

STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 311, 313, 314, 315 y 316/1982, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, representado por don Juan María Vidarte Ugarte; por el Parlamento Vasco, representado por don Ramón Varela Gorostiaga; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Rafael Entrena Cuesta, don José Ramón Parada Vázquez, don José Juan Pinto Ruiz y don Manuel María Vicens Matas; por el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, don Heribert Barrera y Costa, y por 50 Diputados de las Cortes Generales, representados por don Juan Carlos Aguilar Moreno. En dichos recursos ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 2 de agosto de 1982 tuvo entrada en este Tribunal, y fue registrado con el núm. 311/1982, un escrito firmado por el Abogado don Juan María Vidarte Ugarte, en nombre y representación del Gobierno Vasco, por el que interponía recurso previo de inconstitucionalidad frente al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Mediante este recurso se solicitaba del Tribunal que declarase la inconstitucionalidad del Proyecto, tanto en su conjunto, por violación de los arts. 81.1 y 150.3

de la Constitución al atribuírsele carácter o naturaleza de Ley orgánica y armonizadora, como en relación con aquellos preceptos concretos que se especificaban por el recurrente.

2. En la misma fecha tuvieron entrada los siguientes escritos, en los que se formulaba idéntica clase de recurso y se solicitaba asimismo la inconstitucionalidad de la totalidad del Proyecto de la LOAPA y de los preceptos concretos que se señalaban.

1.º El firmado por don Ramón Varela Gorostiaga, Abogado y Letrado Mayor del Parlamento Vasco, en nombre y representación de esta institución, que fue registrado con el núm. 313/1982.

2.º El que firmaban los Abogados don Rafael Entrena Cuesta, don José Ramón Parada Vázquez, don José Juan Pinto Ruiz y don Manuel María Vicens Matas, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que fue registrado con el núm. 314/1982.

3.º El suscrito por don Heribert Barrera y Costa, Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de esta institución, que fue registrado con el núm. 315/1982.

3. En la misma fecha y con el mismo significado que los anteriores fue presentado en el Juzgado de Guardia, y tuvo entrada en este Tribunal al día siguiente, otro escrito que formulaban 50 Diputados de las Cortes Generales, quienes, a efectos de representación, designaron al Diputado don Juan Carlos Aguilar Moreno. Este último recurso sería registrado con el núm. 316/1982.

4. La Sección de Vacaciones de este Tribunal acordó, el día 3 de agosto de 1982, lo siguiente:

1.º Tener por presentados los cinco escritos anteriores.

2.º Comunicar a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, así como al Presidente del Gobierno, que la interposición de los referidos recursos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 79.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, suspendía automáticamente la tramitación del Proyecto de Ley objeto de los mismos, en los términos establecidos en dicho precepto.

3.º Recabar del Presidente del Senado la remisión del texto definitivo frente al que se interponían los recursos, a lo que se procedió con fecha 5 de agosto.

4.º En lo que se refiere al recurso suscrito por los 50 Diputados, requerir a sus firmantes para que ratificasen la representación mencionada en el cuerpo del mismo.

5. El día 5 de septiembre del mismo año el Tribunal Constitucional acordó poner de manifiesto a todas las representaciones de los recurrentes la documentación remitida por el Presidente del Senado a fin de que en el plazo de quince días precisaran o completaran las respectivas impugnaciones.

6. Con fecha 23 del mismo mes, el Presidente del Parlamento de Cataluña remitió a este Tribunal el escrito con el que precisaba y completaba el recurso por su representación interpuesto.

7. Con fecha 11 de septiembre había tenido entrada en este Tribunal un escrito de la representación de los 50 Diputados recurrentes, por el que ésta solicitaba la prórroga del plazo anteriormente señalado al objeto de precisar o completar su impugnación. En los mismos términos se formularon escritos por las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y del Parlamento Vasco, que tuvieron entrada el 15 y el 24 de septiembre, respectivamente. En sucesivas fechas, de 16, 17 y 22 del mismo mes, este Tribunal acordó, en relación a las tres solicitudes formuladas, otorgar una prórroga de ocho días a partir del siguiente al que había señalado con anterioridad.

8. Con fecha 30 de septiembre tuvo entrada en este Tribunal el escrito por el que la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad completaba su impugnación. Los escritos complementarios formulados por la representación de los 50 Diputados, del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco tuvieron entrada el 1 de octubre, el primero de ellos, y el 5 de octubre, los dos últimos, formulados éstos en términos en su totalidad coincidentes. Junto a su escrito complementario, los 50 Diputados recurrentes aportaron las copias de poderes por las que ratificaban la designación hecha a favor de don Juan Carlos Aguilar Moreno.

9. Mediante providencias de 6 de octubre este Tribunal tuvo por presentados los cinco anteriores escritos complementarios y acordó dar traslado de los mismos al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular sus alegaciones. Por lo que se refiere al recurso interpuesto por los

50 Diputados, el Tribunal declaró subsanados los defectos referidos en la providencia de 3 de agosto anterior.

10. Mediante escrito de 30 de agosto, el Presidente del Congreso de los Diputados había comunicado a este Tribunal que esa Cámara no haría uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que, en relación a los recursos interpuestos, le concedía el art. 34, en relación con el 79.2 de la LOTC.

11. Mediante escrito de 18 de octubre, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal la personación de esta Cámara en los cinco procedimientos y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

12. Con fecha 15 de octubre el Abogado del Estado formuló escrito por el que se comunicaba la personación del Gobierno en los cinco recursos y se solicitaba la acumulación de los mismos en base a su conexión objetiva, justificadora de la unidad de trámite y decisión, a que se refiere el art. 83 de la LOTC, instando, asimismo, la suspensión del plazo para formular sus alegaciones hasta la adopción de una decisión acerca de la acumulación interesada.

13. Con fecha 21 de octubre este Tribunal tuvo por parte al Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y acordó dar traslado a las distintas partes recurrentes de la solicitud de acumulación por él planteada, a fin de que formularan las alegaciones que estimaran oportunas, otorgándoles a tal efecto un plazo común de diez días. El Tribunal acordó, asimismo, dejar en suspenso el plazo para alegaciones conferido en las providencias del día 6 anterior.

14. Las representaciones del Parlamento Vasco, del Gobierno Vasco y de los 50 Diputados recurrentes comunicaron a este Tribunal su conformidad con la solicitud formulada por la Abogacía del Estado con fecha 3, 4 y 5 de noviembre, respectivamente. Las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Parlamento de Cataluña no evacuaron el trámite que sobre acumulación se les había conferido.

15. Mediante Auto de fecha 18 de noviembre este Tribunal apreció la conexión objetiva en los cinco recursos a que se refiere el art. 83 de la LOTC y acordó, en

consecuencia, la acumulación de los mismos, otorgando un plazo de quince días al Abogado del Estado para que formulara las alegaciones que estimase pertinentes en relación con los recursos acumulados.

16. Con fecha 3 de diciembre el Abogado del Estado solicitó la concesión de prórroga del plazo de alegaciones basándose en la complejidad y extensión de la materia suscitada por los recursos acumulados. Este Tribunal, mediante providencia de 7 de diciembre, acordó otorgar una prórroga de ocho días contados a partir del siguiente en que concluía el plazo ordinario.

17. Mediante escrito, que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de diciembre, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, consignó sus alegaciones en relación a los cinco recursos previos de inconstitucionalidad acumulados, solicitando del Tribunal que declarase la inexistencia de inconstitucionalidad en relación al Proyecto de LOAPA, impugnado por dichos recursos.

18. Con fecha 23 de mayo de 1983 el Tribunal Constitucional acordó señalar para la deliberación y votación de los recursos acumulados el día 31 siguiente. Habiendo vencido el plazo ordinario para dictar Sentencia el día 13 de junio, en esta misma fecha el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.2 de su Ley Orgánica, acordó ampliar el plazo para dictar Sentencia en treinta días más, teniendo en cuenta las dificultades, inherentes a la extensión y complejidad de los recursos, para hacerlo en dicho plazo ordinario. En la sesión del Pleno de 29 de julio el Presidente del Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del Acuerdo de 15 de junio de 1982 del Pleno del Tribunal Constitucional («Boletín Oficial del Estado» de 2 de julio), decidió la convocatoria del Pleno para los días del mes de agosto que fueren necesarios para ultimar la deliberación y votación, habilitándose estos días y los precisos para la notificación de la Sentencia.

19. En sus escritos de alegaciones, tanto las partes recurrentes como el Abogado del Estado examinan, de un lado, la posible inconstitucionalidad del Proyecto de LOAPA derivada de la forma de su promulgación con el doble carácter de Ley orgánica y armonizadora, y, de otro, la inconstitucionalidad material de ciertos artículos contenidos en los diferentes títulos que integran el Proyecto. Tan sólo las alegaciones de la representación

del Parlamento de Cataluña presentan una estructura distinta, pero que puede reconducirse a la del resto de los escritos.

Por este motivo, en la presente exposición de antecedentes se respetará dicho esquema y las extensas, y en ocasiones prolijas, alegaciones de las partes que intervienen en los cinco recursos presentados serán sintetizadas dentro de los siguiente epígrafes: A) Consideraciones generales. B) y C) Alegaciones sobre el pretendido carácter orgánico y armonizador del Proyecto de LOAPA. D), E), F), G) y H) Alegaciones en relación con los títulos I, II, III, IV y VI del Proyecto, respectivamente. En cuanto al título V -que se refiere a la reforma de la Administración- es de señalar que no ha sido objeto de impugnación específica alguna por parte de los recurrentes.

A) Consideraciones generales.

20. Las representaciones del Gobierno y del Parlamento Vascos, así como del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, estiman oportuno hacer algunas consideraciones generales sobre la naturaleza y alcance del Proyecto antes de entrar a analizar el pretendido carácter orgánico y armonizador del mismo.

El Gobierno y el Parlamento Vascos tratan de poner de manifiesto el espíritu y la finalidad de la Constitución en materia autonómica, con el fin de sentar los principios que deben servir de base para enjuiciar el proyecto. A su juicio, el instrumento más adecuado a tal efecto son los debates parlamentarios y, en su opinión, de ellos se deducen, en relación con la ratio legis del título VIII de la Constitución las siguientes notas: 1.^a por encima del propio poder constituyente existe y obliga una concreta realidad social; 2.^a en el peculiar sistema de transición del Estado centralista al de las autonomías, la presión del factor social determinante por parte de los Países Vasco, Catalán y Gallego prima sobre los demás territorios en virtud de una conciencia colectiva más arraigada y de un efecto-rechazo provocado por la situación anterior; 3.^a el constituyente ha adoptado el método consensual que califica todo el proceso y que, en congruencia, ha de ser tenido en cuenta, no sólo en el momento de la instauración, sino también en el de la aplicación; 4.^a de los factores anteriores, adecuadamente combinados, resulta la distribución de poder político entre entes territoriales (Comunidades Autónomas).

Asimismo, señalan que de los debates parlamentarios pueden extraerse los siguientes aspectos favorables a la graduación autonómica: 1. El principio autonómico es de naturaleza abierta y flexible. 2. La naturaleza abierta del principio autonómico se califica y puntualiza en función de la diferenciación existente en la conciencia autonómica de cada Comunidad. 3. El principio de igualdad ha de interpretarse en concreto atendiendo a las peculiaridades de cada

Comunidad, sin que deba extenderse en su aspecto formal. 4. El constituyente ha aceptado expresamente la idea de la graduación autonómica, poniéndola en relación con la demanda social y con la posibilidad de ejercicio del poder asumido.

Por último, al final de las consideraciones generales, se recoge, sin comentario alguno, una selección de textos aparecidos en la prensa durante el período constituyente y durante la etapa de elaboración del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

21. Entiende la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el propósito que en buena medida ha presidido la redacción de la LOAPA ha sido el de corregir o modificar en aspectos muy sustanciales el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía ya aprobados, con la pretensión de insertar en el entramado de normas que contienen los principios y valores de la organización jurídico-política del Estado ciertos elementos correctores que lleven a una concepción distinta y, por supuesto, más tímida del modelo de distribución territorial de poder diseñado por la Constitución que fue votada por el pueblo español.

Ese afán de ordenar o armonizar el proceso autonómico en su totalidad no aparece autorizado ni por la Constitución ni por los Estatutos de Autonomía ya aprobados, por lo que cabe suponer -señala- que lo que han pretendido en realidad los autores de la LOAPA es una reforma solapada o encubierta tanto de la Constitución, principalmente de su título VIII, como de los Estatutos de Autonomía. Por ello, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, antes de abordar los posibles motivos de inconstitucionalidad de la Ley, se cuestiona la licitud o ilicitud de tal proceder en el marco del Derecho constitucional español. En esta línea analiza la posibilidad real de alterar los postulados constitucionales sin proceder a la reforma de la Constitución, ya que en el caso de la LOAPA no se ha seguido el procedimiento previsto por el poder constituyente. Esa posibilidad puede revestir, a su juicio, las siguientes formas: a) Una reforma constitucional tácita. b) La aprobación de leyes de desarrollo constitucional. c) La aprobación de una ley interpretativa de la Constitución. d) Y, finalmente, la denominada evolución constitucional.

a) Por lo que se refiere a una posible reforma constitucional tácita, señala que el título X de la Constitución proscribía la eventualidad de una reforma de este tipo. El art. 167 de la Constitución -precisa- alude literalmente a «los proyectos de reforma constitucional», no a los proyectos que impliquen una reforma constitucional; los efectos de reforma no son consecuencia del contenido del Proyecto, sino de su tramitación, y todo Proyecto de Ley que no siga los trámites del art. 167 no puede implicar una reforma constitucional. Lo que de

verdad identifica a una Constitución es su forma y procedimiento y sólo a través de ellos se producen sus efectos jurídicos excepcionales. Por otra parte -añade-, la reforma de los Estatutos exige también el cumplimiento de unos requisitos, por lo que, cuando una hipotética ley pretende reformar la Constitución y al mismo tiempo los Estatutos de Autonomía, se encuentra con un doble valladar procedimental: el que defiende a la Constitución y el que defiende a los Estatutos.

b) En cuanto a las normas de «desarrollo constitucional» que pasan a formar parte del «bloque de la constitucionalidad», la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad sostiene que el poder constituido sólo puede dictar normas de este tipo si cuenta con una habilitación constitucional expresa; de no mediar ésta, ni las Cortes Generales ni los Parlamentos autonómicos pueden arrogarse lo que únicamente corresponde al poder constituyente.

A su juicio, un análisis del contenido del Proyecto pone de manifiesto que algunos de sus preceptos están orientados a completar o desarrollar las normas que regulan el sistema de fuentes jurídicas, y respecto a tal desarrollo estima preciso advertir que adolece de falta de una expresa habilitación constitucional y que, además, incide sobre una materia que no es susceptible de desarrollo normativo. El sistema de producción, definición, validez y eficacia de las normas jurídicas -declara- lo plasma de una vez por todas el poder constituyente y no caben determinaciones o interpretaciones posteriores, salvo las que se produzcan a través del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Ley Fundamental. Y a todo ello hay que añadir que muchos de los contenidos materiales de la LOAPA van en contra de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, concretamente en el de Cataluña (arts. 2 y 4 del Proyecto).

c) En relación con las Leyes aclarativas o interpretativas de la Constitución, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad comienza señalando que, en sentido propio, la interpretación sólo corresponde al autor de la norma interpretada, quien con ello, en rigor, no interpreta sino que aclara, precisa y, en definitiva, dicta otra norma; fuera de este caso, en el que la interpretación es una mera aclaración, el sistema del Estado de Derecho remite todas las pretendidas interpretaciones a las de los Tribunales, a quienes compete declarar la corrección del sentido que se ha dado a la norma interpretada. El primer principio exigible para la validez de la interpretación o aclaración es el de la identidad de rango.

Como claramente se desprende del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías que le ha servido de soporte, la LOAPA pretende poner en vigor una serie de disposiciones generales «tendientes a facilitar la reducción de los excesos semánticos a que ha

dado lugar el empleo impreciso, tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, de la expresión competencias exclusivas» y, por encima de todo, sentar «los criterios interpretativos de la Constitución para determinar qué ordenamiento -el estatal o el autonómico es de aplicación preferente en caso de colisión». Se trata por consiguiente - destaca la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad-, de una Ley nacida con vocación hermenéutica y, lo que es más grave, con la pretensión de que su producto normativo se sitúe al mismo plano que los dictados de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Pero una vez más es preciso reiterar que en Derecho constitucional no son admisibles otras interpretaciones que las que pudieran derivarse del propio poder constituyente o de, lo que es lo mismo, de los mecanismos por él arbitrados para la reforma de la Constitución.

d) En cuanto a la llamada evolución constitucional, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad pone de manifiesto que constituye la forma más sutil de justificar la modificación del sentido y contenido de la Constitución sin alterar el texto. Contra la evolución constitucional -dice- nada puede hacerse, puesto que a ella contribuyen la doctrina, la jurisprudencia y la práctica; por otra parte, no se trata de nada reprochable, en principio, ya que es la mejor forma de adaptación de la letra al cambio social. Pero, por otro lado -añade-, nada hay más peligroso que proceder convencionalmente a estas alteraciones de contenido invocando gratuitamente ese cambio social. La aceptación indiscriminada de esta técnica puede producir efectos desastrosos para la seguridad jurídica y hasta para la propia esencia de la Constitución, a la que se privaría de su razón de ser. De ahí que sólo pueda ser manejada cuando exista la garantía más absoluta de que efectivamente se ha producido el cambio social, y de que no se trata de la visión subjetiva interesada de los detentadores del poder público o sus eventuales aliados.

Los breves años de vigencia de la Constitución de 1978 hacen prácticamente imposible, a su juicio, la invocación de esta circunstancia. De 1978 a acá es muy probable - declara- que algunos grupos políticos hayan cambiado su concepción constitucional: pero no es plausible admitir que la sociedad en general entienda de una manera distinta los problemas fundamentales que la inspiraron, ni sería lícito frustrar las legítimas aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades históricas que expresaron en su día su asentimiento a una norma que viene a dar solución a viejos y graves problemas. No sería admisible, por lo tanto, que una Ley que no es fruto de la voluntad del poder constituyente, como la LOAPA, pretendiera apoyarse en un supuesto cambio de la mentalidad social para defraudar a la Constitución y a quienes la votaron.

22. A juicio del Abogado del Estado, la afirmación hecha por los recurrentes, de que la LOAPA supone una «reforma encubierta» de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, si bien puede tener valor político, jurídicamente carece de sentido pues su fuerza formal es «infraconstitucional» y no es otra que la que la Constitución asigna a las Leyes orgánicas y a las Leyes de armonización en relación con los preceptos que tienen tal carácter, siendo insuficiente para acometer una reforma de las determinaciones estatutarias cubiertas por las «cláusulas de rigidez».

Para el Abogado del Estado, la razón última de la LOAPA estriba en que la generalización del proceso autonómico en un espacio de tiempo relativamente corto hace ilusorio esperar que «el libre juego del llamado principio dispositivo» sea capaz de ajustar con exactitud los diferentes componentes del nuevo orden político y administrativo. De aquí la necesidad de una Ley que ordene y regule el proceso autonómico. Alcanzar, sin embargo, ese objetivo era tarea complicada porque, dada la fuerza formal constitucionalmente asignable a la LOAPA, ésta debía respetar los Estatutos de Autonomía vigentes y por supuesto la Constitución, pero al mismo tiempo, dada su finalidad, debía poder integrarse en el «bloque de la constitucionalidad». Por ello hubo de utilizarse diversas técnicas legislativas: por una parte, la delimitación y regulación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas «desde el lado del Estado» y, por otra, la armonización a que se refiere el art. 150.3 de la Constitución. A estas dos finalidades responden los preceptos de la LOAPA: a la primera, la totalidad del título I, los títulos IV y V, y los arts. 18, 19.1 y 34; a la segunda, aquellos preceptos sobre cuyo carácter armonizador se pronunciaron las Cortes a solicitud del Gobierno.

Según el Abogado del Estado, la LOAPA es, pues, una Ley delimitadora, pero no atributiva, de competencias. La atribución competencial a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas viene determinada por la Constitución, por los Estatutos o por otras Leyes constitucional o estatutariamente idóneas para ello; la LOAPA no hace otra cosa que delimitar o regular las competencias estatales así establecidas.

