

DR 28 31 PART 1

Revista de Derecho Político, programa que escuchamos a continuación, cubre las asignaturas de Derecho Político 1 y 2. Hola, buenas noches. Aquí comienza Revista de Derecho Político, radio dirigido por el Departamento de Derecho Político de la UNED. Cada lunes, 25 minutos dedicados al análisis, al comentario y a la actualidad de la ciencia política.

Comenzamos. En primer lugar, nuestro sumario. ¿De qué hablaremos hoy en Revista de Derecho Político? Nos informa del contenido el responsable del programa, Antonio Torres del Moral.

El número 3 de la Revista de Derecho Político consta de una página de opinión que desarrollo yo mismo sobre el movimiento constitucionalista. Una segunda, de jurisprudencia constitucional, en la que la profesora María Antonia Calvo comenta la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el ALOAPA. Y finalmente, la profesora Yolanda Gómez comentará un libro de reciente aparición sobre la monarquía parlamentaria en España.

Entramos en la primera página de la revista. Antonio Torres del Moral nos habla del movimiento constitucionalista. Se entiende por constitucionalismo o movimiento constitucionalista aquel que se produce tras la revolución francesa y que se cifra en el deseo de cada país de dotarse de su propia constitución, como parecían exigir los tiempos modernos.

No es que antes los estados no hubieran tenido ninguna estructura política o constitución en su sentido material. En este sentido, todos los estados estaban constituidos. Pero en el sentido formal, en el sentido de una norma suprema y solemne que garantiza las libertades y limita el poder, organizándolo y distribuyéndolo entre varios órganos, en este sentido formal, repito, las constituciones se originan en la ideología ilustrada del siglo XVIII.

El supuesto que está a la base de este movimiento es la creencia indiscutida de la Ilustración de que la ley es el óptimo factor de cambio, como también lo era la educación. Y por eso un decreto, en Francia, de septiembre de 1791, establece la obligación de enseñar la Constitución, lo que ya había reclamado Contoux en su momento y sería imitado posteriormente por la Constitución Española de 1812 en su artículo 364. Así pues, estar dotado de constitución, se entiende en ese sentido formal de tener una super ley, era algo así como la prueba de estar incorporado a las luces, a la ciencia, al progreso, hoy diríamos a la modernización.

Y no tener constitución era tanto como permanecer en el oscurantismo y en la superstición, fácil presa de curas y charlatanes, se decía en la época. Naturalmente, pocos países resistieron a dotarse de esa imagen política constitucional, aunque luego el funcionamiento del modelo fuera otro muy distinto. Es decir que el falseamiento constitucional comenzó ya en los propios orígenes del constitucionalismo, con lo que se pone de relieve que la difusión de los modelos de gobierno o de regímenes de unos países a otros pueden provocar un mimetismo formal, sí, en los países que están en la órbita de influencia de la potencia difusora, pero normalmente

eso nunca trasciende a la realidad de la estructura y de la dinámica políticas.

En fin, al cabo de unos 50 años, todos o casi todos los países que se consideraban civilizados, ilustrados o modernos, pudieron presentar su credencial con una carta constitucional, es decir, estaban incorporados a la modernidad. Pero, insistimos, el funcionamiento de sus respectivos regímenes era muy otro. El movimiento constitucionalista, desde su origen y por sus pretensiones racionalistas, mesiánicas y proselitistas, estuvo viciado de provocar una dualidad entre la real constitución o material constitución o estructura política de un país, por un lado, y por otro lado, muy distinto, sin casi ninguna concomitancia con lo anterior, una constitución formal, una superley que no pasaba de ser un papel mojado.

