

En las competencias que establece el artículo 149.1 de la Constitución

LOAPA: El derecho estatal prevalecerá sobre el de las autonomías

MADRID (Martín Bernal). El complejo y conflictivo artículo 4 estancó durante casi toda la jornada de ayer el ya premioso, extenuante, debate sobre la LOAPA en el Pleno del Congreso. El precepto establece, dicho sin matices, la prevalencia del derecho del Estado en las competencias que le establece el artículo 149.1 de la Constitución, sobre las normas de las comunidades autónomas.

Tras una largo debate, trufado de abundantes tecnicismos, citas de informes y teorías jurídicas, pero tejido con gruesas puntadas políticas, las copiosas enmiendas de las minorías fueron rechazadas y, avanzada ya la tarde, el artículo quedó aprobado por 242 votos a favor, 42 en contra y 4 abstenciones.

También fue aprobado, sin enmiendas, el artículo 3, debatido el día anterior, con unos resultados similares. La redacción definitiva del artículo 4 es la que había salido de la Ponencia y que fue dada por buena por la Comisión: «Las normas que el Estatuto dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las comunidades autónomas.» Únicamente se suprimió un leve y redundante inciso, «en todo caso», que hacía el texto un tanto más ostentoso. La supresión fue propuesta por los propios patrocinadores de la LOAPA.

Unos y otros, partidarios y adversarios, coincidieron a lo largo de la interminable discusión en que el artículo 4 es un precepto clave, quizá el más importante de la ley. Pero, ocioso es decirlo, ahí acabaron las coincidencias. Los grupos oponentes (nacionalistas vascos y catalanes, comunistas y andalucistas) han echado el resto en las enmiendas. Casi todos ellos pedían, lisa y llanamente, la supresión del artículo y, algunos, como mal menor, proponían notables y notorias modificaciones. El texto de la Comisión. La mayoría patrocinadora de la LOAPA ha hecho un esfuerzo no desdeñable por ir afinando la primitiva redacción del proyecto en la idea de restringir y —o al menos— concretar la esfera sobre la que actúa la prevalencia de las normas estatales. Incluso se presentó ayer una enmienda transaccional promovida conjuntamente por centristas y socialistas —Roca Junyent se opuso a que se sometiera a trámite y, por tanto, quedó en papel mojado—, en la que se precisaba aún más el alcance del texto, con dos interpolaciones interesantes: «en caso de conflicto» y dentro de los límites que el propio precepto (149.1) impone —enumera las competencias exclusivas del Estatuto.

INTENTO DE ACERCAMIENTO

Se trataba de un intento de acercamiento, una fórmula para concordar las posiciones. Pero se mostró insuficiente. Porque el caballo de batalla no estaba en incisos más o menos afinadores, sino en matices mucho más significativos. Las minorías, ante la imposibilidad de «extirpar» el artículo, pretendían al menos obtener garantías suficientes para amarrar las competencias autonómicas. El texto de la mayoría se refiere a las competencias que enumera el artículo 149 en su apartado 1. Y el propósito de los enmendantes —con formulaciones diversas, pero sustancialmente coincidentes— era de que el texto se refiriese a la totalidad del artículo 149, que no tiene uno, sino tres apartados. La explicación es relativamente sencilla. El tercer apartado de este artículo establece, entre otras cosas, que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades

autónomas, en todo —y ahí está el quid— lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Y añade además que el derecho estatal será en todo caso supletorio del de las comunidades autónomas. Es decir, que el asunto cambia bastante.

Dentro de esta pretensión, la enmienda que más se acercaba al texto de la mayoría era la de Roca, cuya redacción era básicamente idéntica a la de la dictaminada, salvo, por supuesto, que se refería a la totalidad del artículo 149. Roca llegó a decir en sus palabras de defensa que esta enmienda había sido aceptada por algunos de sus interlocutores en las conversaciones bilaterales.