Dentro de este contexto, el Abogado del Estado se plantea dos cuestiones fundamentales: si las Cortes Generales pueden dictar una Ley como la LOAPA, y, en caso afirmativo, si la LOAPA se integra en el bloque de la constitucionalidad a que se refiere el art. 28.1 de la LOTC y cuál es su puesto dentro del mismo.

Por lo que respecta a la primera cuestión, partiendo de que las Cortes Generales «representan al pueblo español» (art. 66.1 de la C.E.), en quien reside la «soberanía nacional»

(art. 1.2 de la C.E.) y ejercen la «potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la C.E.), el Abogado del Estado señala que ninguna materia pensable está sustraída absolutamente a su posible ordenación legislativa por las Cortes; la competencia de éstas es universal en el sentido de que pueden acometer su regulación independientemente de cuál sea el procedimiento que deba seguirse para ello, o el carácter de Derecho de primero o ulterior grado que a efectos de aplicación haya de reconocerse.

Esta competencia legislativa universal de las Cortes Generales alcanza a la «interpretación» y «concretización» de enunciados constitucionales con función relevante en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En realidad, ésta es una operación que las Cortes efectúan con la mayor naturalidad y frecuencia; así, en el caso de una hipotética Ley General de Sanidad, no cabría negar legitimidad constitucional a un precepto que precisara explícitamente qué es lo que a efectos de la propia Ley debería entenderse por «bases y coordinación general de la Sanidad» (art. 149.1. 16.^a de la C.E.). Esta concretización del enunciado constitucional podría ser ajustada a la Constitución o inconstitucional, arbitraria o razonable, pero no cabría poner en tela de juicio su legitimidad constitucional precisamente porque, como se ha indicado, ningún objeto o materia y ninguna técnica de regulación está en principio vedada a la potestad legislativa de las Cortes Generales, salvo precepto constitucional en contrario.

Tampoco puede reputarse vedado de principio a las Cortes Generales el efectuar «concretizaciones en general» de los términos que la Constitución utiliza para atribuir sus competencias («bases», «normas básicas», «legislación básica», «ejecución», «ley de armonización», etc.) o para regular con carácter general técnicas de coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas, o para disciplinar el proceso de transferencias desde la óptica del Estado, si bien este tipo de concretizaciones o interpretaciones explícitas o temáticas de enunciados constitucionales, esta delimitación y regulación de competencias, no tendrá otra fuerza formal que la que constitucionalmente corresponda al tipo de ley que las contiene.

Los recurrentes han alegado que la Constitución no habilita a las Cortes Generales expresamente para dictar una Ley como la LOAPA. Eso sería así -arguye el Abogado del Estado- si se tratase de una Ley orgánica que fuera a ocupar una posición privilegiada de primacía respecto a los Estatutos, una suerte de *lex interposita* entre Constitución y Estatutos. Pero la LOAPA no pretende alterar la posición que la Constitución asegura a los Estatutos ni es ninguna *lex interposita* entre aquélla y éstos; por ello es posible su aprobación sin previsión constitucional expresa. La legitimidad y posibilidad constitucionales de la LOAPA se deducen de la posición general que la Constitución otorga a las Cortes Generales, de la

libertad soberana de éstas en el marco de la Constitución para elegir «objetivos de regulación».

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el Abogado del Estado recuerda el art. 28.1 de la LOTC, que incluye dentro del «bloque de la constitucionalidad» las Leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, o para regular y armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. La expresión «dentro del marco constitucional» incluye evidentemente a las Leyes dictadas «dentro» de la función que la Constitución asigna a las Cortes Generales y por tanto a la LOAPA. A juicio del Abogado del Estado, la inclusión de la LOAPA en el bloque de la constitucionalidad no interfiere en la función del Tribunal Constitucional como «intérprete supremo» de la Constitución, como pretenden los recurrentes. El Tribunal Constitucional -declara- «está sometido sólo» a la Constitución y a la LOTC (art. 1.1 de esta Ley), y a lo único que obliga la inserción de la LOAPA entre las Leyes del art. 28.1 de la LOTC es a que el Tribunal la «considere» para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley, disposición o acto con fuerza de ley, pero el «cómo» de la consideración entra dentro del ámbito de libre apreciación y determinación del Tribunal, dado que éste es, como ya se indicó, el «intérprete supremo» de la Constitución. Como pieza integrada en el bloque de la constitucionalidad, la LOAPA tendrá el peso que el Tribunal Constitucional decida otorgarle.

Finalmente, el Abogado del Estado se refiere a algunas afirmaciones o tesis más concretas aducidas por los recurrentes:

A) En relación con la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de que la LOAPA es inconstitucional por intentar desarrollar o complementar el sistema normativo de fuentes del Derecho, el Abogado del Estado reconoce que la Constitución proporciona las determinaciones fundamentales del sistema de fuentes del ordenamiento español, pero añade que no sólo no prohíbe que puedan existir normas «infraconstitucionales» que tengan por objeto la disciplina de las fuentes del Derecho, sino que expresamente se refiere a ello en el art. 149.1.8.^a Por lo demás, en su opinión, las normas del título I de la LOAPA no contienen en realidad innovación alguna del sistema de fuentes; se limitan a concretar y delimitar el alcance de ciertos enunciados constitucionales o a establecer principios de articulación interordinamentales.

B) En cuanto al argumento, esgrimido también por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de que la LOAPA es una «Ley interpretativa» de la Constitución y la interpretación de la Constitución, de no ser auténtica, sólo puede ser efectuada por el Tribunal

Constitucional, el Abogado del Estado indica que si este Tribunal es el «intérprete supremo de la Constitución» es precisamente porque no es el «intérprete único de la Constitución». Cualquier operador jurídico puede interpretar la Constitución; cuestión distinta será la fuerza jurídica que puedan tener ciertas interpretaciones. En el caso de la LOAPA -declara las interpretaciones de enunciados constitucionales contenidas en ella no tienen más fuerza que la que resulta de ser Ley orgánica y de armonización, y por ello están bajo el control del supremo intérprete de la Constitución a través de los debidos procedimientos. En suma, las «interpretaciones constitucionales» contenidas en la LOAPA serán legítimas o ilegítimas constitucionalmente; no es, en cambio, constitucionalmente ilegítimo el hecho mismo de «interpretar».

C) Tanto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad como el Gobierno y Parlamento vascos denuncian que la LOAPA subvierte el pacto político subyacente a la formulación del principio autonómico de la Constitución y, en especial, en su título VIII. A este respecto el Abogado del Estado considera oportuno recordar que el alcance y sentido de la Constitución no puede restringirse o petrificarse en el momento histórico de su aprobación, ni, menos aún, interpretarse con arreglo a los motivos últimos de acuerdos políticos más o menos ocasionales o coyunturales y tal vez no compartidos de la misma manera por las fuerzas políticas que participaron en ellos.

B) Alegaciones sobre el pretendido carácter orgánico del Proyecto de LOAPA.

23. Tanto las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos como la de los 50 Diputados -cuyas alegaciones coinciden esencialmente- impugnan en sus respectivos escritos el pretendido carácter orgánico del Proyecto de LOAPA apoyándose fundamentalmente en el art. 81.1 de la Constitución y en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981.

El concepto de Ley orgánica contenido en el art. 81.1 -señalan- se basa en un criterio exclusivamente material, tal como ha puesto de manifiesto la doctrina. Y también el Tribunal Constitucional parte en la mencionada sentencia del concepto material de Ley orgánica, si bien introduce la posibilidad de que se incluyan en ella materias conexas teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: 1.^a que la conexión temática opera como un simple criterio adjetivo y subordinado al criterio de reserva material stricto sensu del art. 81.1 de la Constitución, de tal manera que la Ley orgánica sólo puede, por definición, entrar a regular materias conexas cuando el objetivo principal y directo de su contenido normativo, esto es su núcleo sustancial, se refiera a materias estrictamente reservadas a la misma; 2.^a que el uso

legítimo del criterio de la conexión temática no significa que las materias no reservadas estrictamente a Ley orgánica puedan acogerse en todo caso al régimen jurídico que la Constitución dispensa a este tipo de Leyes, pues, como indica el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia, «este régimen puede ser excluido por la propia Ley orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por Leyes de las Comunidades Autónomas»; 3.^a que el uso excesivo (ultra vires), abusivo o inconstitucional de las Leyes orgánicas por el Parlamento puede y debe ser corregido en última instancia por el propio Tribunal Constitucional.

Las Leyes orgánicas -vienen a concluir los recurrentes- son una modalidad excepcional, que no puede ser extensivamente aplicada a supuestos materiales distintos de los previstos en el art. 81.1 de la Constitución, y cualquier intento gubernamental o parlamentario de sustituir el concepto material de Ley orgánica por un concepto formal sería inconstitucional.

Hechas las anteriores consideraciones, pasan a analizar el presunto carácter orgánico del proyecto y, dado que ni el Gobierno ni las Cámaras han aportado explicación alguna acerca de las razones o motivos que les indujeran a calificar y aprobar el Proyecto como Ley orgánica, estiman necesario examinar, de un lado, el propio contenido material del Proyecto y, de otro, las razones invocadas en el Informe de la Comisión de Expertos, en que aquél se ha inspirado.

Tales razones se concretan en los siguientes puntos: la reserva constitucional de Ley orgánica para las grandes decisiones que afectan a nuestro sistema político; el acceso a la autonomía de las provincias aisladas; la igualdad de derechos de las Comunidades en que se integran los españoles; y la introducción por el Proyecto de medidas capitales para la ordenación del sistema autonómico.

El primer argumento resulta inconsistente, a juicio de los recurrentes, tanto por exceso como por defecto. Por una parte, no todas las grandes decisiones políticas contempladas por la Constitución están reservadas a Ley orgánica; incluso hay supuestos de extraordinaria importancia para el recto funcionamiento del sistema político cuya regulación ha sido expresamente reservada por la Constitución a Leyes ordinarias (así, por ejemplo, la ampliación de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, la composición del Gobierno del Estado, la estructura orgánica de la Administración del Estado y el régimen jurídico básico de todas las administraciones públicas, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, y la planificación de la actividad económica general). Y, por otra, la

Constitución atribuye el carácter de Leyes orgánicas a la regulación de instituciones o materias que, sin perjuicio de su indudable importancia, difícilmente podrían ser calificadas de básicas, como la composición y competencia del Consejo de Estado, o la organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Descartada la segunda posible justificación, dada la deliberada omisión de esta cuestión en el Proyecto, pasan los recurrentes a considerar la tercera, para concluir que el argumento de la igualdad, tal como se formula en el Informe de la Comisión de Expertos, nada tiene que ver con las disposiciones constitucionales que al mismo se refieren. Los preceptos constitucionales citados en el Informe -señalan- hacen referencia a la igualdad de los ciudadanos, no a la «igualdad de derechos de las comunidades en que se integran los españoles». Por otra parte, la regulación de las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.^a no puede llevar a la total uniformidad del régimen de las Comunidades Autónomas, pues ello supondría un atentado al derecho a la autonomía que también reconoce y garantiza la Constitución en su art. 2. Finalmente, a ello añaden que el principio de igualdad de todos los españoles ante la Ley no es materia que requiera en sí misma desarrollos normativos por medio de Leyes orgánicas, ni puede cobijarse en el enunciado material «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» del art. 81.1 de la Constitución. Dicho enunciado material reservado a Ley orgánica se refiere exclusivamente, según sus propios términos literales y la interpretación virtualmente unánime de la doctrina, a los arts. 15 a 29, quedando fuera, por lo tanto, de la reserva reforzada de Ley orgánica el art. 14.

Por lo que se refiere a la cuarta posible justificación del carácter orgánico de la Ley que el Informe propicia, señalan los recurrentes que en relación con el proceso autonómico no pueden someterse a Ley orgánica más que las materias expresamente previstas en el capítulo III del título VIII de la Constitución, y no hay materia alguna en el Proyecto que pueda encuadrarse en ellas. La única materia en sí orgánica sería la contemplada en el art. 20 del Proyecto (Secciones territoriales del Tribunal de Cuentas), pero se trata de un precepto marginal y resulta insostenible pretender que su vis expansiva pudiera alcanzar a los restantes preceptos del Proyecto. No hay, por tanto, en éste -concluyen los recurrentes-, materia esencial, ni núcleo principal, ni punto alguno de conexión que legitime su carácter orgánico, y sí sólo la asunción de una noción puramente formal de esta modalidad de legislación excepcional, asunción que probablemente responde a motivos metajurídicos o extraconstitucionales, más atentos a supuestas exigencias de la acción política del momento, o tal vez a una suprema «razón de Estado», que al respeto debido a la pureza del sistema de producción normativa creado por la Constitución. Por mucho esfuerzo hermenéutico que se

haga, es evidente que no hay en el Proyecto de LOAPA materias reservadas a Ley orgánica, ni mucho menos conexión temática con alguna de ellas; no cabe duda, por tanto, de que el proyecto no puede tener otro carácter ni otro rango que el de Ley ordinaria.

24. También la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña parte del indiscutible carácter material atribuido por la Constitución y el Tribunal Constitucional a la Ley orgánica, y considera esencial, para emitir un juicio sobre la constitucionalidad formal del Proyecto de LOAPA, examinar la adecuación de sus preceptos a los bloques de materias acotados en el art. 81.1 de la Ley Fundamental. Tras llegar a la conclusión de que no existe la menor coincidencia entre las materias objeto del Proyecto y las del mencionado artículo, pasa a considerar las posibilidades que, en orden a una fundamentación del carácter orgánico del Proyecto, abre la mención expresa hecha en el art. 81.1 a otras Leyes orgánicas previstas por la Constitución, así como la doctrina del Tribunal Constitucional al permitir una extensión de las Leyes orgánicas en virtud de la denominada «conexión temática». Pero también sobre estas dos bases llega a la misma conclusión negativa: porque no existe identidad entre los núcleos materiales del proyecto y los que la Constitución reserva a la Ley orgánica y porque de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 se infiere que una Ley orgánica sólo puede regular materias conexas cuando su núcleo sustancial se refiera a materias reservadas a ese tipo de Ley, y que sólo pueden constituir materias conexas las que sean susceptibles de regulación por vía reglamentaria. En cuanto a la alegada relación del Proyecto con el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades, considerada relevante para la pretendida fundamentación del carácter orgánico del Proyecto, la parte recurrente considera necesario destacar que las Leyes orgánicas para el desarrollo de dichos derechos y libertades sólo han de extenderse a la regulación mínima e indispensable de la normativa básica contenida en la Constitución, pues de otra forma se produciría una invasión de la potestad legislativa ordinaria, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

En el Proyecto de LOAPA -señala- figuran a menudo referencias tangenciales a materias que de manera indirecta o mediata guardan o pueden guardar algún tipo de relación con mandatos constitucionales de reserva de Ley orgánica, pero se trata de materias heterogéneas vinculadas de forma muy laxa con el proceso autonómico, cuya conexión con los núcleos propios de la Ley orgánica habría de calificarse de puramente accidental, y, por otra parte, las materias enunciadas en los títulos del Proyecto no son susceptibles de

regulación reglamentaria, pues son temas incluidos en los Estatutos o que forman parte de bloques normativos sujetos a reserva de Ley ordinaria.

En consecuencia -concluye-, el Proyecto de LOAPA, por su carácter de Ley orgánica, incurre en vicio formal de inconstitucionalidad, no sólo porque la ordenación global del proceso autonómico no está comprendida entre las materias que han de regularse por Ley orgánica, sino también porque el engarce de los demás ámbitos materiales regulados por dicha Ley en torno a su núcleo fundamental carece de los requisitos que la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han establecido para las materias que hayan de guardar conexión con el concepto material de Ley orgánica.

25. A análoga conclusión llega en sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña, quien también parte de la necesidad de interpretar restrictivamente el art. 81 de la Constitución, acotando estrictamente las materias reservadas al Estado y especialmente aquellas que deban ser objeto de una regulación orgánica, si se quiere garantizar el núcleo competencial de las Comunidades Autónomas. Por ello estima necesario analizar el art. 28 de la LOTC, dado que en su inciso final amplía la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad a Leyes que modifiquen o deroguen una Ley aprobada con carácter orgánico «cualquiera que sea su contenido», para acabar poniendo de manifiesto su coincidencia con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las Sentencias de 13 de febrero de 1981 y 22 de febrero de 1982, que ha reconocido el carácter material y excepcional de la Ley orgánica y exigido para la inclusión de «materias conexas» un triple requisito: la Ley orgánica habrá de regular propiamente alguna de las materias reservadas en el art. 81 de la Constitución, la materia conexa habrá de tener una relación directa con la materia orgánica, y estos aspectos conexos habrán de ser de naturaleza reglamentaria.

Una vez centrada la cuestión en los términos anteriores, la representación del Parlamento de Cataluña pasa a examinar si el contenido del Proyecto de LOAPA se corresponde con alguna de las materias previstas en el mencionado art. 81, llegando a la conclusión de que no existe ningún precepto en el Proyecto que pueda tener relación siquiera remota con ellas, ni consideradas singularmente ni en su conjunto.

En cuanto al desarrollo de los derechos fundamentales, considera que el hecho de que en alguno de los preceptos del Proyecto se haga referencia a principios constitucionales (por ejemplo, los arts. 1.2 y 2.1 en relación con los arts. 138 y 139 de la Constitución) que implican el reconocimiento de un derecho fundamental, no tiene relevancia alguna en el presente caso; significa, más bien, un límite constitucional para la actividad de las

Comunidades Autónomas. Por otra parte, el alcance de la regulación orgánica en este campo habrá de reducirse al mínimo indispensable.

Dado que el Proyecto tampoco es un estatuto de autonomía ni guarda relación alguna con la materia electoral, sólo resta -señala- la posibilidad de que existiera una previsión constitucional que reservase a Ley orgánica, con carácter general, la regulación o desarrollo del título VIII de la Constitución. Pero tal previsión no se cumple, aunque existan dentro del título algunas concretas apelaciones a la Ley orgánica, resultando manifiesto que el contenido del Proyecto queda al margen de toda reserva de materia orgánica, salvo en el caso del art. 20, que quedaría incluido en la reserva establecida en el art. 136.4 de la Constitución.

Por otra parte, tampoco puede quedar amparado -añade- bajo la fórmula de las materias conexas, al faltar en todo caso una materia principal propia de Ley orgánica y no corresponder, además, a aspectos reglamentarios, como exige la antes citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981.

Finalmente, la representación del Parlamento de Cataluña considera singularmente relevante el hecho de que en la votación celebrada para decidir sobre el voto particular de un grupo parlamentario favorable a la previsión constitucional de una Ley orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, el resultado fuera adverso tanto en Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados. No cabe duda -concluye- de que la existencia de este antecedente ofrece una pauta interpretativa de especial importancia, toda vez que supone un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes contrario a la existencia de una Ley orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, tal y como se preveía en el mencionado voto particular.

26. Frente a las anteriores alegaciones de los recurrentes, el Abogado del Estado defiende el carácter orgánico del Proyecto de LOAPA.

A su juicio, el art. 81 de la Constitución no puede entenderse sólo literalmente, sino que ha de ser objeto de una interpretación sistemática: así -declara- lo ha hecho el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de febrero de 1981, al admitir la licitud constitucional de la inclusión de «materias conexas» en una Ley orgánica y al estimar legítimo desde el punto de vista constitucional el que por Ley ordinaria, estatal o de las Comunidades Autónomas, puedan modificarse ciertos preceptos incluidos en una Ley orgánica, supuestos ambos que no caben literalmente en el mencionado art. 81.

Partiendo de tal premisa el Abogado del Estado encuentra una doble justificación constitucional al carácter de Ley orgánica del Proyecto de LOAPA: una justificación general

referida a él como un «todo orgánico»; y una justificación de carácter específico referida a preceptos concretos. A su juicio, esta última fundamentaría suficientemente la calificación de orgánico atribuida al Proyecto por las Cortes Generales, aun cuando, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, pudiera entenderse que los restantes preceptos son susceptibles de modificación por el legislador ordinario una vez dictada sentencia por dicho Tribunal.

