe el fin porque no existen disposiciones de las Comunidades Autónomas que armonizar, como no existe el medio, los principios, porque esta Ley, señorías, no establece principios.

Les podría leer, por ejemplo, el artículo 9.º de la LOAPA, o el artículo 19, número 2, o el Título de la Función Pública, donde verdaderamente verán que existen reglas concretas, reglas materiales, hasta reglas de conducta o deseos, pero nunca principios.

También, evidentemente, la calificación de orgánica y de armonización, reuniendo en una sola Ley dos categorías formales de Ley totalmente diferentes, constituye un grave vicio de inconstitucionalidad.

Voy a entrar, señorías, para terminar, en el análisis muy somero del artículo 4.º, que quizá sea también una de las claves de la posición de nuestro Grupo respecto a esta Ley. Del artículo 4.º se deriva ni más ni menos que la alteración del sistema de competencias establecido por la Constitución y elimina prácticamente las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, haciendo que el derecho de éstas nazca literalmente muerto, nazca con una presunción inicial de invalidez.

El importar sin pagar derechos de aduana, como decía el Diputado Meilán Gil en la Comisión de Constitución, una institución propia del Estado federal a un Estado que no lo es, porque tiene un sustrato jurídico radicalmente diferenciado, es un error de calibre tal que ni siquiera puede atribuirse a la ignorancia, sino a la clara intención de modificar los Estatutos.

He querido, señorías, enjuiciar esta Ley desde el campo jurídico, desde la óptica política. Desde la óptica política me es imposible enjuiciar esta Ley sin hacer un proceso de las intenciones que anidan tras ella. Se nos ha dicho que vemos esta Ley con recelo y desconfianza. Pero, ¿cómo no vamos a tener recelo y desconfianza si el origen, el procedimiento, el sistema de debate y el contenido de la Ley avalan precisamente esa desconfianza y ese recelo? Si se dice que no debemos recelar los verdaderos objetivos de la LOAPA que, según sus promotores, es consolidar el proceso autonómico, ¿por qué razón, vuelvo a repetir, se nos marginó de este proceso?

No nos cabe duda de que el destino que se quie-

re dar a la autonomía política que consagran la Constitución y los Estatutos es su conversión en una autonomía administrativa.

Señorías, para llegar aquí, para este viaje no hacían falta estas alforjas; no era necesario el Título VIII de la Constitución, no eran necesarios los Estatutos, no eran necesarias las tensiones que estos Grupos Parlamentarios, con los nuestros, hemos sufrido a lo largo de toda esta legislatura a la hora de ir confeccionando el Estatuto de Autonomía. Para el estado de cosas que se quiere crear con la LOAPA basta una Ley Ordinaria, un Decreto, que sería la norma necesaria para una descentralización administrativa, como ya se ofrecía antes de las elecciones de junio del año 1977.

La LOAPA es un precedente que puede dar lugar a muchas LOAPAS. Sentado el precedente, se pueden «loapizar» incluso hasta las libertades y derechos fundamentales que contiene la Constitución.

Señorías, yo pienso que nosotros no podemos aceptar, ni ustedes los Partidos Políticos que apadrinan esta Ley tampoco, esta Ley que, de algún modo, supone rendirse a quienes desde entonces, desde el 15 de junio de 1977, no han dejado de acechar nuestro proceso autonómico.

Quiero explicar lo que supuso para nosotros este Estatuto de Autonomía, y termino con esto, señor Presidente. He dicho antes que lo calificaba de documento jurídico-político; he dicho antes también que este Estatuto de Autonomía, para nosotros, es la expresión pactada y legal de la voluntad de autogobierno y de paz de un pueblo, pero también es un proyecto de convivencia, es un proyecto de pacificación y es un proyecto de integración.