Por eso, el derecho constitucional comparado debe preocuparse más por conocer el funcionamiento concreto y real de los regímenes que por conocer los artículos formalmente enunciados de una constitución. Y por eso también, cuando cambiaba el grupo en el poder en un país, se daba como una irresistible fiebre constituyente, es decir, cada partido, cuando ocupaba el poder, quería tener su propia constitución, lo que ha supuesto una evidente erosión de lo que Levinstein denomina sentimiento constitucional. Este mismo autor, en bella metáfora, dice que, aunque las reformas constitucionales son necesarias, cada una de ellas es una intervención, una operación en un organismo viviente, y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y extrema reserva.

Pasamos ahora a un tema de actualidad, la Ley Orgánica de Harmonización del Proceso Autonómico, LOAPA. En los próximos minutos vamos a comentar algunos de los aspectos más relevantes del contenido del fallo del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de la LOAPA. El comentario corre a cargo de la profesora María Antonia Calvo.

Antes de entrar propiamente en materia, les plantearé algunas consideraciones que, a modo recordatorio, nos permitirán situar dentro de su contexto el proyecto que nos ocupa. Como saben, la regulación constitucional del Estado de las Autonomías representó, sin duda, uno de los aspectos más relevantes de nuestro texto fundamental. A nadie se nos ocultaba que el posterior desarrollo normativo del título VIII resultaría una tarea difícil de abordar, ya que, junto a una realidad conflictiva en sí misma, la de cambiar la estructura de la organización territorial del Estado, se nos unía en el caso de la España actual, la existencia de condicionamientos de tipo histórico y político que incrementaban las posibles discrepancias postconstitucionales en materia de desarrollo autonómico.

La compleja realidad autonómica conoció su punto de conflictividad más elevado cuando, tras un intento fallido de acuerdo entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sólo dos partidos, la UCD y el PSOE, firmaron lo que convino en llamarse los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981. De estos acuerdos saldría posteriormente el Proyecto de Ley Orgánica de Harmonización del Proceso Autonómico, esto es, la conocida LOAPA. El proyecto, antes de culminar su tramitación parlamentaria, fue objeto de cinco recursos de inconstitucionalidad previa promovidos por los ejecutivos y legislativos

autonómicos de las comunidades vasca y catalana y el presentado por 50 diputados.

Los recursos, tras casi un año desde su presentación, han tenido como resultado el fallo del Tribunal Constitucional, hecho público el 5 de agosto de 1983, donde se declara la inconstitucionalidad total o parcial de 14 de los 36 artículos de que constaba el proyecto. Le señalaré a continuación algunos de los que, a mi juicio, constituyen aspectos sustanciales de los fundamentos jurídicos con los que el Tribunal Constitucional argumenta su fallo. En primer lugar, el Tribunal rechaza el carácter orgánico del proyecto y lo hace tras no considerar válido el argumento defendido por el representante del Gobierno, quien alegaba que, por tratarse de la regulación de una materia en conexión con el principio de igualdad, exigía el tratamiento normativo de una ley orgánica.

En este aspecto, el Tribunal Constitucional explicita dos cuestiones. Por una parte, el artículo 14 de nuestra Constitución, donde se regula el principio de igualdad, queda excluido expresamente del artículo 81.1, es decir, de las materias que la Constitución obliga a desarrollar mediante ley orgánica. No cabe, pues, por este camino intentar dotar al proyecto del OAPA del carácter de orgánico.

Por otra parte, vuelve a ponerse de manifiesto la doctrina que el Tribunal ya manifestó en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, al decirnos textualmente ahora que, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. La diversidad del estatus jurídico público de las comunidades autónomas se posibilita tanto en la Constitución como en los estatutos de autonomía, y ello no supone lesión alguna para el principio de igualdad. Tampoco cabe pretender para la LOAPA el carácter orgánico en base a que su contenido se refiere al desarrollo del título octavo de la Constitución.

Como señala con gran precisión el Tribunal Constitucional, aunque nuestra norma fundamental reserve a la ley orgánica algunas cuestiones concretas comprendidas en el título octavo, de ello en ningún caso puede extraerse la conclusión de que exista una reserva expresa de carácter general que obligue a desarrollar el título octavo mediante leyes orgánicas. Los casos en que esto deba ser así son exclusivamente aquellos en los que el texto constitucional así lo requiera. No existen en consecuencia fundamentos jurídicos que justifiquen el carácter orgánico del proyecto de LOAPA.