En cuanto a la justificación de carácter general, el Abogado del Estado utiliza dos líneas argumentales: la primera hace referencia al alcance de la reserva de Ley orgánica en materia autonómica; la segunda, al alcance de la reserva de Ley orgánica relativa «al desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas», en concreto al principio-derecho de igualdad.

a) En materia autonómica -declara- las reservas de Ley orgánica previstas expresamente por la Constitución configuran una suerte de malla que abarca, en último término, toda una serie de decisiones legislativas puntuales que resultan ser las decisiones de mayor trascendencia política en materia autonómica. Pues bien, no se puede negar la inclusión, por implicación, de las materias reguladas por el proyecto en la reserva de Ley orgánica cuando el «objetivo de regulación» del mismo -asumido lícitamente por las Cortes Generales dentro de su posición constitucional- representa un condicionante de la mayor importancia respecto a las expresas reservas «puntuales» a la Ley orgánica hechas en la Constitución.

Esta interpretación razonable de reserva de Ley orgánica -añade- ha estado presente en la elaboración de los Estatutos, al extender el contenido de éstos a materias que no se hallan entre las comprendidas en el art. 147.2 de la Constitución estrictamente interpretadas y únicas a las que cabría entender que se refiere la reserva de Ley orgánica del art. 81.1 de la Constitución.

Por otra parte, podría decirse, a juicio del Abogado del Estado, que la relación entre el Proyecto de LOAPA y las expresas reservas puntuales a la Ley orgánica es análoga a la que existe entre un imaginario Estatuto general de las libertades públicas y el conjunto de leyes de desarrollo de derechos fundamentales.

b) La segunda línea argumental reposa en la idea de que el proyecto se autoconfigura como una Ley clave en el desarrollo del principio-derecho de igualdad de los españoles, idea abundantemente utilizada en el debate parlamentario.

El Abogado del Estado parte de que el principio de igualdad es no sólo una directriz que ha de inspirar toda la actividad legislativa sino también un derecho fundamental

susceptible de desarrollo normativo en el sentido del art. 81.1 de la Constitución, pues la reserva de Ley orgánica en materia de derechos fundamentales debe extenderse, como mínimo, a los derechos accionables en amparo, entre los que se encuentra el de igualdad.

En este sentido -declara- el Proyecto de LOAPA constituye un desarrollo del derecho fundamental a la igualdad de todos los españoles en una vertiente determinada, esto es, en cuanto se integran en Comunidades Autónomas. La ordenación general y homogénea del proceso autonómico -en los aspectos en que se revela necesaria- no es otra cosa, contemplada en la perspectiva del principio constitucional de igualdad, más que la regulación de las condiciones necesarias para la igualdad básica de los españoles en tanto que se integran en Comunidades Autónomas, y al garantizarse la igualdad de derechos de éstas se está garantizando en definitiva la igualdad reconocida en los arts. 9.2 y 14 de la Constitución, y, de modo especial, la reconocida en los arts. 139.1 y 149.1.1 de la misma. De esta forma la ordenación del proceso autonómico no sólo es competencia exclusiva del Estado (arts. 139.1 y 149.1.1 de la Constitución) sino que se incluye en la reserva de Ley orgánica como desarrollo (quizá el más decisivo desarrollo desde la perspectiva del Estado compuesto que la Constitución consagra) del derecho de igualdad.

C) Alegaciones sobre el pretendido carácter armonizador del Proyecto.

27. Señala la representación del Gobierno y la del Parlamento Vascos que, lo mismo que las Leyes orgánicas, las Leyes armonizadoras -previstas en el art. 150.3 de la Constitución y aludidas en el 28.1 de la LOTC- tienen un carácter excepcional que se manifiesta en cuatro aspectos principales: el supuesto de hecho legitimador (interés general amenazado), el procedimiento legislativo de aprobación (exigencia de la mayoría absoluta para su aprobación en ambas Cámaras legislativas), la materia a ellas reservada (disposiciones normativas autonómicas), y los efectos de la armonización (limitación del poder normativo autonómico al transformar competencias autonómicas exclusivas en compartidas con el Estado).

La Ley de armonización -añaden- no es una técnica de modificación constitucional, sino una técnica de defensa de la armonía del ordenamiento jurídico de la que han de destacarse los siguientes rasgos fundamentales: 1.º se trata de un sistema de control a posteriori, única forma de conjugar la armonización con el principio de autonomía, y sólo es posible utilizarla cuando exista un riesgo materializado; 2.º en ningún caso cabe alegar la necesidad de armonizar por el simple hecho de que sean diversas las normas de las distintas Comunidades Autónomas, ya que la diversidad normativa es una consecuencia necesaria de la autonomía política de las nacionalidades y regiones que de este modo expresan el pluralismo

en su dimensión territorial como valor superior del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 de la Constitución); 3.º tampoco es suficiente la simple invocación del interés general y el cumplimiento del procedimiento establecido, sin ningún tipo de limitación jurídica, pues no se trata de un mecanismo exclusivamente político sino de un mecanismo extraordinario que debe ser objeto de una interpretación restrictiva, máxime si se tiene en cuenta que en el caso español el alcance temporal de la Ley de armonización es indefinido.

Por todo lo expuesto -concluyen- el art. 150.3 de la Constitución ha de ser objeto de una interpretación restrictiva en cuanto a todos y cada uno de los elementos que integran el supuesto normativo por él contemplado: el momento de ejercitar la Ley de armonización, el objeto sobre el que ésta recae, y el contenido de la armonización.

Por lo que al primero se refiere, las Leyes de armonización sólo podrán aprobarse después de que alguna Comunidad Autónoma haya dictado normas que lesionen o pongan en peligro el interés general, esto es, una vez que exista efectivamente una desarmonía *in actu*, consumada, no simplemente una expectativa o un riesgo de desarmonía *in potentia*. Otra cosa supondría recortar el espacio que la Constitución garantiza para el legítimo juego del pluralismo político, y prejuzgar, en definitiva, que toda disparidad potencial en los subsistemas u ordenamientos territoriales autonómicos -que la Constitución permite, propicia y garantiza- sería inevitablemente actuada en contra o con lesión del interés general. Y a ello habría que añadir aún que del análisis del art. 150 en su conjunto se desprende que la tesis de la armonización *ex post* responde mejor a su lógica interna.

En cuanto a su objeto, las Leyes de armonización han de referirse única y exclusivamente a «disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas». Su carácter excepcional impide ampliar su contenido a otras fuentes normativas distintas de las previstas en el art. 150.3 de la Constitución; ni las Leyes del Estado, por tanto, ni los Estatutos de Autonomía son susceptibles de armonización alguna. Pero, además, es de señalar que las únicas «disposiciones normativas» autonómicas sobre las que puede incidir una Ley estatal armonizadora son aquellas que se refieran a materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, pues en el campo de las competencias legislativas concurrentes el Estado dispone ya de un instrumento normativo de utilidad sobrada para unificar tales criterios normativos.

Por último, las Leyes de armonización han de ceñir su contenido normativo a fijar los principios o normas básicas y uniformes a las que, en razón del interés general, habrán de ajustarse las disposiciones autonómicas armonizadoras. Este «común denominador normativo» no ha de impedir, sin embargo, que cada Comunidad establezca las peculiaridades

que estime convenientes dentro del marco de competencias que la Constitución y el Estatuto le hayan atribuido sobre la misma materia. De ello se desprenden dos importantes consecuencias: 1.^a la Ley armonizadora no eclipsa la competencia normativa autonómica sobre la materia regulada, sino que transforma su anterior carácter exclusivo, y 2.^a los principios básicos han de ser recogidos en la propia Ley de armonización aprobada por las Cortes Generales y no pueden fijarse por remisión o reenvío a otras Leyes y Reglamentos del Estado, pues lo contrario significaría burlar las cautelas procedimentales y los límites materiales con que el constituyente ha querido rodear este mecanismo de legislación extraordinaria.

Pasando a considerar el Proyecto de LOAPA, estiman las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos que dicho proyecto vulnera el art. 150.3 de la Constitución en todos aquellos supuestos en que no «establece los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», sino que, o bien se limita a proponer ciertos criterios no vinculantes al poder normativo de los entes autonómicos, o bien soslaya el establecimiento de tales principios remitiendo esta tarea al legislador ordinario, o, finalmente, se excede en la labor de fijación de principios o reglas básicas para entrar en regulaciones de detalle.

Al primer supuesto corresponden los arts. 11 a 17, que integran el título II del Proyecto; los otros dos conciernen al art. 21 y a determinados preceptos del título VI, respectivamente.

Los artículos contenidos en el título II son preceptos de carácter dispositivo o facultativo, cuyas orientaciones pueden seguirse o no, siendo tan conforme con el «interés general» armonizador la aceptación por las Comunidades Autónomas de las medidas de colaboración entre ellas y las Diputaciones Provinciales que el Proyecto propone como la adopción de otras distintas amparadas por los correspondientes Estatutos.

El art. 21 pretende restringir, por razones de interés general, el ejercicio de los poderes legislativos exclusivos que corresponden a la Comunidad Autónoma (arts. 10.21 y 10.22 EAPV) mediante su acomodación a ciertos principios armonizadores de carácter básico, pero este propósito armonizador resulta parcialmente fallido, pues el apartado 2 reenvía a «la legislación básica del Estado» la determinación de los principios y reglas básicas a que han de ajustarse la organización y competencias de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales que existan o se constituyan en una Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta al título VI, consideran las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos que es preciso hacer las siguientes consideraciones: 1.^a el Estatuto de los Funcionarios de las Administraciones Públicas no está reservado a Ley orgánica; 2.^a, no puede afirmarse que un precepto tiene carácter armonizador cuando se refiere a materias que afectan a la propia organización ad intra de la Administración del Estado (apartados 3, 4, 5, 6, 9 y 11 del art. 31) o que corresponden al ámbito competencial del Estado, como la regulación del régimen jurídico básico; 3.^a en el título VI se incluyen previsiones legales que desbordan la habilitación constitucional contenida en los arts. 149.1.18.^a y 150.3 de la Constitución, al regular cuestiones o aspectos que poco o nada tienen que ver con las bases o principios del régimen funcional, como ocurre con los arts. 31.9, 33.1, 33.3 y 37.2.

Finalmente destacan que el Proyecto de LOAPA no tiene justificación jurídica alguna y sí, únicamente, un sentido político: la «petrificación del derecho», y que este efecto -vinculación del legislador estatal ordinario a las normas armonizadoras del legislador extraordinario del art. 150.3- es singularmente paradigmático en lo tocante al título II en relación con el modelo provincialista que en él se perfila.

28. También la representación de los 50 Diputados pone de manifiesto que las Leyes de armonización previstas en el art. 150.3 de la Constitución son un claro exponente de legislación extraordinaria o excepcional que, como ha señalado la doctrina, debe ser utilizada restrictivamente, ya que en otro caso podría modificarse todo el sistema de distribución de competencias, llegando incluso a vaciar de contenido las competencias normativas primarias de las Comunidades Autónomas y a convertir la avanzada forma territorial del Estado diseñada por nuestra Constitución en una descentralización equivalente a la operada en Italia a favor de las regiones de régimen común.

En cuanto al momento en que puede aplicarse la técnica armonizadora, considera que es preciso inclinarse por una armonización ex post facto, tal como se deduce de una interpretación sistemática del art. 150 de la Constitución. La armonización previa supondría, en definitiva, una reforma del esquema de distribución de competencias sin respetar los mecanismos constitucionales, y una limitación de la pluralidad normativa que el pluralismo político lleva consigo.

Por lo que respecta al ámbito objeto de las Leyes de armonización, estima que sólo podrán referirse a «disposiciones normativas» dictadas en el desarrollo o ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, pues en el caso de las competencias

concurrentes el Estado dispone de otros mecanismos correctores para garantizar el interés general lesionado o en peligro.

Finalmente, señala que las Leyes de armonización deben circunscribir su campo de acción a la fijación de unos principios o normas básicas que regulen de modo uniforme (estableciendo un mínimo común normativo) unas determinadas materias en caso de lesión o peligro del interés general, pero esta regulación no puede desarrollarse hasta el punto de que vacíe de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, los preceptos del Proyecto a los que se ha pretendido atribuir carácter armonizador no responden -a su juicio- a los criterios inspiradores de la técnica armonizadora: a) En la mayoría de los casos se trata de regulaciones de detalle, con introducción de materias puramente reglamentarias, y no de una verdadera formulación de principios; b) Si se exceptúa el art. 21, todos los preceptos afectan a materias de competencia exclusiva del Estado o de competencia compartida con las Comunidades Autónomas; c) En algunos casos (título II) no se aplica correctamente la técnica armonizadora, pues los principios que se establecen son potestativos.

29. Las consideraciones de la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en torno a las Leyes armonizadoras previstas en el art. 150.3 de la Constitución se centran en los siguientes puntos:

A) El interés general, que constituye el fundamento constitucional de las llamadas Leyes de armonización, no puede ser objeto de una invocación genérica, sino que es preciso acreditar en cada caso la lesión o afectación de un interés general concreto y determinado, y justificar, además, que la tutela de ese interés no es posible por los mecanismos ordinarios del juego constitucional.

B) Las Leyes armonizadoras son Leyes de carácter excepcional -como lo pone de manifiesto la exigencia de un quórum más elevado para su tramitación-, vinculadas a una necesidad no menos excepcional, como es la de impedir que en determinados supuestos el interés general pueda verse negativamente afectado por la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, y que han de limitar o interferir el ejercicio de la potestad legislativa autonómica.

C) La potestad armonizadora debe ser considerada como un complemento adicional del sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, siendo de destacar que las competencias a que alude el art. 150.3 de la Constitución son las atribuidas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, pues

cuando las potestades normativas que constituyen el presupuesto objetivo de las Leyes de armonización son compartidas por el poder central y las Comunidades resulta innecesario promulgar Leyes armonizadoras al ser suficientes las ordinarias para apreciar o imponer los principios necesarios inherentes a los intereses generales, de cualquier índole, comunes a todo el territorio, y todavía sería menos comprensible hacer uso de una potestad excepcional como la armonizadora si la competencia del Estado se extiende a toda la legislación o a todo el ámbito de las potestades normativas. Por otra parte, no puede olvidarse que las Leyes de armonización no son la única vía constitucionalmente prevista para la protección del interés general; existen otras, concretamente las arbitradas por los arts. 153 y 161.2, que dotan al Estado de amplios recursos para reaccionar contra cualquier eventual afección negativa de aquel interés por parte de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, sólo si se trata de materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, y sólo en la faceta normativa de dicha competencia, puede tener algún sentido la promulgación de Leyes de armonización.

D) Como consecuencia del carácter excepcional de las Leyes de armonización, el alcance de la potestad armonizadora de las Cortes Generales ha de interpretarse en sentido restrictivo: toda limitación que una Ley de armonización pretenda establecer respecto al libre ejercicio por las Comunidades Autónomas de su poder normativo no puede modificar, limitar o suprimir, de hecho, sus competencias sobre la materia, sino tan sólo incidir en ellas o modular su ejercicio.

Por lo que respecta al momento cronológico de producción de las Leyes de armonización, aunque el art. 150.3 de la Constitución no haya previsto literalmente que la armonización deba tener como objeto exclusivo disposiciones normativas ya dictadas por las Comunidades Autónomas, este es el sentido institucional de la técnica legislativa sancionada por dicho precepto, que requiere siempre la existencia de previas discrepancias normativas; es más, no parece posible que las Cortes Generales puedan apreciar un perjuicio concreto para el interés general y la necesidad de repararlo sin tener a la vista la norma causante de aquél.

En cuanto a su contenido, las Leyes de armonización han de reducirse a fijar los «principios necesarios» para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, y cualquiera que sea la interpretación que se dé al término «principios», éste no puede confundirse con otros similares utilizados en la Constitución como «bases» y «directrices». Las Leyes de armonización no pueden regular exhaustiva o pormenorizadamente la materia a que hagan referencia, sino que han de concretarse exclusivamente a establecer los principios esenciales de normación de la misma, principios

que, además, han de ser estrictamente necesarios para la consecución del fin perseguido por el constituyente, que no es otro que la armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

Por último, y en relación con la finalidad de las Leyes en cuestión, es preciso advertir que armonizar no quiere decir igualar, sino únicamente sentar los fundamentos que permitan, en ciertos casos y materias, conseguir la indispensable cohesión entre las normas de las Comunidades Autónomas o entre éstas y las del Estado.

E) En cuanto al procedimiento especial para su aprobación previsto en el art. 150.3, ha de señalarse que la apreciación de la necesidad y la tramitación del Proyecto o proposición de Ley de armonización son dos actos separados de contenido diferente. El primero, previo a la presentación y discusión formal de la Ley, ha de precisar la necesidad específica que se pretende cubrir y el concreto interés general que se intenta proteger; el segundo, en cambio, integrado por el procedimiento legislativo ordinario, está vinculado por el mandato que le ha otorgado el primero. Por ello todo precepto de la Ley, y la misma Ley, en la medida en que sienta principios armonizadores que no respondan a la necesidad de armonizar basada en un concreto y específico interés general, es inconstitucional por incumplimiento del mecanismo de producción de las Leyes de armonización previsto en el art. 150.3 de la Constitución.

Las alegaciones hechas por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de la inadecuación del Proyecto de LOAPA al art. 150.3 de la Constitución se concretan en los siguientes puntos:

a) No aparece justificada la utilización de la técnica de las Leyes armonizadoras, por cuanto el mismo objetivo de salvaguardar el interés general que con el Proyecto se pretende lograr podría haberse conseguido a través de otros cauces. Esto ocurre con buena parte de las proposiciones del art. 18 y prácticamente la casi totalidad de los títulos II y IV, pues habría sido suficiente la promulgación de las Leyes de bases previstas en la Constitución.

Además, aun cuando se reconoce expresamente que el Proyecto no es globalmente armonizador, se atribuye, en cambio, formalmente este carácter a su totalidad, lo que demuestra que se ha hecho uso con carácter extensivo y no restrictivo de la excepcional potestad contenida en el art. 150.3 de la Constitución.

b) No se observan en el Proyecto los requisitos establecidos por la Constitución para la producción de Leyes armonizadoras en los siguientes aspectos:

1. Si bien el Proyecto de LOAPA emana de las Cortes Generales, constantemente se remite a otras Leyes, reglamentos e incluso normas de ejecución, por lo que en realidad puede decirse que no son aquéllas las que exclusivamente armonizan. Eso resulta, entre otros, de los

arts. 2.1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11.2, 12, 19.2, 21.3, 23, 24, 25, 28, 31.3.4.5.7.8.9 y 10, 32.2.3.4 y 5, 33.3, 34.2, 36, 37 y 38.2.

2. En cuanto al destinatario de la armonización, resulta difícil admitir que sea el Poder Legislativo de las Comunidades Autónomas, ya que el Proyecto, más que principios que hayan de ser observados por éstas, se limita a establecer criterios interpretativos, discutibles, cuando no erróneos, en muchas ocasiones (arts. 2 y 4); a reiterar principios que ya están en la Constitución (por ejemplo, la última proposición del art. 18.2, entre otras); o a señalar directrices a seguir por las propias Cortes Generales o por la Administración estatal (por ejemplo, el art. 30).

3. Por otra parte, el procedimiento de elaboración del Proyecto no ha sido el constitucionalmente previsto. Las Cortes Generales, en lugar de apreciar que el ejercicio de determinadas competencias legislativas de una o más Comunidades Autónomas daba lugar a una desarmonía contraria al interés general, y de especificar la desarmonía en cuestión y el interés general que debía ser protegido, se limitaron a aprobar que determinadas materias hacían necesaria una Ley armonizadora; el acto parlamentario quedó así viciado de inconstitucionalidad por haber adoptado un contenido diferente del exigido por la norma fundamental («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núms. 185 y 186, correspondientes a los días 29 y 30 de septiembre de 1981).

4. Tampoco desde la vertiente objetiva puede afirmarse que el Proyecto haya respetado la llamada «reserva de Ley armonizadora», pues no versa sobre materias reservadas de forma exclusiva a las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, como palpablemente demuestran, entre otros, los preceptos de su título VI dedicados a la función pública.

5. Lo mismo acontece desde el punto de vista causal, ya que el Proyecto no sólo no armoniza ningún producto legislativo de las Comunidades Autónomas que ya hubiera sido dictado al tiempo de su adopción, sino que incluso se permite otorgar carta de naturaleza en su art. 5.1 a la armonización preventiva que ella misma encarna, la cual, como se ha dicho, es contraria a la misma esencia de la potestad armonizadora.