Esto —correr la especie de que podría llegarse a un acuerdo «extramuros» del hemiciclo. No era más que uno de los muchos globos sonda que se manejaban a diario en el Congreso. La enmienda de Marcos Vizcaya (PNV) y Solé Tura (comunistas) estaba mucho más ajena del planteamiento mayoritario. El primero pretendía incluir el texto del 149.3, especificando que las normas estatales tienen carácter supletorio. Y el segundo, ampliar la redacción con un segundo párrafo, en el que se especificará, de acuerdo también con el archicitado apartado 3, que en el supuesto de competencias exclusivas de las comunidades autónomas, el derecho de éstas

prevalecerá sobre el del Estado. Y sobre estos mimbres fue tejiéndose el ancho y espeso debate, trenzado de intervenciones, réplicas, contrarréplicas, alusiones... y llevado con fiema y generosidad en los tiempos de intervención por el presidente Landelino Lavilla. Intervinieron por este orden: Pi Suñer (Mixto), a quien replicó el socialista catalán Ernest Lluch; Roca Junyent (Minoría Catalana), al que respondió la socialista María Izquierdo; Bandrés (Mixto), que fue contestado por Múgica Herzog; Solé Tura, a cuya enmienda, curiosamente, se opuso el aliancista Antonio Carro; Juan Carlos Aguilar (Andalucista) y Marcos Vizcaya (Nacionalistas Vascos), a cuyas intervenciones respondió el subsecretario de Administración Territorial y diputado centrista, José Luis del Valle.

UN ARTICULO POLITICO

Prácticamente, todos los enmendantes defendieron de entrada la supresión del artículo 4. Roca Junyent diría que no existe laguna jurídica que haya que cubrir, ya que el artículo 149.3 (que Roca emparentó con otro similar de la Constitución republicana) agota en profundidad una ulterior regulación de la prevalencia de las normas del Estado. Por tanto, si a pesar de todo se quiere preceptuar en un artículo específico, es que aquí —vino a decir Roca— hay gato encerrado. Solé Tura sería mucho más directo: El artículo 4 es totalmente político, y lo que conscientemente se intenta con él es suprimir más de la mitad de las competencias exclusivas de las comunidades. Y Marcos Vizcaya, que reveló que el precepto es una copia, mejor o peor adaptada, de otras existentes en las Constituciones de algunos países, diría que se está intentando trasladar un concepto propio de los Estados federales a un Estado, el nuestro, que no lo es.

Todos ellos manejaron la ya abundante literatura que ha generado la LOAPA entre profesores y técnicos. Y, desde luego, no convencieron a socialistas y centristas, que en sus argumentaciones insistieron en la necesidad del artículo señalado, que es plenamente constitucional, y que no recorta para nada las competencias de los Estatutos.

Lo más vivo, movido y hasta un algo regocijante del debate, fue el recalcitrante «mano a mano» entre el catalán Roca Junyent y la socialista María Izquierdo. Roca llegó a referirse en algún momento a la diputada —quizá por un «lapsus lingüe»— con el vocativo «señora María», y María Izquierdo, definiendo una cierta autosuficiencia jurídica de Roca, le propinó el barroco calificativo de «pavo real florentino». Roca, como ya viene siendo habitual, hizo una exposición muy brillante y matizada, en la que afirmó que si no se admitía su enmienda (en los términos ya expresados) era únicamente por cuestión de imagen: «para que la gente no pueda decir que me he salido con la mía». Opinó el portavoz de Convergencia en un pasaje de su discurso que el artículo 4 dejaba en entredicho el Derecho Civil catalán, citando a la Academia de Jurisprudencia. Y María Izquierdo le respondió acusándole de que se inventaba una LOAPA imaginaria y veía gigantes donde sólo hay pacíficos molinos.

Solé Tura resaltó los perfiles políticos. Llegó a decir que en el debate se estaba estableciendo una correlación de fuerzas con una línea divisoria inadecuada (se refería, sin duda, a los apoyos para un futuro Gobierno socialista).

Curiosamente, replicó a su enmienda el portavoz de Coalición Democrática, Antonio Carro, que el martes mantuvo una tensa discusión con Arias-Salgado en el debate a la totalidad. Afirmó que, pese a las discrepancias, apoyaban el artículo 4, en sus diversas formulaciones, incluida la enmienda del señor Roca. Coalición votó ayer, pues, a favor de la enmienda de Roca y, luego, a favor del artículo.