Yo sé que las posturas están fijadas de antemano y sé, por la experiencia parlamentaria, que la suerte está echada respecto a esta Ley. Pero, incluso a riesgo de pecar de ingenuo, yo quiero confiar aún en una leve esperanza, y es el tiempo para rectificar. ¿Y sobre qué base propongo una rectificación de la postura que supone la LOAPA? En base a un sencillo esquema: la labor estatutaria propiamente dicha está prácticamente acabada. El desarrollo o ejecución del proceso autonómico, es decir, el funcionamiento de las autonomías establecidas, está en fase avanzada en unas, está en ciernes en otras. Los conflictos, con ser numerosos, pero no por eso ajenos a lo que es la construcción de un Estado de las Autonomías, con todas sus dificultades, no afectan hoy al nor-

mal funcionamiento del Estado ni de sus instituciones, y esos conflictos hasta ahora se han venido resolviendo por la vía política, y sigo creyendo en la vía política para resolverlos.

La mayor parte de los problemas que plantea la LOAPA o los ha resuelto de alguna forma el Tribunal Constitucional, o está en trance de ello, o los va a resolver a través de los conflictos constitucionales que se están produciendo. Y de esto yo llego a la conclusión de que la LOAPA, señorías, no es necesaria en estos momentos, sobre todo cuando supone el enfrentamiento que estamos constatando.

Yo solicito, en nombre de mi Grupo político y en aras de la paz política y de la unidad de las fuerzas democráticas, en estos momentos difíciles para el Estado, que retiremos esta Ley y la sustituyamos por una conferencia de los Partidos Políticos en la que, desde la flexibilidad y la moderación, teniendo en cuenta la situación presente y futura, y teniendo en cuenta los errores y aciertos del pasado, se llegue a un gran acuerdo nacional sobre cómo consolidar la democracia y la estabilidad de este país, asegurando la racionalidad del funcionamiento de las autonomías. En el caso de que esto no sea posible, señorías, solicito de esta Cámara que, aun no retirando esta Ley, se suspenda su tramitación para que tras el período vacacional como tiempo de reflexión y moderación, como tiempo propicio a que maduremos la necesidad o no de esta Ley, sepamos si Leyes como ésta no van a correr la misma suerte que la Ley de Defensa de la Democracia, que nos costó un auténtico desgaste a las fuerzas políticas, porque éramos conscientes de que era una Ley en muchas ocasiones contraria a nuestros principios y, sin embargo, es una Ley que no se aplicó nunca.

Mi Grupo desea que esta legislatura, esta Cámara en la que codo a codo se aprobaron cada uno de los Estatutos, en la que codo a codo hemos soportado la violencia de la irracionalidad, no sea la que prepare el acta de defunción de tantos compromisos y pactos políticos como encierra y significa, entre otros, el Estatuto de Guernica.

Señorías, suya es la responsabilidad, suyas son sus últimas palabras.

El señor PRESIDENTE: Enmienda del Grupo Parlamentario Andalucista. Tiene la palabra el señor Aguilar.

El señor AGUILAR MORENO: Señor Presi-

dente, señorías, en todos los debates sobre la totalidad de esta Ley, y éste es en realidad el tercero, todos los participantes hemos incidido en la doble vertiente de argumentos técnicos y argumentos políticos. Aquí, inevitablemente, ha de ocurrir lo mismo, pero la verdad es que nos parecen (siempre nos lo han parecido) más propios del debate en Comisión los argumentos técnicos y, como no queremos hacer filibusterismo parlamentario, no queremos insistir excesivamente en esos aspectos técnicos, lo cual no quiere decir que no les concedamos la máxima importancia. Tan sólo los vamos a reiterar someramente, declarando previamente que no estamos en contra de una cierta armonización. No estamos en contra de una armonización que podríamos llamar bien entendida, no estamos en contra de la armonización prevista en el artículo 150.3 de nuestra Constitución. Pero sí estamos en contra de una interpretación de ese artículo que se contraponga al resto de la Constitución, que es un todo indivisible, como aquí se ha dicho ya por el señor Ministro de Administración Territorial, pero en un sentido completamente distinto al que nosotros le damos. Esa Constitución hay que entenderla en su conjunto y en el juego de unos artículos con otros y este proyecto de Ley es incompatible con una serie de artículos de nuestra Constitución, como son el artículo 81, que habla de los casos en que se pueden dictar Leyes Orgánicas, y el artículo 147, que dice cómo se pueden modificar los Estatutos de Autonomía y, por no citar muchos más, el artículo 149, que es el que habla de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

El artículo 81 de la Constitución, en su apartado 1, establece un «*numerus clausus*» de lo que pueden ser Leyes Orgánicas, y este número limitado, cerrado, está en función de su contenido, no de un aspecto meramente formal, sino —repeto— de su contenido.