6. Finalmente, el Proyecto de LOAPA no se limita a establecer principios, sino que regula las materias en él contenidas, de tal forma que los correspondientes preceptos son de aplicación directa.

De todo lo anterior se deduce que no se han respetado los requisitos y elementos que configuran las Leyes de armonización y, por consiguiente, el Proyecto es formalmente inconstitucional por infringir el art. 150.3 de la Constitución.

30. Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña entiende también que la armonización prevista en el art. 150.3 de la Constitución se refiere únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, dado que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede tutelar directamente el interés general a través de la regulación básica en la materia, cubriendo de este modo la finalidad de conseguir una mínima uniformidad jurídica pretendida por la Ley armonizadora.

El uso de la potestad armonizadora -señala- debe tener sus límites, impuestos por la necesidad de compatibilizar la armonización con las diversas piezas que integran el sistema autonómico establecido en la Constitución. Estos límites pueden sintetizarse de la siguiente forma: A) Dado el carácter excepcional de las Leyes armonizadoras, el art. 150.3 ha de interpretarse restrictivamente. B) El interés general que las Cortes deben apreciar no es cualquier interés, sino un interés deducible de la Constitución y que naturalmente está sometido a ella. C) Las Leyes de armonización deben limitarse al establecimiento de los principios generales estrictamente necesarios para conseguir los fines de la armonización. D) La armonización sólo cabe una vez que las Comunidades Autónomas hayan ejercitado sus competencias, única forma de compatibilizar el principio constitucional que permite la existencia de competencias exclusivas y, por tanto, de su ejercicio efectivo con el que trata de garantizar una mínima uniformidad del ordenamiento general (arts. 149.3 y 150.3 de la Constitución, respectivamente); por otra parte, el que las Leyes armonizadoras fueran anteriores al ejercicio efectivo de la competencia supondría la armonización de las propias competencias estatutarias, lo que resulta imposible por suponer una modificación del sistema de distribución de competencias operado en el Estatuto de Autonomía, y aún podría añadirse que una armonización a priori sería también ilógica desde el momento en que, a falta de normas territoriales, el derecho estatal es de directa aplicación, bastando, pues, al Estado la elaboración de las oportunas Leyes ordinarias. E) La Ley de armonización no puede remitir la fijación de sus principios a otras Leyes ordinarias, ya que el contenido armonizador se establecería, en realidad, en una Ley aprobada al margen del procedimiento especial previsto en el art. 150.3. F) Tampoco podrá utilizarse la armonización para definir ámbitos competenciales en el supuesto de competencias concurrentes, ya que en este supuesto habrán de ser las Leyes ordinarias del Estado y de las Comunidades Autónomas las encargadas de fijar el contenido y ámbito de cada competencia, con intervención última, en caso de conflicto, del Tribunal Constitucional.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la representación del Parlamento de Cataluña concluye que el Proyecto de LOAPA no responde al contenido propio de una Ley de armonización.

No obstante, estima que deben ser objeto de especial atención algunos artículos, respecto de los cuales hace las siguientes apreciaciones:

En lo que al art. 5 del Proyecto se refiere, su apartado primero rompe con los elementos que caracterizan a la técnica armonizadora, al interpretar el texto constitucional en el sentido de que la armonización podrá realizarse con anterioridad a la elaboración de las disposiciones territoriales, cuando es así que tal interpretación no puede deducirse de dicho texto.

En cuanto al art. 8, establece un procedimiento de cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas que nada tiene que ver con la técnica armonizadora, máxime cuando además no se armoniza ninguna disposición normativa.

Respecto al título II es preciso destacar, en primer término, el carácter potestativo que en principio tienen sus preceptos, incompatible con el propio sentido de la armonización, que por esencia ha de ser vinculante.

Pero aun si fuese otra la interpretación de sus preceptos, el título II supondría, en todo caso, una limitación al ejercicio de las competencias de la Generalidad en materia de autoorganización y régimen local, pues a ella corresponde la estructuración territorial de su organización administrativa y la articulación de ésta, si así lo estimase conveniente, bajo un sistema de administración indirecta con atribución de facultades delegadas a los entes locales, correspondiendo obviamente a las Comunidades Autónomas decidir acerca de las eventuales delegaciones y los entes receptivos.

Por último, la materia contenida en dicho título, en la medida en que sea de competencia estatal su regulación, habría de adoptar, en todo caso, la forma de una Ley de bases, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.18.^a de la Constitución y en el 9.8 del Estatuto catalán.

El art. 19.2 del Proyecto contiene una reserva a favor del Estado para elaborar principios y criterios de contabilidad regional. La reserva de esta competencia podrá ser jurídicamente correcta, en los términos que resulten de la Constitución y de los Estatutos, si la misma queda contenida en el ámbito del art. 149.1.18.^a; pero, al no establecer el precepto en cuestión ningún principio o criterio y hacer una remisión en blanco a favor del Gobierno, vulnera el art. 150.3 de la Constitución.

Por lo que respecta al art. 21 del Proyecto, se produce en él lo que podría calificarse de armonización del propio Estatuto de Autonomía, pues unas competencias que en virtud del Estatuto vienen configuradas como exclusivas se convierten en concurrentes a través de este precepto.

Pero, además, no se establecen en él principios armonizadores, sino que se delega en una Ley ordinaria esta facultad, con lo que se vulnera el art. 150.3 en un doble sentido: en cuanto no es la Ley de armonización la que establece directamente los principios, y en cuanto se ignora el procedimiento especial al remitir a una Ley ordinaria posterior que podrá aprobarse sin los requisitos del art. 150.3.

Por último, aun cuando el contenido de dicho precepto se contemplase desde la óptica del art. 149.1.18.^a de la Constitución, se trataría de una distribución de competencias a través de fijación de las bases, cuestión totalmente ajena a la armonización y cuya regulación no puede revestir el carácter orgánico que se le atribuye.

Finalmente, y por lo que al título VI del Proyecto se refiere, la representación del Parlamento de Cataluña destaca que la función pública es una competencia concurrente, debiendo, pues, ajustarse dicha materia a los elementos propios de este tipo de articulación competencial, sin que le sea aplicable la figura armonizadora.

Una vez examinado el carácter orgánico y el armonizador del Proyecto de LOAPA, el Parlamento de Cataluña se plantea el significado de esa doble condición atribuida al mismo.

La representación del Parlamento de Cataluña considera que las dos figuras -orgánica y armonizadora- obedecen a unas previsiones constitucionales diferentes e independientes entre sí, y que, por tanto, son irreducibles a unidad por razón de su distinta finalidad y objeto; aparte de que su elaboración a través de procedimientos distintos resulta también incompatible con su plasmación en un único texto normativo.

A su juicio, no puede argumentarse que se trata de un solo texto, pero con una doble naturaleza diferenciada -unos preceptos con carácter armonizador y otros con carácter orgánico-. El texto del Proyecto aprobado definitivamente por el Senado -señala- no contiene indicación alguna en este sentido, a diferencia de la exposición de motivos que acompañaba al primitivo Proyecto presentado por el Gobierno, y al no haberse incorporado esta declaración en el texto definitivo, desde el punto de vista de aplicación de la Ley no puede hacerse diferenciación de carácter entre sus preceptos. Es cierto -añade- que las Cortes Generales apreciaron la necesidad de dictar principios armonizadores sobre unas determinadas materias, pero también lo es que la plasmación de estos principios en un texto legal concreto ha quedado totalmente diluida desde el momento en que se han mezclado con otros preceptos de

distinto carácter. En definitiva, se ha producido una situación de absoluta inseguridad jurídica, puesto que el sujeto que ha de aplicar la Ley no puede suplir por vía interpretativa la laguna derivada del hecho de que el legislador no haya precisado el carácter atribuible a cada uno de los preceptos.

Para la representación del Parlamento de Cataluña, el doble carácter asignado al Proyecto de LOAPA sólo se explica atribuyendo al legislador el propósito de modificar el modelo autonómico, imponiéndole una serie de modificaciones bajo la cobertura formal de ciertas figuras constitucionales utilizadas al margen de sus presupuestos constitucionales, pretensión que resulta inadmisiblemente constitucionalmente, ya que supondría la pérdida de toda garantía institucional para las Comunidades Autónomas.

31. Antes de entrar en el análisis del art. 150.3 de la Constitución, el Abogado del Estado considera oportuno recordar que este artículo tiene su antecedente indiscutible en el art. 19 de la Constitución de la Segunda República, que contemplaba expresamente lo que hoy se denomina «Leyes de armonización previa o preventiva». En primer lugar -señala-, de acuerdo con él, el Estado podía dictar tales Leyes fijando las «bases» «a las que habrán de ajustarse las Leyes de las regiones autónomas». En segundo lugar, aunque el término «bases» era también utilizado por el art. 15 para atribuir competencias al Estado en sus apartados 1, 5 y 7, mientras en éstos tenía «carácter genérico», las «bases» del art. 19 tenían un fin específico: servir de «vehículo a una necesidad de armonización que el Estado estima y establece». Por último, la aprobación de las Leyes del art. 19 se rodeaba de un conjunto de requisitos garantizadores de la autonomía, y la determinación de la técnica idónea para esa regulación entraba dentro del margen de apreciación de los órganos que participaban en la elaboración de esas singulares Leyes.

Partiendo de que el núcleo del art. 150.3 de la Constitución es la garantía, preservación o protección del interés general, precisa el Abogado del Estado que, aunque todas las entidades en que el Estado (lato sensu) se organiza territorialmente, realizan el interés general al realizar su interés peculiar, sólo el Estado (stricto sensu) realiza directamente el interés general. En consecuencia, a su juicio, y en contra de lo mantenido por los recurrentes, bajo ningún aspecto cabe calificar a las Leyes de armonización como ««legislación extraordinaria o excepcional»; su finalidad es asegurar o garantizar el interés general mediante la armonización de la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, y dicha armonización, en un sistema de pluralismo ordinamental que produce necesariamente desarmonías normativas, no es ningún remedio extraordinario que desnaturalice el «principio»

autonómico, sino, por el contrario, una consecuencia ineluctable de la necesidad de «reintegración a la unidad» que todo sistema pluralista postula y exige.

Considerando el alcance de la armonización, referida según el mencionado art. 150.3 a «las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aun en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas», estima el Abogado del Estado, frente a la interpretación de los recurrentes, que la expresión «aun en el caso» quiere decir que la Ley de armonización puede referirse a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cualquiera que sea el título competencial que les sirva de base, por lo que abarca tanto las disposiciones normativas autonómicas dictadas en el ejercicio de competencias «exclusivas» como las resultantes del ejercicio de competencias «no exclusivas». En este último caso la Ley de armonización se singulariza por su fin y no se confunde con las normaciones dictadas por el Estado en uso de su competencia para establecer «bases», «normas básicas», etc.

En cuanto al contenido de las Leyes de armonización, esto es, el establecimiento de «los principios necesarios para armonizar», el término «principios necesarios», que debe ponerse en relación con la palabra «bases» utilizada en el art. 19 de la Constitución republicana y en el mismo Anteproyecto de la actual, tiene, a su juicio, un significado más negativo que positivo, es decir, connota con más fuerza lo que el legislador no puede hacer -sustituir, mediante la Ley de armonización, la actividad normativa autonómica regulando directamente la materia de competencia autonómica- que lo que puede hacer. El contenido positivo del término resulta más difícil de fijar, aunque sea plausible pensar que con él se quiere significar algo análogo a «criterios», «directrices» o «reglas generales». El grado de determinación y el modo de formular tales principios entra dentro del margen de apreciación de las Cortes Generales en relación con las exigencias del interés general, si bien tal discrecionalidad no supone un «cheque en blanco» a las Cortes, que en ningún caso podrán actuar arbitrariamente. En cualquier caso -señala-, el término «necesario» remite a una ponderación axiológica y, en este sentido, evoca la proporcionalidad y adecuación que debe existir entre los «principios» y la «armonización» que se trata de alcanzar, así como la preferencia por el medio menos oneroso compatible con el logro de la finalidad.

Deteniéndose especialmente en la utilización del reenvío o regulación per relationem como técnica de armonización, manifiesta el Abogado del Estado que no cabe excluir con carácter general dicha técnica, que puede tener a su favor razones especiales que la justifiquen, y que, en todo caso, no hay que olvidar la posición constitucional de las Cortes Generales, representantes del pueblo español, y la libertad de elección con que cuentan en lo que a técnicas de normación se refiere.

Finalmente, destaca el Abogado del Estado que el precepto constitucional requiere que la apreciación de la necesidad, esto es, de la existencia de un interés general que exija una Ley de armonización, sea apreciada por ambas Cámaras por mayoría absoluta, mientras que el art. 19 de la Constitución republicana atribuía tal apreciación al Tribunal de Garantías Constitucionales. Esta diferencia entre las dos Constituciones es, para él, significativa. Nuestra vigente Constitución -señala- subraya la primacía de lo político en la apreciación de las exigencias del interés general, pudiendo las Cortes apreciar libremente dicha necesidad, mientras que al Tribunal Constitucional no le corresponde revisar las ponderaciones políticas sino garantizar que el uso de la Ley de armonización sea adecuado a la Constitución.

Una vez sentado lo anterior, el Abogado del Estado no tiene inconveniente en reconocer que el «interés general» en cuestión no puede ser un interés abstracto y «simplemente invocado», sino un interés concreto, justificado y conformado según los grandes valores sustentadores de la Constitución, entre los que no hay que olvidar -añade- la preservación de la unidad y el buen funcionamiento del sistema.

Por último señala que ninguno de los recurrentes ha tildado de arbitraria o abusiva la «apreciación de la necesidad» a que se refiere el art. 150.3 de la Constitución; lo que se discute es, más bien, el procedimiento seguido para tal apreciación y el número de preceptos del Proyecto afectados por la misma.

Pasando al análisis del articulado, comienza el Abogado del Estado por señalar que el Proyecto de LOAPA no es en su integridad una Ley de armonización; sólo lo es en relación con las materias para las que el Gobierno, en su comunicación al Congreso y al Senado, solicitó de las Cortes apreciaran la necesidad de que se dictase una Ley de armonización. Tales normas se concretan en los siguientes artículos del Proyecto, en su redacción final: 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19.2, 21, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, disposiciones adicionales 2.^a y 3.^a y disposición transitoria. No obstante, teniendo en cuenta que, en definitiva, la apreciación realizada por las Cortes versó sobre materias y no sobre preceptos, considera que es preciso otorgar un alcance superior al contenido de la materia denominada «cooperación entre autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas», incluyendo también los arts. 6 y 9, así como al de la contemplada bajo el epígrafe «función pública autonómica», que abarcaría también el art. 34.

Las alegaciones del Abogado del Estado pueden sintetizarse de la siguiente forma:

A) El carácter armonizador del art. 8 del Proyecto se manifiesta en que, aparte de su eficacia inmediata vincula en un doble aspecto a las Comunidades Autónomas: de un lado, las disposiciones normativas autonómicas no podrán obstaculizar o condicionar ilegítimamente

las Conferencias sectoriales y, de otro, las Comunidades Autónomas habrán de dictar las normas precisas para hacer posible, en el ámbito de su competencia, la funcionalidad de dichas Conferencias.

La misma argumentación cabría aplicar a los arts. 6 y 9 del Proyecto en el caso de que se les considerara armonizadores.

B) Por lo que se refiere al título II, ha de considerarse que tiene también carácter armonizador aun cuando sus preceptos no tengan fuerza vinculante, pues la eficacia vinculante general de una norma jurídica se da no sólo cuando directamente pretende imponer deberes u obligaciones, sino también cuando directamente se limita a autorizar o habilitar: una autorización o habilitación a favor de un sujeto jurídico puede implicar una remoción de límites o deberes preexistentes y, en todo caso, encierra un reverso de obligación, aunque sólo sea de respeto a la esfera del licere o del posse.

Sobre esta base puede deducirse el carácter armonizador del título II, ya que las potestades normativas autonómicas quedan vinculadas en el sentido de que no podrán ejercerse desconociendo, prohibiendo, haciendo imposible o excluyendo las posibles relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones tal como las regula el Proyecto, y el contenido del título II implica asimismo un deber y una carga para las Comunidades, dado que una Comunidad Autónoma puede libremente transferir o delegar competencias a las Diputaciones o no hacerlo pero, si lo hace, deberá observar los principios y directrices contenidos en el título II.

C) En cuanto al art. 19.2 del Proyecto, el uso de la técnica del reenvío al Gobierno se justifica por las dificultades técnicas de la materia en cuestión, que necesariamente exige una regulación pormenorizada, así como por la propia y comprensible variabilidad en el tiempo de la metodología de la Comunidad Económica Europea.

D) Como precepto armonizador, el art. 21 no plantea problemas especiales en su apartado primero; su apartado segundo ha sido, sin embargo, cuestionado por la remisión en él contenida. Habría sido deseable, para mayor claridad, que el legislador estatal hubiese fijado los «principios y reglas básicas» relativos a la organización y competencia de los Colegios profesionales, pero la técnica seguida no hace perder al precepto su carácter armonizador.

El «efecto armonizador» se consigue igualmente (aunque no en el mismo grado) tanto si el art. 21.2 del Proyecto hubiera reproducido en todo o en parte, por ejemplo, el art. 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, como en su redacción actual, en la que se limita a mencionarlo con una expresión genérica. Además, es de advertir que, junto con el reenvío analizado, el art.

21.2 contiene directrices materiales de territorialidad y posible delegación o atribución de competencias administrativas autonómicas a las Corporaciones de Derecho Público (lo que vincula a las Comunidades Autónomas, por ejemplo, a no excluir o prohibir la atribución o delegación de competencias administrativas a dichas Corporaciones).

Tampoco puede contraargumentarse que, en definitiva, se ha producido un «intercambio de técnicas legislativas», ya que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y las Corporaciones del art. 21.2 del Proyecto merecen la conceptualización de Administraciones Corporativas, pues dicho artículo se refiere a estas organizaciones más bien en cuanto no son Administraciones públicas sino organizaciones profesionales objeto de competencias asumidas por algunas Comunidades Autónomas (arts. 10.22 EAPV, 9.23 EAC, 13.24 EA And., 31.22 EA Comunidad Val., etc.).

Por último, el art. 21.3, lo mismo que la disposición transitoria, tiene también eficacia armonizadora en cuanto enlazan coherentemente con los dos apartados anteriores y vinculan a las Comunidades Autónomas en el sentido de que sus disposiciones legislativas no pueden interferir u obstaculizar la existencia ni las funciones de los Consejos Generales o Superiores regulados en el mencionado apartado y han de respetar las atribuciones de dichos Consejos cuando regulen las Corporaciones de Derecho Público a que se refiere el art. 21 del Proyecto.

En suma, pues, ha de concluirse que no cabe negar legitimidad constitucional, como preceptor armonizador, al mencionando art. 21.

En cuanto al título VI, su respaldo constitucional estriba en la apreciación, efectuada por mayoría absoluta de las Cortes, del interés general de una ordenación homogénea, racional y coordinadora de la función pública autonómica; su fundamento se encuentra, pues, en el art. 150.3 de la Constitución, no en el 149.1.18.^a de la misma. Pero, aunque no pueda considerarse al título VI como la Ley de «bases» prevista en este último artículo de la Constitución, resulta cierto que algunos de sus principios, susceptibles por su concreción de aplicación inmediata, constituyen una ordenación básica, en sentido material, del régimen estatutario de la función pública. Ello no supone, sin embargo, que por esta vía se prive de contenido a la competencia autonómica, pues a ella corresponde el desarrollo normativo.

La regulación contenida en el título VI reconoce la legítima pluralidad de opciones en ese desarrollo, dentro del margen que imponen, de un lado, la homogeneización exigida por el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública, según principios de méritos y capacidad y, de otro, el respeto a los derechos funcionariales efectuados por el proceso de transferencia. Por otra parte, tampoco puede sostenerse que dicha regulación

suponga una «petrificación del derecho», pues la rigidez inherente al carácter orgánico y armonizador del Proyecto no se extiende a las disposiciones normativas o actos ejecutivos que en cumplimiento de ella lleguen a producirse.

Por último, destaca el Abogado del Estado que el título VI en su vertiente armonizadora vincula no sólo a las Comunidades Autónomas sino también, y en cierto sentido con más fuerza, a la legislación del Estado (arts. 5.2 y 3 del Proyecto).