El Tribunal Constitucional ha desestimado, en segundo lugar, el carácter armonizador del conjunto del proyecto, y ello amparándose en la interpretación que hace del artículo 153 de la Constitución. Cuando la Constitución capacita al Estado para dictar normas que armonicen las disposiciones normativas de las comunidades autónomas en el caso de que así lo exija el interés general contenido en el mencionado artículo 153, la voluntad del constituyente no es otra que la de articular un mecanismo que se engloba en el conjunto del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. No es posible, por

tanto, entender las leyes de armonización como una pieza aislada, sino que, por el contrario, la capacidad armonizadora hay que interpretarla en el contexto en el que la Constitución la sitúa.

De este planteamiento se desprende la consideración de las leyes de armonizador como un mecanismo extraordinario, aplicable sólo en aquellos supuestos en los que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o que éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general. Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales que regula el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Lo expuesto permite al Tribunal Constitucional apreciar que no todo el contenido del Proyecto Eloapa puede disponer, como se pretendió, de carácter armonizador, limitándose éste, en primer lugar, a aquellas materias sobre las que en su día apreciaron necesidad de armonización las Cortes Generales imperativo constitucional del artículo 153, y, en segundo lugar, a aquellas materias que, tras el pronunciamiento de las Cortes, no pueden regularse mediante otro tipo de normas.

Insistimos, por tanto, en el carácter de mecanismo extraordinario con el que hay que contemplar la capacidad de armonización prevista en el artículo 103 de nuestra Constitución. Una tercera cuestión pone fin a las consideraciones generales con que el Tribunal Constitucional inicia la fundamentación jurídica de su fallo sobre el Proyecto Eloapa. Se refiere a la limitación con que cuenta el legislativo ordinario para interpretar el contenido de la Constitución.

La limitación tiene su origen en la distinta capacidad que corresponde al Poder Constituyente y al Poder Constituido, dado que este último, el Poder Constituido, no puede rebasar los límites de actuación impuestos por el primero. Sobre esta base se nos argumenta en la sentencia que el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas viene determinado con carácter general a través de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y no cabe que el legislador ordinario incida con carácter general en esta cuestión, si no es mediante la utilización de una autorización expresa, constitucional o estatutaria. Este es, quizás, el aspecto de la sentencia que ha suscitado mayor polémica, y ello tiene su explicación en la dificultad práctica que puede derivarse de su aplicación.

Nuestro articulado constitucional remite, en gran parte de su articulado, y el sistema de reparto de competencias no es una excepción, a la posterior aplicación de los preceptos constitucionales mediante leyes de desarrollo. Es obvio que estas leyes de desarrollo llevan implícita una cierta función interpretativa del contenido constitucional, pero a nuestro juicio este aspecto no se cuestiona en el fallo del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, sino que lo que se pone de manifiesto es que la interpretación de una ley de desarrollo tiene una limitación material que expresa la propia materia que se regula, y que posteriormente podrá ser sometida al control de constitucionalidad. Otra cuestión diferente es proceder a una interpretación general del contenido de la Constitución en un aspecto concreto, como es el sistema de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

En este caso, y así lo ha expresado el Tribunal Constitucional, el legislador estatal no puede proceder a una interpretación general de los criterios que sirven de base a la regulación constitucional, y en este sentido no puede, por tanto, proceder a la elaboración de normas que tengan un carácter, un contenido meramente interpretativo. La cuestión, como he dicho, es polémica, y la limitación de tiempo no permite profundizar más en el problema. Mi intención ha sido resumirles algunos de los argumentos con que el Tribunal Constitucional acompaña su fallo sobre el antiguo proyecto de LOAPA, hoy reducido a proyecto de ley de proceso autonómico.