Nosotros entendemos que en ninguna de las menciones de dicho apartado del artículo 81 de la Constitución se puede incluir esta Ley. Aquí ya se ha abundado suficientemente en esto para que yo vaya a repetirlo, pero abundamos en todos los argumentos que se han dado.

Por otra parte, en el mismo artículo 81, en su apartado 2, se exige, desde el punto de vista del procedimiento, un voto conjunto para este tipo de Leyes, lo cual, a nuestro entender, lo hace incompatible con los aspectos de la Ley que son meramente armonizadores, dándose una hetero-

geneidad de materias que entendemos incompatible con la unicidad del voto.

Respecto a un argumento que ya hemos oído en debates anteriores sobre esta materia, como es el del carácter conexo de estas materias que se someten a nuestra consideración para deducir de ese carácter conexo la legalidad de estas disposiciones, tenemos que recordar aquí, una vez más, que el Tribunal Constitucional ha establecido que ese carácter conexo en una Ley Orgánica únicamente es posible en el contenido que en sí mismas tengan esas Leyes o esas materias conexas que requieran ese tratamiento de Ley Orgánica. Esto, de por sí, a nuestro entender, supone un aspecto inconstitucional.

También en este aspecto técnico tenemos que recordar la necesidad de una interpretación restrictiva en todo aquello que suponga una limitación del carácter autonómico de nuestro Estado. Y esa limitación del carácter autonómico de nuestro Estado es lo que viene a hacer ahora la LOAPA. Es decir, en el Título VIII de la Constitución lo que no se ha dicho, no se ha querido decir.

También hemos de salir al paso de un sentido interpretativo de nuestra Constitución que discurre por ese cauce, y ello por otro principio constitucional genérico como es el de que estas Cortes Generales no son constituyentes y, por lo tanto, carecen de facultad interpretativa de la Constitución, y menos si se trata de limitar los aspectos autonómicos del mencionado Título VIII.

También es inconstitucional esta Ley por esa heterogeneidad en las materias, además del aspecto procedimental al que ya me he referido, materias, como digo, que son incompatibles entre sí en cuanto Ley Orgánica, de un lado, y Ley de Armonización de otro.

Y a todo esto, por último, en este reducido ámbito técnico en que nos estamos pronunciando en estos momentos, hay que añadir la insalvable contradicción de que esta Ley, llamada Orgánica, vulnera otras Leyes Orgánicas que éstas sí que están en el artículo 81.1 de nuestra Constitución y que no son otras, no son, ni más ni menos, que los Estatutos de Autonomía, y que tienen un procedimiento de reforma, el que prevé el artículo 147 de la Constitución, que no es, ciertamente, el que esta Ley usa para modificarlos, desde el momento en que esta Ley entra, podemos decir, a saco, en las competencias que nosotros siempre hemos

creído exclusivas de las Comunidades Autónomas, si las tienen en sus Estatutos.

Estos son, sólo apuntados, algunos de los aspectos técnico-jurídico constitucionales de nuestra oposición frontal a esta Ley, aspectos que otros oponentes que han intervenido antes que yo han reiterado con mayor despliegue, con mayor capacidad, y que nosotros compartimos plenamente.