Una vez justificado el carácter orgánico y el armonizador del Proyecto, el Abogado del Estado sostiene que la concurrencia de ambos en un mismo cuerpo legal no plantea ningún problema especial de constitucionalidad al no existir norma constitucional que lo impida.

No obstante, estima conveniente hacer algunas consideraciones respecto al doble carácter de la LOAPA, frente a los argumentos aducidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. A su juicio, no supone ninguna contradicción acumular ambas categorías -la orgánica y la armonizadora-, pues esa pretendida contradicción se basa en el supuesto hecho de que las Leyes armonizadoras se refieren a materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, siendo así que del art. 150.3 de la Constitución se deduce que también es posible la armonización en el caso de competencias concurrentes.

En todo caso -añade-, corresponde a la LOAPA ese doble carácter, que se impone en el caso de Leyes de estructura y «objetivo de regulación». Así ocurriría, por ejemplo, con una Ley que regulase homogéneamente ciertos extremos de todas las elecciones; en este caso no cabría duda de que directamente, o al menos por implicación, esa materia estaría incluida en la reserva del art. 81.1, pero nada se opondría tampoco a que en dicha Ley se incluyeran preceptos de armonización. Lo mismo sucede con ciertas instituciones cubiertas por la reserva de Ley orgánica, respecto a las cuales los Estatutos de Autonomía prevén figuras correlativas análogas, por ejemplo el Defensor del Pueblo: en la Ley que regulase la institución estatal podrían introducirse preceptos armonizadores respecto a las correspondientes instituciones autonómicas.

El Abogado del Estado concluye que estos ejemplos justifican la legitimidad constitucional del doble carácter de la LOAPA.

D) Alegaciones en relación con el título primero del Proyecto.

32. Para las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos, el art. 1, del título primero, carece de rigor jurídico, y en el apartado 2 del mismo se realiza una ilegítima e inconstitucional reducción de deberes.

En cuanto al art. 2, consideran necesario señalar ante todo que el concepto de bases es de carácter material y que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, su fijación corresponde a las Cortes mediante Ley. Esta -y no el reglamento del Gobierno del Estado- es el instrumento constitucionalmente válido para establecer las normas básicas; únicamente en algunos supuestos, estrictamente limitados, cabe que el Gobierno establezca válidamente por vía reglamentaria lo que debe entenderse por bases, siempre con carácter excepcional, en forma subsidiaria y complementaria de la potestad legislativa de las Cortes, y tan sólo con respecto a materias que son objeto todavía de regulación preconstitucional.

Pese a ello -señalan-, el art. 2 del Proyecto se aparta de esta doctrina en dos aspectos principales: el apartado 1 atribuye «en su caso al Gobierno» la labor de producción de normas básicas, y el apartado 2 declara que las bases establecidas por la legislación estatal podrán reservar al Estado poderes reglamentarios y de ejecución en supuestos que afecten a intereses generales de la Nación, o exijan para su tratamiento prescripciones uniformes.

De este modo -concluyen-, la potestad reglamentaria estatal, en cuanto a la fijación de bases, se amplía a cualquier materia compartida cuyo régimen jurídico básico haya sido ya establecido por Ley, introduciendo un concepto jurídico ilimitado en su indeterminación (interés general de la Nación o exigencia de prescripciones uniformes) que coloca en manos del Gobierno un intenso poder normativo.

Por lo que respecta al art. 4, ponen de manifiesto que resulta, o bien inútil si se limita a repetir lo ya establecido en el art. 149.3 de la Constitución, o bien inconstitucional si pretendiere ampliar el sentido y alcance de dicha norma. Que es precisamente lo que hace -añaden- ya que, al omitir la expresión «caso de conflicto» cuando se refiere a los supuestos de aplicación de la prevalencia del derecho estatal, permite entender que la intentio legislatoris no es otra que la de otorgar a las normas estatales una prevalencia incondicionada sobre las normas que las Comunidades Autónomas puedan dictar al amparo del art. 149.1 de la Constitución; esto es, que prevalecerá siempre la norma estatal (incluso cuando se trate de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas) aun cuando sobrepase los límites constitucionales o sean de aplicación otros criterios competenciales.

Con ello, en definitiva, viene a ampliarse la competencia estatal, al remitir al Derecho estatal la concreción del ámbito de autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas en las materias a que hace referencia el art. 149.1 de la Constitución. El Derecho estatal sólo sería supletorio en las materias del art. 148.1 de la misma y sería prevalente en todos los recogidos en el art. 149.1.

Destacando que el art. 5 del Proyecto en su apartado 1 establece la posibilidad de una armonización preventiva, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos estiman que son de aplicación al respecto las consideraciones hechas en su momento sobre la inconstitucionalidad de dicha armonización.

Igualmente consideran inconstitucional el apartado 3 de dicho artículo en lo que hace referencia a la obligación, impuesta al Estado, de dictar las normas de adaptación, señalando que la armonización, como ejercicio de una potestad extraordinaria del Estado, se agota en el contenido de la Ley y sólo entendiéndola como asunción de competencias cabe una adaptación del Estado que requiera el ejercicio de la potestad normativa. Por otro lado y dada la lógica interna de la armonización -añaden-, la adaptación sólo puede hacer referencia al ejercicio de una potestad reglamentaria de desarrollo de la propia Ley, pero esta potestad corresponde a la Comunidad Autónoma, que no se ve desprovista de su potestad normativa sino limitada específicamente en su marco de autonomía.

Asimismo las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos consideran inconstitucional el art. 7 en su apartado 2, por las siguientes razones:

a) Introduce un control no previsto en el art. 155 de la Constitución. La invocación a este artículo contenida en dicho apartado no es más que una excusa para poder encuadrar constitucionalmente al control. El supuesto del art. 155 es absolutamente excepcional y extraordinario; implica el incumplimiento de las obligaciones que la Constitución o las leyes impongan, hay que entender que de forma reiterada e, incluso, deseada y pretendida, pues en otro caso no hay proporcionalidad entre la posible medida y el comportamiento que la origina o la actuación que atenta gravemente al interés general de España. Pretender deducir de estos supuestos de hecho la constitucionalidad del art. 7.2 del Proyecto carece de sentido: entre este artículo y el 155 de la Constitución no existe la más mínima proporcionalidad y por tanto el art. 7.2 no puede hallar su justificación en dicho precepto constitucional.

b) El control que establece no es un control de legalidad, sino un control genérico e indeterminado.

c) Los controles previstos son contrarios al principio de autonomía y al principio de lealtad al sistema, al colocar a las Comunidades Autónomas en la condición de infractoras sistemáticas de la Constitución y la Ley. El logro del interés general no es función exclusiva del Estado, corresponde también a las Comunidades Autónomas en las materias en que éstas han asumido competencias.

d) El art. 7.2 supone, finalmente, una modificación del Estatuto de Autonomía, al establecer sobre todas las facultades asumidas por la Comunidad Autónoma un control que no resulta de la Constitución ni del Estatuto.

Por lo que respecta al art. 9 del Proyecto, tras señalar que este precepto articula un principio de coordinación y mutua y legal colaboración entre las Administraciones estatales y las autonómicas a la hora de ejercer sus respectivas competencias, remitiendo la decisión de los conflictos a un órgano arbitral, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos estiman conveniente hacer las siguientes consideraciones desde el estricto plano de la adecuación o desajuste del precepto al texto constitucional y a los Estatutos de Autonomía:

1. Se atribuye al instrumento de la planificación económica general una extensión que, en principio, desborda el contenido que le es propio, tanto en términos científicos o doctrinales - que excluyen su referencia a la utilización del territorio, objeto éste característico de la planificación territorial- como en los propios términos constitucionales del apartado 1 del art. 131. En relación al Estatuto de Autonomía vasco, se produce así una violación del art. 152.2 de la Constitución al modificar el carácter de competencia exclusiva del art. 10.31 del Estatuto, competencia que no aparece limitada por la «ordenación general de la economía», como ocurre en varios enunciados estatuarios, particularmente en el art. 10.25.

2. Tanto el apartado 1 como, sobre todo, el apartado 2 del art. 9 del Proyecto inciden (o pueden eventualmente incidir) en materias cuya competencia corresponda de modo exclusivo a las Comunidades Autónomas, transformándolas en materias de competencia compartida, ya sea a través de su sometimiento a las directrices de la planificación general, ya sea mediante el previo acuerdo con la Administración del Estado y forzosa sujeción posterior, en caso de conflicto insoluble, a un órgano arbitral.

3. Por otro lado, la expresión «afectan a servicios o competencias de la otra» es una expresión confusa y equívoca, que atenta contra la seguridad jurídica, que no precisa los distintos aspectos del procedimiento que la resolución del conflicto comporta y que limita aún más el ámbito de autonomía de las Comunidades.

4. Finalmente, la atribución de competencias decisorias de los conflictos planteados al Consejo previsto en el art. 131.2 de la Constitución no encaja en las funciones que este precepto reserva al Consejo.

Las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos basan, por último, la inconstitucionalidad del art. 10 en la expresión «intereses generales». En el contexto de la Ley -declaran-, se establece la igualdad entre interés general e interés estatal, excluyendo de la consideración jurídica de satisfacción del «interés general» el «interés» que tutelan, protegen

y tratan de conseguir las Comunidades Autónomas; el art. 10 infringe, pues, los arts. 137, 147.1 y 152.2 de la Constitución.

33. También la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña estima oportuno, antes de analizar los preceptos que integran el título primero del Proyecto, poner de manifiesto que, sin una expresa y bastante habilitación, la Constitución no permite la existencia de regulaciones interpuestas entre lo que ella misma dispone y lo previsto en los Estatutos de Autonomía; y que los debates que tuvieron lugar con ocasión de la discusión parlamentaria de la Constitución fueron a tal efecto sumamente esclarecedores. Así concluye que los preceptos del título I que desarrollan, alteran, condicionan o interpretan el sistema de fuentes del Derecho y el régimen de cada fuente son inconstitucionales y distorsionan el esquema consagrado por la Ley Fundamental, al dar lugar a una invasión ilegítima de los ámbitos propios de la autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al art. 1, destaca que este artículo formula, en el último inciso de su primer apartado, nada menos que un juicio sobre su propia constitucionalidad y la del Proyecto en general, excediéndose el legislador en sus atribuciones e invadiendo la competencia del Tribunal Constitucional.

En otro orden de cosas -señala-, el art. 1 hace una descripción de las facultades que integran las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas -potestades legislativas o ejecutivas-, y en esa operación descriptiva incurre en el error de no incluir entre ellas a la potestad reglamentaria que, en buena técnica jurídica y según una Ley que desarrolla válidamente la Constitución como es el Estatuto de Cataluña (art. 25.2), se diferencia de los meros poderes de ejecución.

También desde esta misma óptica competencial -añade- el art. 1, al tratar de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas omitiendo cualquier alusión a las materias y al territorio, parece partir de la errónea presunción de que en realidad dichas Comunidades no poseen competencia exclusiva alguna por razón de la materia o del territorio, presunción que es inconstitucional.

Por último, a su juicio, el núm. 2 del art. 1 cae de lleno en el error de entender que los mandatos de la Constitución han de ser reafirmados por Leyes posteriores y, además, por la atmósfera de desconfianza que lo envuelve respecto a la legalidad constitucional de los actos de las Comunidades Autónomas, resulta vejatorio para dichas Comunidades y contrario al principio de solidaridad y confianza que ha de existir entre todos los poderes del Estado, de acuerdo con el mandato del art. 2 de la Ley Fundamental.

Respecto del art. 2 del Proyecto, señala la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el apartado primero de dicho artículo interpreta, aun cuando no corresponde al legislador esta tarea, los términos «bases», «normas básicas» o «principios básicos», contenidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, de tal forma que puede considerárseles incluidos en los poderes reglamentarios y de ejecución que corresponden al Gobierno y que, igualmente, frente a la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, define el contenido de las bases con abstracción de las materias concretas de cuya regulación se trate, siendo así que «las bases» no son susceptibles de una definición apriorística. Además, al señalar como finalidad de las bases la garantía de los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y libre circulación, convierte a éstos, de límites constitucionales, en normas habilitantes de la intervención reguladora del Estado, con infracción de la delimitación competencial establecida en el art. 149.

También -añade- el art. 2.1 prevé que las bases puedan ser determinadas por las Cortes Generales o por el Gobierno frente a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, la cual establece que, salvo supuestos excepcionales, el instrumento para fijar las bases con posterioridad a la Constitución es la Ley. Con lo que se desconocen las competencias de las Cortes señaladas en los arts. 81, 82.1.3.4 y 5, 86 y 97 de la Constitución, así como el sistema de fuentes y el principio constitucional de jerarquía normativa (art. 9.3, 97 y 103.1 de la misma).

Finalmente, por lo que respecta al apartado segundo del art. 2, pone de manifiesto que la reserva al Gobierno de potestades de ejecución en el área de lo básico incide en los motivos de inconstitucionalidad antes señalados, con la agravante de que los condicionantes para la actividad reglamentaria o ejecutiva del Gobierno en ese campo son puros conceptos jurídicos indeterminados que no suponen, en realidad, ninguna limitación, consistiendo en invocaciones genéricas al «interés general», que, según doctrina del Tribunal Constitucional, no pueden justificar la invasión de los ámbitos competenciales constitucionalmente fijados.

Para la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, ya en principio sería inconstitucional el art. 4 del Proyecto por el hecho de dar una nueva versión a preceptos de la Constitución, concretamente al art. 149.3, que choca frontalmente con lo dispuesto en el art. 9 de la misma.

Pero, en definitiva -declara-, si se interpreta como referido únicamente a las competencias exclusivas del Estado, el art. 4 es innecesario por definición; si se refiere a las materias objeto de una diferenciación entre bases y desarrollo también lo es, por ser suficiente la aplicación del art. 149.3 de la Constitución, y, si se refiere a todas las materias contenidas

en el art. 149.1, concediendo primacía, sin matices, al Derecho estatal incluso cuando las Comunidades Autónomas tienen por disposición constitucional competencia exclusiva (como en los casos anteriormente indicados), resulta claramente inconstitucional por vulnerar el reparto de competencias efectuado en el art. 149.1 de la Constitución.

En cuanto al art. 5, lo primero que le sorprende -dice- es que pretenda armonizar las propias leyes de armonización, lo que, a su juicio, constituye un dato altamente significativo de las deficiencias técnicas del Proyecto. Pero, además, estima conveniente llamar la atención sobre los siguientes extremos:

1. Una Ley -del tipo que sea- no puede pretender dictar normas sobre la producción de normas si no existe una concreta y expresa habilitación de la Constitución. Desde este punto de vista, por consiguiente, las Cortes Generales carecen de competencia para dictar los tres primeros apartados del art. 5, toda vez que la Constitución no ha previsto habilitación alguna en tal sentido.

2. Al margen del irrelevante trámite de audiencia que el apartado 4 del art. 5 establece en favor de las Comunidades Autónomas, se otorga carta de naturaleza, en contra del espíritu y de la letra del art. 150.3 de la Constitución, a las Leyes de armonización preventivas. Este efecto extensivo de la competencia legislativa estatal se refuerza con la eficacia inmediata de la Ley de armonización desde su entrada en vigor y con la aplicación del Derecho estatal mientras las Comunidades Autónomas no dicten la legislación definitiva de adaptación a los principios armonizadores. Se infringe así el art. 148 de la Constitución en relación con el art. 9 del Estatuto de Cataluña en lo que se refiere a las materias de la exclusiva competencia de la Generalidad.

Asimismo considera inconstitucional al apartado primero del art. 7 por las siguientes razones: a) porque transfiere al Gobierno e incluso a otras autoridades estatales unas facultades reglamentarias que no les han sido conferidas por el ordenamiento constitucional salvo en aquellos limitados casos previstos en los Estatutos, como si en el Estado de las Autonomías la potestad reglamentaria fuera un complemento normal de la potestad legislativa; b) porque atribuye dicha potestad reglamentaria a las «autoridades estatales», cuando la potestad reglamentaria sólo es atribuida en la Constitución a un órgano o autoridad: el Gobierno (art. 97).

En cuanto al apartado segundo del art. 7, además de poner de manifiesto que el contenido normativo del artículo no puede ser materia de Ley orgánica ni de Ley de armonización, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad declara que interesa subrayar lo siguiente:

1. El precepto da lugar a una ruptura del principio de autonomía política consagrado por la Constitución (art. 2) en la medida en que los requerimientos que el Gobierno pueda hacer a las Comunidades Autónomas son vinculantes para las mismas. El Gobierno, o sus autoridades, puede recurrir judicialmente contra los actos o acuerdos de los Entes autonómicos invocando su posible ilegalidad, pero no puede dictar órdenes propias de una situación de jerarquía administrativa, que no se da entre los órganos del Estado y los de dichas Comunidades.

2. La Constitución diferencia muy claramente el sistema de controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas (art. 153), de las medidas de excepción contempladas en el art. 155.

En definitiva -concluye-, las deficiencias que pretende subsanar el art. 7 del Proyecto están muy lejos de los supuestos extraordinarios a que se refiere el art. 155 de la Constitución, por lo que el artículo en cuestión, al aplicar a dichos supuestos este mecanismo de control, ha de tacharse de inconstitucional.

Respecto al art. 8 del Proyecto, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad estima que la atribución del poder de convocatoria al Ministro del ramo que ha de presidir las conferencias sectoriales hace pensar en una relación jerárquica entre aquél y los Consejeros, desconociendo que, al estar dotadas las Comunidades Autónomas de personalidad jurídica plena, las comunicaciones procedentes de otros entes dotados de personalidad, como en el presente supuesto la Administración Central del Estado, han de canalizarse en todo caso a través del Presidente de la Comunidad, en tanto que órgano que ostenta su representación legal. Por lo tanto -concluye-, en el sentido y con el alcance señalados, el art. 8 vulnera el principio de autonomía consagrado en el art. 2 de la Constitución, debiendo ser declarado inconstitucional.

En cuanto al art. 9, entiende la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad que en el apartado primero de dicho artículo se intenta controlar ilegítimamente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación de su espacio, sobre las obras públicas, los ferrocarriles y carreteras, los puertos y aeropuertos no comerciales, la agricultura y la ganadería, los montes y las aguas, materias todas que el art. 148 de la Constitución define como propias y específicas de aquéllas y que los Estatutos de Autonomía ya aprobados han asumido con el carácter de competencias exclusivas. Pues bien, tales competencias tendrán que verse sometidas a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al art. 131 de la Constitución, lo que, en términos reales, equivaldrá a su sometimiento a unas normas estatales básicas de forma muy parecida a la

prevista para las materias enumeradas en el art. 149 de la misma, quedando de esta singular manera desvirtuado el carácter exclusivo de las citadas competencias.

Por otra parte, la intervención prevista en el apartado segundo del art. 9 no le parece justificada constitucionalmente. El mencionado art. 131.2 -precisase refiere a los procedimientos de planificación económica o con trascendencia económica, y el Consejo en él previsto, y cuya creación deberá hacerse por Ley, responde al modelo de los Consejos Económico-Sociales existentes en la mayoría de los países de nuestra área cultural. No cabe pensar, por tanto, que la Constitución atribuya a dicho Consejo cometido alguno en otros temas y, concretamente, en los que comprende el título VIII que regula la organización territorial del Estado; el Consejo ha de limitar su campo de acción a los supuestos que se derivan del propio art. 131 de la Constitución.

En otro orden de cosas -añade-, resulta claro que la fórmula del art. 9.2 del Proyecto no responde a ninguno de los sistemas de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas establecidos por la Constitución, de lo que se desprende que, una vez más, se trata de limitar y condicionar las actividades de los Centros de poder autonómico. Y a todo lo anterior hay que añadir aún la amplia configuración de los supuestos para su aplicación, basados, por otra parte, en el simple hecho de que el ejercicio de las competencias por parte del Estado afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas y viceversa.

34. Del escrito de alegaciones se deduce que la representación del Parlamento de Cataluña sólo impugna los arts. 2 y 4 del título I del Proyecto.

Por lo que al art. 2 se refiere, comienza poniendo de manifiesto que la doctrina española ha constatado la imposibilidad de delimitar a priori el contenido de las normas básicas, limitándose a enunciar, como regla fundamental, que dichas normas deben dejar un espacio suficiente a la legislación de desarrollo, entendiendo por suficiencia la que corresponde a una norma con rango de ley formal; también -añade- la jurisprudencia constitucional ha seguido la misma vía y, aún con mayor claridad, ha proclamado la necesidad de respetar la especificidad política de cada Comunidad Autónoma.

Pese a todo lo anterior, el art. 2 del Proyecto no sólo pretende regular el contenido de la legislación básica, sino que, a través de dicha regulación, vacía prácticamente de contenido la normativa de desarrollo legislativo autonómico al vincular las bases a la salvaguardia de los principios y libertades mencionados en dicho artículo. Desconoce que el intento de precisar el contenido de las bases no puede tener como fundamento constitucional ni el art. 149.1.1.^a que es claramente conculcado, ni los arts. 1.1, 2, 9.2, 14, 138, 139 y 156. Las normas que

establecen principios constitucionales que han de informar todo el ordenamiento jurídico no alteran el orden competencial. Vinculan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Sería absurdo -señala- desde la óptica de nuestra Constitución pensar que existe una mayor garantía en la realización de los valores que la fundamentan por el hecho de que la legislación corresponda al Estado. Por otro lado, el carácter de Ley orgánica de la norma objeto de impugnación, por el efecto de la congelación del rango impide la valoración en cada momento, por cada Ley de bases concreta, de lo que es fundamental en cada situación, siendo así que una norma puede perder el carácter básico o fundamental tanto por una mutación en la realidad social como por un cambio en el sistema normativo.

Deteniéndose especialmente en el apartado segundo del art. 2, la representación del Parlamento de Cataluña pone de relieve que dicho precepto permite que las bases reserven al Gobierno poderes reglamentarios o, lo que es lo mismo, que parte de la normativa básica pueda ser contenida en reglamentos. Tal solución -declara- es completamente inconstitucional. Cuando se utiliza la técnica de las Leyes de bases se produce una jerarquización de contenidos entre la Ley estatal y la autonómica, pero para que esto se produzca es imprescindible la igualdad de valor de las fuentes que contienen las normas. En este sentido -precisa- el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley» (Sentencia de 28 de enero de 1982) y, si bien ha matizado esta afirmación en la misma Sentencia, lo ha hecho en relación con los casos en que las bases se inducen del conjunto de la legislación estatal. Cuando se efectúa la inducción de los principios por falta de Ley de bases, lo que es básico o principal se afirma por su propia fuerza lógica, independientemente de la fuente de derecho que lo contenga; pero cuando se trata de innovar mediante una Ley de bases es indudable que, por el carácter de estas normas, no es posible la remisión al reglamento. El principio de legalidad proclamado en los arts. 9.3 y 103.1 de nuestra Constitución impide que los reglamentos prevalezcan sobre las Leyes. Por otra parte, si se admitiera que los reglamentos, con carácter general, pueden contener normas básicas, nos encontraríamos con esta pintoresca situación: la legislación autónoma de desarrollo podría ser modificada por un reglamento estatal posterior, que establecería lo que en un nuevo contexto es básico, pero la aplicación judicial de este reglamento sería imposible sin suscitar la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por el órgano jurisdiccional correspondiente. Un reglamento válido sólo sería aplicable judicialmente previa Sentencia del Tribunal Constitucional. Además -añade-, también la reserva de Ley consagrada constitucionalmente impide el establecimiento de bases por reglamento. Si se tiene en cuenta

que las bases o normas básicas constituyen el núcleo esencial de la regulación de una materia y que corresponde a las Cortes regular los aspectos más importantes, remitiéndose a la potestad reglamentaria sólo lo que no es nuclear o fundamental, hay que concluir que sólo la Ley puede contener normas básicas, bases o legislación básica.

La representación del Parlamento de Cataluña señala también que el art. 25.2 del Estatuto catalán otorga a la Generalidad en el caso de las competencias concurrentes la totalidad de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin exclusiones, por lo que, al modificarlo sin seguir el procedimiento de reforma estatutaria, el art. 2.2 del Proyecto de LOAPA es inconstitucional en virtud de lo dispuesto en el art. 147.3 de la Constitución. Asimismo recuerda que en otras normas del Proyecto se adopta la técnica de reserva del establecimiento de normas básicas al reglamento, aplicándola a diversos supuestos concretos: así sucede en los arts. 19.2; 37.1 y 3; 32.1; implícitamente en el 35; y, por remisión al art. 2, en el 18.

Pero más grave le parece aún la posibilidad de que las bases reserven competencias ejecutivas al Estado. Es absolutamente inexplicable -declara- que la Constitución haya utilizado las expresiones «normas básicas» o «legislación básica» para referirse a actos, que no son ni Leyes ni normas; y es contradictorio referirse -como lo hace el art. 2.2- a supuestos de poderes de ejecución que «deban considerarse contenido básico de la regulación legal». Un acto no es nunca contenido de una regulación, ni básico, ni accesorio; su carácter no es normador, sino normado. Un acto puede cumplir o conculcar el ordenamiento jurídico, pero jamás integrarlo.

Por lo que se refiere a Cataluña -añade-, el art. 25.2 de su Estatuto es terminante: somete el ejercicio de las competencias ejecutivas a las normas reglamentarias del Estado, pero en modo alguno prevé una posibilidad de ejecución por sustitución en favor de la Administración estatal, que sería sólo admisible en el supuesto extraordinario del art. 155 de la Constitución. El propio art. 7 del Proyecto de LOAPA sigue este criterio. Con lo que, en definitiva, resulta que, en lo que se refiere a la regulación de las competencias ejecutivas, la LOAPA y el Estatuto de Cataluña coinciden en la imposibilidad de reservar al Estado poderes ejecutivos cuando la ejecución de la legislación en una determinada materia corresponda a las Comunidades Autónomas. Por ello le parece sorprendente que el art. 2.2 del Proyecto permita esta reserva de poderes ejecutivos al Estado en el supuesto de materias en que la Comunidad Autónoma tenga no sólo la ejecución, sino también el desarrollo legislativo. A su juicio, ello no sólo es absurdo y alejado del «federalismo cooperativo» que tanto se invoca, sino -lo que

es más importante- inconstitucional por contradecir claramente lo dispuesto en el art. 25.2 del Estatuto de Cataluña en relación con el art. 149.3 de la Constitución.

Por último, señala la representación del Parlamento de Cataluña que el Proyecto de LOAPA aplica en concreto la técnica de reservar poderes administrativos de ejecución al Estado en los arts. 32.2.3 y 5, y 35, los cuales resultan también, por tanto, viciados de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta al art. 4 del Proyecto, la representación del Parlamento de Cataluña estima que este precepto vulnera los criterios de prevalencia de ordenamiento establecidos en el art. 149.3 de la Constitución.

Haciendo algunas precisiones sobre el alcance del artículo en cuestión, señala que los criterios de prevalencia en él establecidos son meros criterios de aplicación extrajudicial, que no pueden excluir otros criterios contenidos en la Constitución; sólo pueden aplicarse en el supuesto de normas de la misma naturaleza: colisión entre Leyes o entre reglamentos, pero no en los supuestos de colisión de una Ley y un reglamento. No puede subordinarse -declara- a los criterios de aplicación del art. 149.3 el principio de legalidad de los arts. 9.3 y 103.1 de nuestra norma fundamental. Por otra parte -añade-, hasta el pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional el principio de prevalencia no impide los posibles efectos que para la totalidad del Estado pudieran derivarse de una disposición de una Comunidad Autónoma. Ello es así, en primer lugar, porque la prevalencia puede jugar tanto a favor del Estado como de las Comunidades Autónomas, y, en segundo lugar, porque para ello la Constitución ha establecido un mecanismo más simple, más eficaz y más directo, como es la impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, con efectos suspensivos, de la disposición autonómica supuestamente inconstitucional (art. 161.2).

Tras efectuar estas precisiones, la representación del Parlamento de Cataluña pasa a examinar el contenido y la función de los criterios de prevalencia.

El art. 149.3 -declara- establece una regla general: la prevalencia del derecho estatal, con una excepción: la prevalencia del derecho autonómico en todo lo que esté atribuido a su exclusiva competencia. Ahora bien, dado que el propio art. 149.3, así como el 147.2, remiten a los Estatutos respectivos para la determinación de las competencias de las Comunidades Autónomas, debe recurrirse al Estatuto de Cataluña para conocer qué competencias son exclusivas de la Generalidad. Por de pronto, como se deduce del art. 25.2 del Estatuto catalán, tienen el carácter de competencias exclusivas de la Generalidad todas las de carácter legislativo otorgados por el Estatuto, pero también lo tienen las de desarrollo legislativo; en cambio, nunca son exclusivas las competencias ejecutivas. Pero, para que una competencia

sea exclusiva, su carácter legislativo es condición necesaria pero no suficiente. Las competencias autonómicas a que se refiere el art. 150.1 de la Constitución son de carácter legislativo, pero no son exclusivas; provienen de la Ley estatal que las otorga y delimita y de la que dependen absolutamente, no son por tanto originarias. Pero a este supuesto no se refiere el art. 25.2 del Estatuto de Cataluña, porque se trata de competencias extraestatutarias. Puede concluirse, por tanto que, para el Estatuto, exclusividad equivale a competencia legislativa estatutaria.

En apoyo de su tesis, la representación del Parlamento de Cataluña se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional, quien, a su juicio, al establecer la posibilidad de desarrollo legislativo sin previa Ley estatal de bases viene a decir implícitamente que la legislación de desarrollo, en cuanto no invada el ámbito de lo básico, prevalecerá sobre el derecho estatal.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, concluye que, cualquiera que sea la interpretación que se le asigne, es evidente que en uno y otro caso el art. 4 del Proyecto de LOAPA contradice lo dispuesto en el art. 149.3 de la Constitución. Si lo que dicho artículo quiere significar es que en lo relativo al ejercicio de sus competencias exclusivas, el derecho del Estado prevalece, omite indebidamente el resto de competencias estatales deducibles del art. 149.3 y distingue donde no distingue la Constitución, reduciendo el ámbito de exclusividad y, por tanto, de prevalencia del derecho estatal. Si significa que la simple alusión al art. 149.1 otorga una patente de curso al derecho estatal, sin que deba realizarse entonces labor interpretativa alguna para determinar si nos hallamos o no ante una materia de competencia exclusiva autonómica, contradice el criterio de prevalencia de las Comunidades Autónomas en aquello que esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

35. La representación de los 50 Diputados estima que las características del título primero («Disposiciones Generales») del Proyecto de LOAPA obligan a formular unas consideraciones sobre la totalidad del mismo antes de proceder al examen e impugnación de algunos preceptos específicos.

Un mero repaso superficial -señala- de los diez artículos que integran el título primero permite observar que su contenido pretende efectuar un desarrollo genérico del título VIII de la Constitución; sus preceptos -en particular los arts. 2, 4 y 9- desarrollan, alteran, condicionan o interpretan el sistema de delimitación competencial previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Partiendo, pues, de esta constatación, es preciso analizar si el legislador estatal puede o no aprobar una Ley de desarrollo de la Constitución en materia

autonómica que forzosamente debería situarse entre la norma fundamental y los Estatutos de Autonomía.

En el texto constitucional -manifiesta- no existe previsión alguna que permita el que las Cortes aprueben una Ley de este tipo para aclarar o interpretar las posibles ambigüedades de los Estatutos o para delimitar las competencias del poder central y las nacionalidades y regiones. Esta función interpretativa de la Constitución y dirimente de los posibles conflictos competenciales corresponde, de acuerdo con la propia Constitución y la LOTC, al Tribunal Constitucional, quien, en su Sentencia de 28 de junio de 1981, ha venido a confirmar este criterio.

Por otra parte, cree preciso recordar que la posibilidad de este tipo de Ley fue explícitamente rechazado por nuestros constituyentes cuando un voto particular partidario de introducir en el texto constitucional la previsión de una Ley orgánica definitoria del marco en que deberían situarse los Estatutos fue derrotado tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados.

El título primero del Proyecto -concluye- es, pues, inconstitucional en la medida en que distorsiona la Constitución e invade los ámbitos propios de la autonomía legislativa de las Comunidades.

Por lo que se refiere al art. 2, considera que en su apartado primero, al atribuir «en su caso» al Gobierno la producción de normas básicas, ensancha potencialmente el campo de intervención del poder reglamentario estatal más allá de los límites señalados por el Tribunal Constitucional; y que el apartado segundo del mismo artículo, al permitir la actividad reglamentaria estatal «en aquellos supuestos que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deban considerarse contenido básico de la regulación legal por afectar a intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes», coloca en manos del Gobierno central un intenso poder normativo, que daría paso a una figura de armonización «extraordinaria» vía reglamentaria, ya que, en aplicación de la regla de prevalencia del Derecho estatal contenida en el art. 4 del Proyecto, este Derecho tenderá a imponerse siempre sobre las Leyes y reglamentos autonómicos de desarrollo. En consecuencia, el art. 2 se convierte, frente a lo establecido en la Constitución y frente a la doctrina del Tribunal Constitucional, en una norma atributiva de competencias al Gobierno.

A juicio de la representación de los 50 Diputados, el art. 4 del Proyecto parece responder a dos motivos fundamentales: precisar el alcance de la denominación «competencias exclusivas» utilizado por los Estatutos de Autonomía, e interpretar el art. 149.3 de la Constitución en lo que afecta al tema de la regla de prevalencia.

En cuanto al primer motivo, pone de manifiesto que se tiene competencia exclusiva no sólo cuando se dispone de la plenitud de competencias sobre una materia, sino también cuando, en materias en que la atribución legislativa se reparte entre Estado y Comunidades Autónomas, se dispone, por parte de éstas, de una capacidad, originaria e incondicionada, de desarrollo de las normas o Leyes básicas estatales. Y si surgen problemas de interpretación en cuanto al alcance de ambas exclusividades, ésta debe realizarse teniendo en cuenta, según el Tribunal Constitucional, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía.

En cuanto al segundo motivo, estima que el art. 4 reformula la regla constitucional de prevalencia ya que, al omitir la expresión «en caso de conflicto», viene a otorgar a las normas estatales una prevalencia incondicional sobre las normas que las Comunidades Autónomas pueden dictar al amparo del art. 149.1 de la Constitución. En efecto, de acuerdo con el citado art. 4, todas las normas estatales dictadas en el ejercicio del art. 149.1 de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas, lo que viene a suponer -dice- una alteración sustancial del art. 149.3 de la Constitución al convertir la norma de prevalencia del Derecho estatal en una norma atributiva de competencias al Estado.

El art. 5 del Proyecto introduce en su apartado primero -en opinión de la representación de los 50 Diputados- un importante elemento de quiebra de los rasgos definitorios de la figura armonizadora, al pretender interpretar el texto constitucional en el sentido de que la armonización podrá realizarse con anterioridad a la elaboración de las disposiciones territoriales, cuando es evidente que esta interpretación no puede deducirse del texto constitucional por un elemental respeto al libre ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas, reconocido en la propia Constitución y en los Estatutos.

Al art. 7 objeta que por su contenido se contrapone frontalmente a la noción de autonomía prevista en la Constitución, en la medida en que el requerimiento gubernamental se convierte en vinculante. En efecto, según los arts. 25.2 y 11 del Estatuto Vasco, las competencias de ejecución de la legislación del Estado asumidas por las instituciones autonómicas están sometidas al cumplimiento de las normas reglamentarias que el Estado dicte en desarrollo de su legislación. Pero, al no existir entre el Gobierno del Estado y los gobiernos regionales una relación de dependencia jerárquica, no cabe al primero, en caso de incumplimiento, otra opción que la de recurrir judicialmente contra los actos de la Administración autónoma en función de una hipotética ilegalidad.

Por otra parte -añade-, la utilización que del art. 155 de la Constitución se hace en el art. 7 del Proyecto resulta abusiva, puesto que dicho precepto constitucional tiene un carácter

excepcional que, por su trascendencia y gravedad, impide que sea utilizado de una forma regular para solventar problemas de tipo administrativo.

En cuanto al art. 8 considera que el poder de convocatoria atribuido al Ministro pertinente supone, de nuevo, que el Proyecto pretende establecer una relación jerárquica entre la Administración central y la autonómica, cuando, dado que las Comunidades Autónomas gozan de plena personalidad jurídica, no puede establecerse esa relación de dependencia y, en todo caso, las comunicaciones en cuestión entre el Ministro del Gobierno y los ministros regionales deben canalizarse a través de los presidentes de las Comunidades Autónomas, que son quienes las representan.

Finalmente, por lo que al art. 9 del Proyecto se refiere, estima la representación de los 50 Diputados que el apartado primero del mismo supone una extensión del contenido material de la planificación que puede afectar y limitar el ámbito de las competencias autonómicas. El art. 131.1 de la Constitución -precisa- sólo se refiere a la planificación de la actividad económica general y, aunque ésta se desarrolla en múltiples direcciones, una extensión ilimitada del concepto de planificación -ya sea por su fuerza vinculante, ya por su generalización- puede desfigurar la distribución de competencias de la Constitución y los Estatutos.

En cuanto al apartado segundo del art. 9, considera que es preciso destacar la atribución, al Consejo previsto en el art. 131.2 de la Constitución, de funciones muy alejadas de las fijadas en la norma fundamental. En realidad -señala-, el Consejo de planificación -órgano de asesoramiento y colaboración entre Estado, sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas- se convierte en una comisión de arbitraje entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Resulta así una atribución de funciones que no sigue en absoluto el modelo previsto en la Constitución, pero, a la vez, se quebranta el sistema de controles previsto en los arts. 153 y 161.2 de la misma. Y esta nueva fórmula de control, nacida fuera de la Constitución y en contradicción con ella, se produce en detrimento de las Comunidades Autónomas, puesto que el Consejo del art. 131.2 de la Constitución es una institución típicamente estatal.

36. Por su parte, el Abogado del Estado hace, en relación con el articulado del título primero del Proyecto, las apreciaciones siguientes:

El inciso final del apartado primero del art. 1, impugnado por los recurrentes, no es más que la autointerpretación hecha por las Cortes Generales de lo que representa una parte del Proyecto, la concretización de ciertos enunciados constitucionales, explicitando en una de

sus constitucionalmente posible y lícitas líneas de desarrollo lo que implícitamente hay en ellos. No afirma la constitucionalidad del Proyecto ni pretende vincular al Tribunal Constitucional.

El apartado segundo del art. 1 ha sido mal o interesadamente comprendido. Desde luego, no pretende -ni podría lícitamente pretenderlo- «reducir» a las Comunidades Autónomas el círculo de destinatarios del art. 139 de la Constitución. Por lo demás, que las Comunidades tienen deberes para con el Estado se deduce de la propia Constitución; es evidente que el Estado no podría garantizar -tal como establece el art. 138- la solidaridad si no se presupusieran unos deberes de las Comunidades Autónomas frente a él, y, de igual modo, aunque el art. 139 de la Constitución se dirige a todos los poderes públicos, sólo al Estado corresponde garantizar la igualdad entre los españoles en los términos del art. 149.1.1.^a de la Constitución.

Por lo que se refiere al art. 2, cuando en su apartado primero atribuye «en su caso» al Gobierno la determinación de las bases, sólo quiere significar que podrá hacerlo cuando le corresponda con arreglo a la Constitución y las Leyes; no se plantea, pues, problema alguno en cuanto a la invasión de la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, como pretenden los recurrentes. Tampoco es válido el argumento de que, al fijar el Gobierno reglamentariamente las bases, ello podría suponer la prevalencia de un reglamento estatal sobre una Ley autonómica de desarrollo, pues, en virtud de una clara derivación del principio de competencia, lo que prevalece es el bloque o grupo normativo básico estatal sobre el bloque normativo de desarrollo de las Comunidades. Por último, cuando el apartado en cuestión explícita como contenido necesario de toda fijación de «bases» el establecimiento de criterios generales y comunes para garantizar la igualdad básica, la libertad de circulación y establecimiento y la solidaridad, nada dice con ello que no resulte de una reflexión que considere combinadamente, de un lado, los apartados del art. 149.1.1.^a de la Constitución y, de otro, algunos artículos de ésta como el 2, 14, 19, 35, 38, 138.1 y 149.1.1.^a de lo que resulta que al Estado corresponde, dentro de las competencias que por la Constitución o en base a ella le están atribuidas, garantizar a nivel nacional la realización de los valores constitucionales de igualdad y solidaridad.