Ahora quiero fijarme en las causas de esta Ley, es decir, en las razones políticas por las que esta Ley ha venido a esta Cámara, y también en las razones por las que nosotros nos oponemos y pedimos su devolución. Estas razones políticas, por nuestra parte, no son sólo —aunque también— razones partidistas totalmente legítimas, sino fundamentalmente razones de responsabilidad histórica. Ha costado mucho trabajo, muchos años, mucha sangre a este país llegar donde ha llegado —por modesto que sea lo que se ha logrado— para que a las primeras de cambio, a la primera oportunidad, se pretenda dar marcha atrás, se vuelva como un calcetín todo un proceso autonómico, todo un sistema de libertades en el que son inseparables las libertades individuales de las libertades de los pueblos. Y esa marcha atrás —políticamente la LOAPA— es desandar lo andado, deshacer lo hecho, dar con una mano y quitar con la otra; en definitiva, presentar una doble cara a los pueblos de España. Es reducir la utilización de las autonomías a la de un caballo de Troya para derrotar a los rivales políticos, y a la hora de la verdad negar, en la práctica, la autonomía, ya sea con los nombres de armonización, racionalización, freno o cualquier otro eufemismo que ustedes quieran utilizar. Bien es verdad que quienes así actúan, por decirlo con su nombre, son la UCD y el PSOE, que nunca han sido autonomistas sino, a lo más, descentralizadores (*Rumores*), pero olvidan, llevados de sus impulsos más profundos, que cuando así actúan están minando la credibilidad, la consistencia de este Estado.

Le hemos oído esta tarde al señor Presidente del Gobierno, una vez más —y él así lo ha dicho, que ya lo había repetido otras veces, por ejemplo, en el discurso de su investidura—, eso de que el Estado no es un almacén de competencias residuales. Desde luego, con este enfoque del Estado autonómico, no es extraño que lleguemos a una Ley como ésta. Para nosotros la formulación sería, con la misma legitimidad y, por supuesto,

con todo respeto, la contraria: para nosotros las Comunidades Autónomas tampoco son un almacén de competencias residuales.

He dicho que esta forma de actuar de los Partidos pactantes de esta Ley mina la credibilidad de este Estado, su consistencia. Este Estado es un Estado autonómico y no hay otro modelo en la Constitución. Por muy solapadamente que se ataque al Estado autonómico —y parte inseparable del Estado autonómico son los Estatutos de Autonomía ya aprobados— es pura y simplemente, incluso en contra de quienes así estén actuando —yo no ataco la intención, pero sí el resultado—, atacar, como digo, al Estado sin adjetivos, porque este Estado o es un Estado autonómico o no es.

No hay más que ver cuál ha sido el proceso histórico de esta Ley nefasta. Sólo surge, sólo se desarrolla y se impone después del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Esos golpistas, que tan bien conocemos en esta Cámara, han sido los mentores de esta Ley. (*Protestas.*) Los enemigos de la democracia y de la Constitución son los que han servido en bandeja a los armonizadores la ocasión de sacar adelante este proyecto.

Saquemos las conclusiones de este hecho. Si un magnate americano pudo decir, en una frase muy conocida, «lo que es bueno para una determinada multinacional»... y no voy a mencionarla, porque aunque estemos en los Mundiales no quiero hacer propaganda (*Risas.*) «... es bueno para los Estados Unidos», nosotros podríamos parafrasear esto diciendo que «lo que es bueno para los golpistas, es malo para la democracia, para el Estado constitucional autonómico».

La LOAPA es mala para la democracia. Sin 23 de febrero —eso lo sabemos todos— no habría LOAPA. Y pese a ello y lamentablemente, en boca de un representante de un Partido indudablemente democrático como el PSOE se han apreciado como benéficas las consecuencias del golpe en este aspecto. Está escrito que sin 23 de febrero no habría LOAPA.

Esto significa o que esta Ley ha venido a esta Cámara de la mano del miedo, que es una mal consejero, o que el intento del golpe de Estado del 23 de febrero se utilizó como una coartada por quienes no quieren un verdadero Estado autonómico, por quienes temen a las autonomías. No sé que origen es peor. En ambos casos, el resultado tenía que ser este producto espúreo.