En cuanto al apartado segundo del art. 2, no permite al Estado nada que no le permitieran la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y, en especial, no le habilita de forma aberrante para invadir o «recuperar» las potestades de las Comunidades Autónomas asumidas estatutariamente. Lo único que hace es «explicitar lo implícito» en la atribución al Estado -efectuado por la Constitución- de las «bases» de ciertas materias, esto es, interpretar

razonablemente y en conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la competencia estatal de fijación de «bases».

Los diversos recursos contra el art. 4 del Proyecto parten -a juicio del Abogado del Estado- de la inexacta premisa de atribuir a dicho artículo un significado y alcance que no tiene, ya que, en realidad, sólo pretende precisar la interpretación que debe darse al art. 141.3 de la Constitución, ante el uso abusivo del adjetivo «exclusivo» por los Estatutos de Autonomía. Se trata de una norma diseñada para resolver colisiones de normas y no pretende en modo alguno atribuir al Estado competencias que vayan más allá de lo constitucionalmente señalado. El carácter forzosamente general del art. 4 no dispensa de examinar cada uno de los casos contenidos en el art. 149.1 de la Constitución. El artículo en cuestión cumple igualmente una función de resolución provisional de posibles conflictos, haciendo que prevalezca la norma estatal en colisión con normas autonómicas en tanto la jurisdicción constitucional no se pronuncie, y ello es una simple consecuencia de la «presunción de constitucionalidad» de la ordenación estatal, presunción que podría quedar desvirtuada tan sólo por el fallo del Tribunal competente. Es preciso tener en cuenta -precisa el Abogado del Estado- que al hablar de prevalencia se hace referencia al bloque del Derecho estatal frente al bloque o conjunto normativo del Derecho autonómico, en virtud del juego del principio de competencia, que desplaza aquí al de jerarquía normativa. El principio de prevalencia no sería aplicable en el caso de aquellas competencias en que no hubiera posibilidad alguna de «entrecruzamiento». Pero éste no puede excluirse; es más, ha sido la causa de muchos conflictos de competencia planteados ante el Tribunal Constitucional, y ahí es donde puede jugar su papel el principio del art. 4 del Proyecto.

En cuanto al art. 6, no es sino expresión de un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas.

Tampoco cabe tachar de inconstitucional, a juicio del Abogado del Estado, el apartado primero del art. 7. La potestad reglamentaria a que se refiere -señala- resulta de la Constitución y los Estatutos, y nada hay en ellos que impida extenderla a todos los órganos de la Administración del Estado.

En cuanto al apartado segundo del art. 7 -añade-, se reduce a explicitar una facultad notoriamente implícita en la estructura misma de la distribución de competencias a la que se refiere el apartado anterior. Esta distribución responde a supuestos en los que la especial importancia de la materia exige un régimen jurídico totalmente uniforme para toda España sin dejar resquicio a una diferenciación normativa entre Comunidades Autónomas (diferencias orgánicas aparte), y este fin se frustraría si el Estado no tuviera -como potestad inherente a las

de normación- la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo estatal. Por lo demás -añade-, el alcance de este precepto es más bien modesto si se le compara con las potestades que el art. 84 de la Grundgesetz otorga al Gobierno Federal de la República Federal Alemana en relación con la ejecución por los Länder de la legislación federal. La potestad otorgada al Gobierno en el art. 7.2 del proyecto se limita a requerir o invitar a las Comunidades Autónomas a la subsanación de deficiencias y a proceder, en su caso, en los términos del art. 155 de la Constitución. El art. 7.2 del Proyecto enlaza con este artículo de la Constitución en una relación que puede definirse como la que media entre comprobación o fijación del supuesto de hecho (Tatbestandsfeststellung) y correspondiente medida de ejecución (Vollstreckung) y obviamente va implícito que el Gobierno debe poder contar con los medios que le permitan comprobar si ese supuesto se ha producido, es decir, si la Comunidad Autónoma cumple o no con las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le imponen. Al Senado le corresponderá constatar si se ha producido incumplimiento. Por otra parte, los «requerimientos» del art. 7.2 del Proyecto no sustituyen al específicamente previsto en el art. 155 de la Constitución, y ni unos ni otros se confunden con los requerimientos del capítulo II, título IV, de la LOTC (y especialmente con el art. 71 de esta última Ley) cuyo significado preprocesal es evidente.

Aunque las consideraciones anteriores abonan, a su juicio, la constitucionalidad del art. 7 del Proyecto, el Abogado del Estado estima conveniente hacer otras precisiones en respuesta a alegaciones efectuadas de adverso:

a) No puede decirse -manifiesta- que el art. 7.2 establezca un control genérico o indeterminado e incluso de oportunidad. Carece absolutamente de fundamento calificar de «control de oportunidad» a lo que, en todo caso, es un control de derecho y tampoco puede calificársele de «genérico e indeterminado», pues como consecuencia de ello no se coloca a las Comunidades Autónomas en una «posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica» contraria al principio de autonomía.

b) Los requerimientos del art. 7.2 no son vinculantes; son más bien invitaciones amigables para subsanar deficiencias. Prueba de ello es que su desatendimiento sólo permite al Gobierno iniciar, si procede («en su caso»), el procedimiento constitucional del art. 155 de la Constitución.

c) No puede argüirse que el Gobierno debe «recurrir judicialmente» en vez de utilizar el «excepcional» procedimiento del art. 155 de la Constitución. Ni este art. es una norma excepcional, ni cabe gravar al Gobierno con la extraordinaria carga de recurrir judicialmente,

acto por acto, para corregir tal vez conductas generales de incumplimiento, ni, en fin, el recurso jurisdiccional cabe en los casos de inactividad material (aparte el caso de los arts. 71 y 72 de la LOTC).

En cuanto al art. 8 del Proyecto -señala- constituye una generalización de la técnica de colaboración de que fue pionera la LOFCA en su art. 3, al crear el Consejo de Política Fiscal y Financiera, presidido, de acuerdo con el art. 22 de su Reglamento, por el Ministro de Hacienda, al que, según el art. 7.1 c) del mismo, corresponde la convocatoria del Consejo, que se realiza cursando directamente la correspondiente citación a sus miembros. Nadie hasta la fecha -arguye el Abogado del Estado- ha sostenido la inconstitucionalidad de este precepto del Reglamento, ni ha calificado como «relación de jerarquía» lo que no son más que facultades normales de cualquier presidente de un órgano colegiado.

Tampoco hay «indefinición» alguna, a su juicio, en el art. 8 del Proyecto, aparte de no constituir la mayor o menor vaguedad de una norma razón de inconstitucionalidad; las Conferencias sectoriales tienen fines bien precisos. Ni puede objetarse que la presidencia recaiga en un Ministro, pues es una opción que el legislador estatal ha elegido en el ámbito de libertad que la Constitución le otorga y se justifica materialmente por tratarse del órgano unipersonal estatal máximo de un ramo o sector administrativo; la atribución de la presidencia de la Conferencia no expresa otra cosa que la «posición de superioridad» en que la Constitución coloca al Estado respecto a las Comunidades Autónomas. Aparte de que la facultad de convocatoria que es atribuida al Ministro no es sino una facultad inherente a la presidencia de cualquier órgano colegiado, carece también de base constitucional pretender que las citaciones de convocatoria han de cursarse por intermedio del Presidente de cada Comunidad Autónoma; el art. 78.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, coherentemente con el principio constitucional de eficacia, del art. 103.1 de la Constitución, establece el principio de comunicación directa y no dejaría de ser anómalo que las citaciones de convocatoria a miembros de un órgano colegiado hubieran de efectuarse per saltum trasladándolas a través de quien no tiene tal condición.

Entrando a analizar el art. 9 del Proyecto, el Abogado del Estado pone, en primer lugar, de manifiesto el contenido y alcance del mismo.

En su apartado primero -declara- el art. 9 sujeta a las determinaciones generales («directrices generales») del planeamiento económico general a que se refiere el art. 131.1 de la Constitución, el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos generales que sean de interés general. Estas competencias que afectan a la utilización del territorio (por

ejemplo, ordenación territorial y urbanística, ordenación del litoral, etc.) y al aprovechamiento de recursos naturales de interés general (minería, hidrocarburos, etc.) comprenden de forma destacada competencias de planeamiento territorial o urbanístico y de planeamiento y programación sectorial, a cuyas determinaciones se atempera el ejercicio de las demás competencias administrativas en la materia. De este modo, el núcleo del art. 9.1 del Proyecto estriba en sujetar a las determinaciones del plan económico general del art. 131.1 de la Constitución las contenidas en el denominado planeamiento territorial o físico y en el planeamiento y programación sectoriales relativos a recursos naturales de interés general, tanto si se trata de planes y programas estatales como de las Comunidades Autónomas.

El art. 9.1 -concluye- viene a proclamar así la primacía del plan económico general del art. 131.1 de la Constitución o, dicho de otro modo, se limita a declarar una consecuencia, respecto a la planificación territorial y al planeamiento y programación de recursos naturales, del carácter vinculante del plan económico general para el Estado y las Comunidades Autónomas. Primacía que ha sido proclamada por el Tribunal Constitucional, sin que pueda argumentarse que se refería a la planificación económica y que no puede extenderse el contenido material de ésta a los supuestos del art. 9.1, pues este argumento carece de toda consistencia, tanto desde el punto de vista de la doctrina general de la planificación como, incluso, desde los datos jurídico-positivos de nuestro ordenamiento.

En cuanto al apartado segundo del art. 9, considera el Abogado del Estado que es claramente una norma de coordinación del ejercicio de las potestades planificadoras del Estado y de las Comunidades Autónomas, y que la regla que establece no puede ser más respetuosa con el principio de autonomía. A su juicio, si algún reproche cupiera hacer a este precepto sería tal vez el inverso del que se le ha hecho, a saber, que coloca al Estado Central en pie de igualdad con las Comunidades Autónomas, olvidando quizá la posición de superioridad en que aquél se encuentra frente a las Comunidades.

No cabe sostener -añade- que esta coordinación mediante acuerdo del art. 9.2 transforme en compartidas competencias que son exclusivas; más bien cabría decir que, si tal transformación existe, es la realidad del entrecruzamiento competencial y no el Proyecto de LOAPA la que produce aquélla, limitándose el Proyecto a dar una solución de coordinación al problema. Por otro lado, tampoco puede tacharse de inconstitucional al apartado en cuestión por su supuesto carácter genérico y poco técnico, pues el legislador no tiene la obligación constitucional de resolver hasta el último de los problemas que pueda plantear un precepto.

Por lo que se refiere al último inciso -señala- no establece propiamente un control y, si así fuera, no cabe olvidar que «el sistema de controles, en la relación Estado-Comunidad, no

se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes orgánicas» (Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 de febrero, en su fundamento séptimo); por ello no puede argüirse que dicha norma quebrante el sistema de controles previsto en la Constitución. Del mismo modo carece de fundamento la afirmación de que dicho precepto no encaja en las funciones atribuidas al Consejo en el art. 131.2 de la Constitución. El inciso último del art. 9.2 es perfectamente compatible con la naturaleza constitucional del Consejo del art. 131.2 de la Constitución y se limita a «anticipar» una función del repetido Consejo vinculando al futuro legislador ordinario. El carácter forzoso de la intervención dirimente del Consejo no entraña inconstitucionalidad. La falta de acuerdo entre las partes exige la intervención de un tercero imparcial dirimente y el legislador ha entendido que por tratarse de una materia técnica sería conveniente que la diferencia fuera resuelta por un órgano idóneo a tal fin, y que sería inadecuado que se resolviera por vía judicial.

Para concluir, y en relación con el art. 9 -y con el 6 y 8-, el Abogado del Estado estima conveniente recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/1982, de 4 de noviembre, fundamento octavo, en la que se afirma que la colaboración entre las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.

Por último, el Abogado del Estado, refiriéndose al art. 10 del título primero, expresa su opinión de que este precepto, mera síntesis de principios casi autoevidentes, es una especie de recordatorio, quizá en pura lógica no del todo necesario, pero conveniente como una nueva formulación de principios capitales inspiradores del Proyecto, y que la utilización del término «intereses generales» que en él se contiene no excluye de la calificación de «interés general» los peculiares de las Comunidades Autónomas.

E) Alegaciones en relación con el título II.

37. Las breves consideraciones hechas por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la representación de los 50 Diputados -únicas que impugnan la constitucionalidad material del título II del Proyecto de LOAPA- pueden esquematizarse de la siguiente forma:

El título es inconstitucional en su conjunto, pues su contenido desborda con mucho la competencia que la Constitución reconoce al Estado en lo que respecta a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales; tal competencia se limita a la

fijación de las correspondientes bases (art. 149.1.18), y el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 28 de julio de 1981, ha delimitado ya lo que en esta materia puede considerarse «bases» o «criterios básicos».

Por lo que se refiere al articulado de dicho título, las alegaciones se centran en los arts. 11.1 y 16.

En cuanto al art. 11.1, la inconstitucionalidad se predica del inciso primero y del inciso final. Del primero, porque da por supuesto que la legislación del Estado puede atribuir competencias a las Diputaciones provinciales, siendo así que al Estado no le incumbe más que la fijación de los principios básicos en materia de régimen local. Del último, por cuanto la igualdad de gestión de los servicios transferidos a las Corporaciones provinciales por otras Administraciones de ámbito superior no es un principio básico que pueda deducirse del ordenamiento jurídico vigente, y al establecer tal igualdad la norma incide en las competencias comunitarias, pudiendo llegar incluso a impedir su mismo ejercicio.

El art. 16, sólo impugnado por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, es considerado por ésta inconstitucional por el hecho de regular una materia propia de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

38. El Abogado del Estado, por su parte, insiste en el carácter armonizador del título II del Proyecto, de donde resulta la irrelevancia del enjuiciamiento de su contenido desde el punto de vista de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. No puede confundirse -afirma- la competencia estatal para la fijación de bases, establecida en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, con la competencia estatal para armonizar contenida en el art. 150.3 de la misma.

Respecto al art. 11.1, en su primer inciso señala que la esfera competencial de las Diputaciones constituye un aspecto básico del régimen local, pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional al referirse a la definición de las competencias de las Corporaciones locales, estas competencias no pueden quedar a merced de la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga del derecho a la autonomía local.

En cuanto al último inciso del art. 11.1, estima que no constituye más que una «carga en sentido técnico», que concilia el carácter habilitador -y no impositivo- de las transferencias y delegaciones a las Diputaciones provinciales con una obvia exigencia de igual trato y no discriminación, y es irrelevante que este principio de transferencia o delegación a todas las Diputaciones no pueda inferirse del ordenamiento vigente en materia de régimen local, dado el carácter preconstitucional de esta legislación.

Por lo que respecta al art. 16, el Abogado del Estado deduce de las consideraciones hechas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el precepto impugnado es el 15 y no el 16, pues al ser el contenido de este artículo manifiestamente aplicable a las Comunidades pluriprovinciales, no puede decirse, como hace el recurrente, que regula una materia propia de los Estatutos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales; ahora bien, de ser así, el recurrente carece obviamente de legitimación para impugnar por razones de inconstitucionalidad material un artículo que no afecta al ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma catalana, que es pluriprovincial. Por lo demás - añade-, el art. 15 pretende disciplinar con carácter general la integración de la Diputación Provincial en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y no se opone a que cada Estatuto de Comunidad Autónoma uniprovincial contenga sus propias normas de integración. Finalmente, tanto si las consideraciones adversas se refieren al art. 15 como al 16 olvidan el carácter armonizador del título II del Proyecto, en cuanto vinculante para la actividad normativa de las Comunidades Autónomas.

F) Alegaciones en relación con el título III.

39. Dentro del título III del Proyecto, las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos impugnan el art. 21.2 partiendo de que el art. 10.22 del Estatuto Vasco establece que la Comunidad Autónoma vasca tiene competencia exclusiva en la materia relativa a Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin más límites que lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución. Así, pues -señalan-, los únicos límites constitucionales son: a) El régimen jurídico general que se establecerá por Ley y, tratándose de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, será por Ley de su Parlamento. b) La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios, que deberá ser democrático. c) El principio de igualdad de los españoles y la libertad de circulación y establecimiento. Por tanto, el art. 21.2 del Proyecto es inconstitucional al reservar al Estado competencias que no resultan de la Constitución.

40. Las impugnaciones de la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se centran en los arts. 18.2, 19, 20 y 21.2.

Con la simple remisión al art. 2 del Proyecto -pone de manifiesto, refiriéndose al primero-, las competencias de los entes autonómicos sobre contratos y concesiones administrativas quedan sujetas a la posibilidad de que el Gobierno se reserve poderes reglamentarios y hasta de ejecución, siendo así que en el caso catalán la relación se establece

entre el «marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, los términos que la misma establezca» y la legislación de desarrollo y la ejecución que compete a los entes autonómicos (art. 149.1.18.^a de la Constitución en relación con el art. 10.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). En consecuencia, por medio de la técnica de la *lex interposita* se modifican e infringen los mencionados artículos de la Constitución y del Estatuto catalán.

En cuanto al art. 19, pone de relieve que, en su primer apartado, este precepto parte de la competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, conforme al art. 149.1.18 de la Constitución, pero no tiene en cuenta que las Comunidades Autónomas ostentan también una competencia sobre el régimen jurídico de sus Administraciones públicas en el marco de la legislación básica del Estado (art. 10.1 del Estatuto de Cataluña). En este último sentido, por tanto, y en la medida en que el artículo impone la aplicación de todas las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero, y no sólo de los principios básicos de la normativa estatal, conculca los artículos, ya invocados de la Constitución y del Estatuto catalán. Por otra parte, la aplicación de toda la normativa estatal hasta que una Ley del Estado establezca otro régimen diferente infringe, de paso, la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que permite inducir en cualquier momento las «bases» o «principios básicos» de la legislación vigente, como ha declarado el Tribunal Constitucional.

Por lo que respecta al segundo apartado del art. 19, estima que, al conceder al Gobierno poderes para intervenir en una materia en la que sólo se reserva al Estado la legislación básica, vulnera los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 10.2 del Estatuto catalán.

El art. 20 es, a su juicio, inconstitucional en la medida en que amplía las atribuciones del Tribunal de Cuentas extendiéndolas al control de la «gestión económica» del sector público, control no previsto por los arts. 136 y 152 d) de la Constitución.

Por último, refiriéndose al art. 21.2, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad considera que, al someter a las Corporaciones de Derecho público existentes en el territorio de cada Comunidad Autónoma a los «principios y reglas básicas establecidas por la legislación del Estado para dichas entidades», dicho precepto atribuye al Estado una competencia que no le confiere la Constitución, en cuyo art. 36 sólo se establece que «la Ley regulará las particularidades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales». Por otra parte -añade-, según el art. 9.23 de su Estatuto, la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 36 y 139 de la Constitución; precepto este último que no constituye un título habilitante de competencias para el Estado, sino solamente un módulo

que ha de informar, tanto positiva como negativamente, la actividad de todos los poderes públicos.

En consecuencia, concluye que el apartado segundo del art. 21 del Proyecto, y por necesaria conexión el apartado tercero del mismo y la disposición transitoria, se hallan en oposición no sólo con el art. 150.3 de la Constitución, sino también con los arts. 36 y 139 de la misma en relación con el 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

41. En relación con el título III del Proyecto, en el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña sólo aparece directamente impugnado el art. 19.1.

Partiendo de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico en ausencia de una específica Ley de bases estatal, la representación del Parlamento de Cataluña concluye que el art. 9.1 contradice dicha doctrina al impedir a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo en materia de contabilidad y control económico y financiero en tanto el Estado no dicte la correspondiente Ley prevista en el art. 149.1.18.^a de la Constitución. En efecto -señala-, al disponer que mientras no se dicte la Ley de bases se aplicará a las Comunidades Autónomas «las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado», está exigiendo la aplicación de todo el derecho estatal en la materia y no sólo de las bases del mismo y, por consiguiente, está conculcando la competencia de desarrollo legislativo que la Generalidad tiene en esta materia según los arts. 10.1 y 12.7 del Estatuto de Cataluña.