Por un criterio estabilizador, no distorsionador

de la realidad política de España, estamos en contra de una Ley que sí que es desarmonizadora, provocadora y ajena al verdadero espíritu del artículo 150.3, de la Constitución, que no puede ser un espíritu de prejuicio, es decir, de temor, como lo es si se entiende como un concepto previo al hecho de que se dicten disposiciones que haya que armonizar. Si se dice «previamente» es que hay un prejuicio, que es lo que hace la LOAPA, y tampoco contradictoriamente con todo el espíritu de la Constitución que es un todo homogéneo, y nada más.

Por último, Andalucía y su Estatuto, víctima de la LOAPA antes de nacer. El primer Estatuto con esta armonización interiorizada; es decir, un Estatuto en gran parte invalidado.

Andalucía produce una vez más la paradoja suprema de que mientras hoy en, Sevilla, el Partido triunfador en las elecciones andaluzas se encumbra gracias a la autonomía y al régimen autonómico, aquí este mismo Partido, en unión de UCD, defiende esta Ley, que será cualquier cosa menos autonomista. (*Rumores.*)

El señor PRESIDENTE: Enmienda de totalidad de texto alternativo del Grupo Parlamentario Comunista.

Tiene la palabra el señor Solé Tura.

El señor SOLE TURA: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, yo lo siento, porque a estas alturas ya se han dicho muchas cosas, pero comprendan ustedes que mi deber es no ahorrar ninguno de los argumentos que fundamentaron la presentación de nuestra enmienda. Voy a ser breve porque ya he consumido una parte del tiempo en la enmienda anterior, y ahora voy simplemente a expresar algunos puntos.

He dicho antes que esa era una Ley políticamente mala, he dicho por qué, que técnicamente era deleznable, y precisamente porque considerábamos que técnicamente era mala, decidimos presentar una enmienda de totalidad con texto alternativo, que intentaba resolver algunos de los problemas que, a nuestro entender, la Ley no resuelve, ni siquiera situándose en su óptica. Voy concretamente a señalar los siguientes.

Primero, la LOAPA intenta resolver en su Título I la delimitación de lo que son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la relación entre éstas y las competencias exclusivas del Estado, y, sin embargo, no lo hace; no lo hace

porque en el artículo 1.º de su texto primitivo, texto inicial, utilizaba una fórmula absolutamente esotérica, carente de todo rigor jurídico, cual era aquella expresión de que no incidan en los ámbitos, que era exactamente no decir nada, con lo cual resultaba que toda la confusión que, al parecer, venía a resolver la LOAPA seguía patente, seguía vigente.

Bien, ahora se ha hecho una modificación del artículo 1.º, en donde se habla de que las competencias que sean exclusivas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución, su Estatuto de Autonomía o la legislación del Estado, al que aquélla o éstos se remitan. En consecuencia, nos está diciendo que son competencias exclusivas aquellas que dice la Constitución, lo que dicen los Estatutos de Autonomía y lo que dicen las propias Leyes. En consecuencia, ya ni las propias competencias exclusivas quedan claras.

Una Ley que viene a delimitar las competencias exclusivas y no las delimita, es una Ley técnicamente mal hecha, y nosotros pensamos que deben aducirse otros criterios y muy concretamente el intento de definir lo que es una competencia exclusiva mediante un texto riguroso donde se diga qué es competencia exclusiva y lo que no lo es.

En ese sentido, nosotros aportamos una propuesta de redacción que tendremos tiempo de discutir cuando veamos el artículo 1.º, pero cuyo sentido fundamental es precisamente este: establecer un criterio objetivo sobre el concepto de competencia exclusiva, con la idea clara de que la competencia exclusiva continúe vigente, de que la competencia exclusiva no desaparezca, porque yo creo que la LOAPA, aparte de dejarlo en la confusión, lo hace precisamente para poderla destruir.

Hacemos también una serie de propuestas en este texto alternativo respecto a los artículos más conflictivos, evidentemente el artículo 2.º y el artículo 4.º, una propuesta completamente distinta de artículo 4.º, que deja patente lo que es la prelación de derechos, tal como está establecido en la propia Constitución, y hacemos una propuesta que yo creo que no ha sido acogida y que debería serlo, a nuestro entender, y es que toda la cuestión de la legislación de bases que se contempla en el artículo 2.º, el que delimita el ámbito autonómico mediante la utilización de una técnica jurídica que es la técnica de la Ley-marco, sería la única que permitiría encauzar precisamente el

concepto de legislación básica en relación con las Comunidades Autónomas.

Con esta Ley-marco que fue, incluso, introducida en la Constitución, con especial énfasis, por uno de los ponentes, que era el ponente del Grupo Parlamentario Socialista, creo que con esto está prácticamente resuelto el problema, y creo que el Grupo Socialista no tendrá ningún inconveniente en votar nuestra propuesta.

Entendemos también que hay problemas muy serios, por ejemplo, en relación con el artículo 5.º, donde se plantea el tema del efecto jurídico de la Ley de Armonización, y entendemos que, tal como está el texto actual, se extralimita, puesto que la Ley de Armonización lo que hace es derogar, por su propia promulgación, la legislación de las Comunidades Autónomas, cuando esto no está dicho ni contemplado en la propia Constitución.

Nuestra enmienda de texto alternativo plantea también el problema de las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas, y concretamente incide en un aspecto que nos parece fundamental. Nosotros no aceptamos el concepto de delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales, ni aceptamos la noción de competencias concurrentes, porque entendemos que una cosa es la autonomía política que queda configurada en las Comunidades Autónomas y otra la relación entre éstas y otras, que sólo puede tener una relación de descentralización administrativa en el seno de la propia Comunidad Autónoma. Las Diputaciones Provinciales nunca pueden ser un doble poder, ni por la vía de su sistema electoral, por ejemplo, en el caso de la Ley que ya está en esta Cámara, que contempla una elección de las Diputaciones Provinciales por vía mayoritaria y bipartidista, que convertiría éstas en otro poder, ni por la vía de transferencias de competencias propias de las Comunidades Autónomas, que las convertiría en otro poder político.

También nuestra enmienda de totalidad contempla el tema de la reforma de la Administración, e insiste, como antes he dicho, en la cuestión que ya he citado; es decir, que a través de un simple parche como el que se coloca en el Título V de esta Ley no se puede ni siquiera resolver el gran problema de la transferencia de los funcionarios y la reestructuración de la función pública. Ahora se ha aceptado, y es un paso adelante, el concepto de doble dependencia, que nos parece

importante e interesante, pero queda en el aire saber cómo se articula esta doble dependencia con el mantenimiento de los cuerpos nacionales y su vinculación con ésta.

Falta la legislación de la reforma de la Administración, que está completamente atascada, y nos parece significativo que mientras se da tanta prisa a la LOAPA, en cambio, Leyes que son fundamentales, como todo el tema de las bases del Estatuto de la Función Pública, o la Ley de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, estén aquí, completamente atascadas; siendo así que, sin contemplar antes estos problemas, y sin resolver estos problemas generales, todo lo que se diga en la LOAPA carece de virtualidad y carece de eficacia.

No insisto más en el sentido de nuestra enmienda de totalidad con texto alternativo, por razones de tiempo y porque ya tendremos ocasión de volver sobre ello, al discutir cada uno de los artículos de esta Ley. Lo que sí digo es que, con nuestra enmienda de totalidad con texto alterna-

tivo, creemos, incluso, dar respuesta a ese aspecto que antes he señalado; esta es una Ley cuyo mejor destino sería que fuese rechazada, que fuese devuelta, que no se viese en esta Cámara, pero que, ante la posibilidad, que yo creo tan factible en vista de cómo están las cosas, que esa Ley, a pesar de todo, se acepte, por lo menos que se incida en su propio contenido para quitar los aspectos más peligrosos que son, fundamentalmente, los que acabo de citar y, muy concretamente, más todavía los que se contemplan en el Título I, donde se acaba destruyendo en la práctica el concepto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: El Pleno se reanudará mañana, a las diez y media de la mañana.

Se suspende la sesión.

Eran las nueve y quince minutos de la noche.