42. La representación de los 50 Diputados impugna los arts. 18.1 y 21 del título III.

Por lo que respecta a los Estatutos vasco y catalán -manifiesta-, el art. 18 no se ajusta a las previsiones constitucionales y estatutarias de reparto de competencias en materia de procedimiento administrativo, al referirse exclusivamente a las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y omitir la referencia a las especialidades del Derecho sustantivo. En cuanto al art. 21, además de la falta de carácter armonizador del precepto -la armonización es preventiva y se utiliza la técnica del reenvío-, este artículo altera el sistema de reparto competencial, pues la reserva de Ley contenida en los arts. 36 y 52 de la Constitución debe entenderse referida a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas siempre que éstas, en virtud de sus respectivos Estatutos, tengan asumida la competencia en materia de Colegios profesionales y organizaciones profesionales de carácter económico.

43. Por su parte, dentro del título III del Proyecto y en relación con el art. 18.1, señala el Abogado del Estado que lo único que puede justificar la producción de normas especiales de procedimiento administrativo son las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, según resulta de lo establecido en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, y que pretender relacionar el derecho sustantivo con especialidades de procedimiento administrativo o el Derecho procesal con las especialidades organizativas de las Comunidades Autónomas, además de ser un contrasentido, pugna abiertamente con la meridiana claridad del citado texto constitucional. Los Estatutos de Autonomía vasco y catalán -declara- no se apartan de la previsión constitucional, ni podrían ser jamás interpretados de distinta manera.

En cuanto a la objeción formulada contra el apartado segundo del art. 18, manifiesta que, dado que hace referencia a la remisión de tal apartado a los arts. 2 y 3 del Proyecto, pueden darse por reproducidas al respecto las consideraciones hechas en relación con estos artículos.

Para el Abogado del Estado, el sentido del art. 19.1 es anticipar que, en razón de las propias exigencias técnicas de la «cosa misma», constituye un aspecto básico o esencial del régimen jurídico de la contabilidad pública y del control económico y financiero el que existan unas reglas uniformes en la materia para el sector público estatal y el autonómico (aun salvando las especialidades estatutarias). Por otra parte -añade-, las Comunidades Autónomas deben aplicar la normativa estatal como exigencia mínima, pero en ningún caso les está vedado superponer otras técnicas de contabilidad o control económico y financiero. Al mismo tiempo, cualquier particularidad que venga exigida explícita o implícitamente por las características de las competencias estatutariamente asumidas -y con ellas se cubre toda posible singularidad- es, a su juicio, rigurosamente respetada en el citado precepto.

Finalmente, señala que la norma objeto de examen tiene un claro engarce con las disposiciones de la LOFCA, cuyo art. 17 estatuye un criterio de homogeneidad para la elaboración de los presupuestos con el fin de posibilitar su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto al apartado segundo del art. 19, estima que tiene carácter armonizador; en este caso -precisa- los «principios» últimos de la armonización se concretan en la metodología propia de la Comunidad Económica Europea cuyo presumible tecnicismo y variabilidad justifican más que sobradamente la remisión genérica, por un lado, y la conveniencia de que su adecuación se procure por una acción unitaria, por otro.

Frente a la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para la que el art. 20 del Proyecto implica una ampliación no prevista en los arts. 136 y 153 d) de la Constitución al incorporar a la noción de «gestión económica» la de «gestión financiera», el Abogado del Estado entiende que esta adición no refleja el verdadero novum del precepto. La innovación estriba, a su juicio, en el establecimiento de Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma para el ejercicio de las funciones que la Ley orgánica le asigna, mientras que el art. 23 de dicha Ley preveía una Sección única de fiscalización organizada en departamentos sectoriales y territoriales. Parece, pues, que el art. 20 del Proyecto representa una elevación de nivel de las unidades orgánicas del Tribunal de Cuentas que fiscalizan la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas, y, si esto es así, el alcance innovador del artículo en cuestión respecto al art. 23 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas justifica, en su opinión, el carácter orgánico de aquél (art. 81.2 de la Constitución y 28.2 a sensu contrario de la LOTC).

Por lo que respecta al art. 21 del Proyecto, comienza el Abogado del Estado recordando que los apartados primero y segundo de este artículo establecen los principios a los que las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos han de adecuar su actuación y las representaciones de intereses profesionales su organización y competencias, añadiendo que no deben confundirse tales principios con las bases a que se refiere el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

Es cierto -manifiesta- que las Corporaciones de naturaleza jurídico-pública encajan en parte dentro del marco del precepto constitucional que atribuye al Estado una competencia básica sobre el régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, pero esta calificación no identifica absolutamente a estas entidades. La generalidad de la doctrina reconoce en estas corporaciones una «base privada» de tipo asociativo tendente a la consecución, como objetivo primordial, de fines privados propios de los miembros que las integran. Es el poder público el que, en lugar de crear un aparato propio, «aprovecha» estas organizaciones para la consecución de fines públicos, asumiendo para ello una decidida intervención en su constitución (que impone forzosamente), integrando coactivamente a sus miembros, imponiendo también un tipo determinado de organización e incluso otorgándoles competencias administrativas (de ejercicio naturalmente forzoso).

Partiendo del carácter asociativo de las Corporaciones públicas del Proyecto, el Abogado del Estado aprecia que la regulación del art. 21 del mismo se sitúa justamente en el borde del núcleo esencial del derecho de asociación y afecta incuestionablemente a su círculo concéntrico inmediato, que es el constituido por el art. 149.1.1.^a de la Constitución.

Hallándonos -declara- en los confines mismos de las posibilidades de acción del legislador ordinario y en el campo de las condiciones básicas del ejercicio de un derecho fundamental (el del art. 22 de la Constitución), es claro que existe una competencia estatal irrenunciable para regularlo y que, por la índole particular del derecho en cuestión dicha regulación ha de ser por Ley orgánica.

Aun aceptando, incluso a efectos puramente dialécticos, que las competencias estatutarias sobre Colegios y Corporaciones fueran auténticamente exclusivas, tal como se configuran en los Estatutos de Autonomía, la Comunidad Autónoma no podría, a juicio del Abogado del Estado, regular aquellos aspectos que incidiesen en un derecho fundamental como es el derecho de asociación. La competencia de las Comunidades -arguye- deriva en última instancia del contenido de la regulación: una ordenación legal que no interfiriese en lo más mínimo el derecho de asociación podría ser asumida por cualquier Comunidad Autónoma; una regulación que pretendiese reflejar un modelo próximo a la realidad legislativa vigente de estas Corporaciones o Colegios sólo podría ser abordada por el Estado mediante una Ley orgánica. Dentro de esta alternativa, cabría sostener que la competencia instituida en favor de las Comunidades Autónomas es una competencia limitada por vía negativa -respecto de las materias propias de Ley orgánica-, pero que, dentro de dicho límite, las Comunidades pueden configurar las Corporaciones o Colegios siguiendo los esquemas o modelos que tengan por conveniente y que esta posibilidad no debe ser limitada por la acción legislativa del Estado. Ahora bien, llevando esta idea a sus últimas consecuencias se llegaría, sin embargo, a situaciones complejas derivadas eventualmente de esquemas conceptuales totalmente divergentes e incluso contradictorios.

Precisamente al objeto de evitar estas divergencias -señala-, el Proyecto de LOAPA asume para el art. 21 un carácter armonizador, con el evidente propósito de conseguir un mínimo de uniformidad en la regulación de los Colegios profesionales y Corporaciones representativas. Esto no significa, obviamente, -añade-, que las Comunidades Autónomas vean limitada toda posibilidad normativa en este campo; por el contrario, el propio esquema normativo del Proyecto, que conduce a una «publicación» de dichas Corporaciones o Colegios, lleva en cierta medida a situar el problema dentro del campo de las competencias sobre las Administraciones públicas, donde el Estado ostenta una competencia básica y las Comunidades una competencia normativa de desarrollo. Mas este esquema no es algo derivado de la naturaleza intrínseca de tales Corporaciones (ya que su configuración básica permite diversas opciones políticas), sino de las propias determinaciones del Proyecto de LOAPA en su doble carácter de Ley orgánica y Ley armonizadora.

Por lo que respecta al apartado tercero del art. 21 y a la disposición transitoria única, estima el Abogado del Estado que los Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refiere el precepto se sitúan, por el alcance de su proyección y el ámbito de intereses que representan, en el plano de la acción legislativa del Estado, derivando la necesidad de que sean regulados por Ley orgánica de las mismas razones expuestas con carácter general para los Colegios y Corporaciones. En cuanto a su carácter armonizador, basta, a su juicio, con remitir a lo expuesto con carácter particular sobre este precepto a propósito de las normas armonizadoras.

Finalmente, señala el Abogado del Estado que la disposición transitoria única del Proyecto no hace sino definir la normativa provisional aplicable a los Consejos Generales o Superiores en virtud de una competencia que no ha sido siquiera discutida en los recursos. Huelga significar -añade- que el carácter orgánico y el armonizador quedan limitados a la norma de remisión sin extender en absoluto su rigidez a la norma remitida; el propio carácter transitorio del precepto así lo evidencia.

G) Alegaciones en relación con el título IV.

44. En relación con el título IV del Proyecto y con el fin de negar su legitimidad constitucional, la representación del Gobierno y la del Parlamento vascos utilizan dos líneas argumentales, basadas, respectivamente, en la falta de idoneidad del procedimiento utilizado y en la confusión existente en el articulado entre los conceptos de competencia y de servicio.

Dentro de la primera, recuerdan que el art. 147.2 d) de la Constitución remite al Estatuto de Autonomía, en su doble carácter de norma institucional básica de cada Comunidad y de norma integrante del ordenamiento jurídico estatal, la determinación del régimen básico de las transferencias de servicios.

Por lo que a la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere, precisan que este cauce normativo de ordenación del proceso de transferencias es complementado por la disposición transitoria segunda de su Estatuto de Autonomía, que atribuye a una Comisión mixta paritaria la facultad de establecer «las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que estatutariamente le corresponden y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias».

Si el Estatuto de Autonomía establece expresamente a la Comisión Mixta asignándole capacidad para dictar las normas que regulen el traspaso de servicios (y así lo hace), no puede una ley (ni siquiera orgánica) fijar unilateralmente tales normas sin que ello suponga una

modificación estatutaria por vías distintas de las previstas en los arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución y en el título IV del Estatuto Vasco. No debe inducir a error -añaden- el hecho de que se haya utilizado un Decreto como vehículo jurídico (de mínimo rango jerárquico) para el establecimiento de las normas que han de regir el proceso de traspasos, pues en este caso no puede hablarse de una relación jerárquica (Ley orgánica-Decreto). Lo que hace el Real Decreto 2339/1980 es poner fin normativo a la remisión hecha en el art. 147.2 d) de la Constitución y, por tanto, ha de interpretarse en vinculación directa a la misma.

En consecuencia, la regulación del proceso de traspasos por vía de Ley orgánica supone una abierta violación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

También es inconstitucional el título IV del Proyecto -señalan la representación del Gobierno y la del Parlamento vascos dentro de su segunda línea argumental-, en cuanto dicho título pretende que lo que se traspasa son competencias, mientras que de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía resulta que las competencias se asumen y son los servicios lo que se transfiere [arts. 147.1 y 2 d), 148.1 y 2 y 149.3 de la Constitución; disposición transitoria segunda del Estatuto del País Vasco y el preámbulo y los arts. 2 y 3 A) del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco], y así lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, cabría tachar de inconstitucionalidad a los arts. 25 y 26 del Proyecto, pues derogan el contenido del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre.

También resulta evidente que los arts. 22 a) y 24, relativos a normas de entrada en vigor, contradicen el art. 2, último párrafo, del mencionado Real Decreto-, que desarrolla directamente la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía; así como que el art. 23 reduce marcadamente la función de los acuerdos de la Comisión Mixta al asignarle el carácter de mera propuesta que el Decreto de transferencia aprueba, cuando, según el citado art. 2, los Gobiernos que intervienen en la Comisión están obligados a formalizar («formalizarán») mediante Decreto los acuerdos adoptados, sin poder introducir variante alguna en sus términos. Por lo que respecta a la materia regulada en el art. 28, ésta se encuentra ya prevista en el reiteradamente citado Real Decreto, lo mismo que ocurre con la contenida en el art. 27, el cual pretende incluso introducir una excepción modificativa respecto de lo establecido en aquél.

Por todas las razones expuestas -concluyen la representación del Gobierno y la del Parlamento vascos-, los mencionados preceptos resultan inconstitucionales, y, en

consecuencia, lo que procede es una declaración del Tribunal Constitucional en el sentido de que el Proyecto de LOAPA no será de aplicación, en lo que a su título IV se refiere, en la regulación del sistema de traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

45. Por su parte, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña señala, en relación con el título IV del Proyecto, que, de acuerdo con el art. 147.2 d) de la Constitución, corresponde a los Estatutos de Autonomía la normación de los aspectos esenciales de los traspasos de servicios, y que, en el caso de Cataluña, tal normación está contenida en la disposición transitoria sexta de su Estatuto, desarrollada por el Real Decreto de 31 de julio de 1980, que fue dictado a propuesta de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalidad de Cataluña.

A su entender, el título IV del Proyecto incide en estas materias a pesar de estar reservadas a los Estatutos de Autonomía, regulándolas en ocasiones de forma diferente a la contenida en los mismos. Así sucede con los arts. 23, 24 y 25.1.

Una especial atención le merece la letra c) del art. 22, en la que las directrices y valoraciones de la Administración estatal se extienden más allá de los traspasos y respecto a unos servicios que, por el mismo hecho de haber sido transferidos, ya no dependen de ella. Así declara que, en la medida en que esa norma da lugar a la implantación de unas nuevas condiciones para el ejercicio de las competencias autonómicas, sin ninguna clase de soporte constitucional, de manera totalmente indiferenciada y al margen de los procedimientos establecidos por la Ley Fundamental, supone una clara invasión del ámbito autonómico protegido por el art. 2 de la Constitución, y una infracción de los criterios constitucionales sobre el reparto y ejercicio del poder territorial (arts. 148 y 149 de la Constitución).

En cuanto al último inciso del art. 26.3, implica, a su juicio, la anulación de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas (art. 49 del Estatuto de Cataluña), que es inherente a la autonomía política, e ignora que los créditos transferidos, por el solo hecho de haberlo sido, ya son propios de los Entes autonómicos.

46. También, por lo que al título IV del Proyecto se refiere, la representación del Parlamento de Cataluña comienza recordando que, de conformidad con lo establecido en el art. 147.2 d) de la Constitución, es el Estatuto de Autonomía de Cataluña quien, en su disposición transitoria tercera, establece el sistema transitorio de valoración de los servicios transferidos a la Generalidad.

Pese a ello -señala- y con la consiguiente conculcación del contenido estatutario, el art. 26.2 del proyecto de LOAPA difiere al Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la LOFCA, la determinación general de este método de valoración, desapoderando de su competencia a la Comisión Mixta Estado-Generalidad. Es cierto - arguye- que el art. 3 de la LOFCA enumera las competencias del referido Consejo, entre las que se encuentra la de elaborar «en su caso» el método de cálculo de los costes transferidos, pero el hecho de que en la LOFCA exista la precisión «en su caso», así como la disposición final que impone su interpretación armónica con los Estatutos, lleva forzosamente a la conclusión de que en el caso de la Generalidad esa competencia sigue siendo de la Comisión Mixta, con pleno respeto al contenido del texto estatutario. Podría argumentarse de contrario -añade- que el Proyecto de LOAPA, en el aspecto ahora examinado, se limita a modificar a la propia LOFCA sobre la base del art. 157.3 de la Constitución, pero este planteamiento no resulta admisible dado que dicho precepto constitucional, al abrir la posibilidad de una regulación de los recursos financieros de las Comunidades (potestativa, por cierto), que remite a una Ley orgánica, no presupone que el contenido de ésta pueda llegar a modificar los Estatutos de Autonomía, sino que habrá de ceñirse al desarrollo de las previsiones generales de la Constitución, respetando las previsiones especiales que los estatutos puedan contener en materia financiera, como así lo hace la LOFCA.

También estima la representación del Parlamento de Cataluña que el art. 24.2 del proyecto altera la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, desconociendo el contenido de la misma, especialmente el de su apartado tercero, al establecer directamente un calendario concreto y determinado para la efectividad de las transferencias.

Asimismo, considerando que en el art. 27.2 del Proyecto se remite a la «normativa estatal correspondiente» el procedimiento de formalización de la entrega de bienes, derechos y obligaciones y documentación, que sean consecuencia del traspaso de servicios, entiende la representación del Parlamento de Cataluña que esta remisión a la normativa estatal puede llegar a suponer una nueva variación de las competencias propias de la Comisión Mixta Estado-Generalidad, según lo dispuesto en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía, a no ser que tal remisión sea exclusivamente formal y salvando en todo caso la competencia de la Comisión Mixta para establecer y reglamentar los aspectos relativos a la entrega de los bienes y derechos que corresponden a la Generalidad en virtud del traspaso de servicios.

Por último, señala que el inciso final del art. 27.2, al remitir a la «normativa estatal correspondiente», es contrario al principio de autonomía reconocido y garantizado por la Constitución (arts. 2 y 137), toda vez que la transferencia de bienes, derechos, etc., implica la total e incondicionada asunción de su titularidad por las Comunidades Autónomas que, además, gozan de plena capacidad para administrarlos.

47. La representación de los 50 Diputados plantea la inconstitucionalidad del título IV del Proyecto, tanto desde el punto de vista formal (no es la Ley orgánica el vehículo jurídico previsto en la Constitución para establecer las normas por las que han de regirse los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas) como material [las normas dedicadas en el Proyecto a regular el proceso de traspasos de servicios vulneran el contenido de las normas ya emanadas en desarrollo directo del art. 147.2 d) de la Constitución].

Sus consideraciones en torno a la inconstitucionalidad formal del título IV se centran en los siguientes puntos:

a) El traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas es, por de pronto, una materia por completo ajena a la reserva realizada en el art. 81.1 de la Constitución. Pero, en el supuesto ahora contemplado, la violación de la «reserva a Ley orgánica» de dicho artículo es apreciable, además, por vía de definición positiva, pues la propia norma fundamental prevé un cauce normativo expreso [art. 147.2 d)] para ordenar los traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas. Por ello no cabe recurrir a la figura de la conexión temática (posible en el caso de Leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía y al mismo tiempo ordenen el proceso de traspaso) introducida por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, ni puede hablarse de razones de «buena política legislativa» desde el momento en que, si se acepta la regulación de los traspasos de servicios en el Proyecto, se abandona el cauce previsto en el art. 147.2 d) de la Constitución.

b) Las posibilidades del constituyente a la hora de fijar el marco en que habrá de desarrollarse el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas se reducían a tres: atribuir tal función a los órganos centrales del Estado; dejar que fueran las Comunidades quienes configuraran su propio substrato material una vez que hubieran asumido las competencias en los Estatutos, y acudir a soluciones eclécticas basándose en que, al ser dos las Administraciones afectadas, ambas merecen intervenir en la adecuación de sus estructuras funcionales.

Es esta tercera vía la seguida por el constituyente, si bien utilizando el método de remisión a los Estatutos de Autonomía, los cuales han establecido, con carácter

complementario, las bases de dicho traspaso mediante la creación, entre las Administraciones afectadas, de Comisiones Mixtas de carácter paritario, competentes tanto para adoptar los acuerdos relativos a traspasos concretos como para establecer las normas por las que han de regirse en su actuación.

Por ello cuando el Proyecto establece en sus arts. 22 a 28 las normas por las que se rigen los traspasos de servicios no sólo está utilizando una Ley orgánica para regular una materia impropia, sino que está abandonando el método previsto por la Constitución y los Estatutos, al tiempo que impide la intervención de representantes de cada Comunidad Autónoma (carácter paritario de la Comisión Mixta) en la ordenación de su propia estructura formal.

Por lo que se refiere a la inconstitucionalidad material del título IV del Proyecto, la representación de los 50 Diputados señala que, pese a su correcta rotulación, «Transferencias de servicios», en su articulado está latente la idea de que lo que se traspasa del Estado a las Comunidades Autónomas son competencias, y que esta conclusión se obtiene tras la lectura de los arts. 25.1, 25.2 f) y 27.1.

Con arreglo a la más estricta interpretación constitucional -manifiesta- hay que afirmar que una determinada competencia corresponde a la Comunidad en virtud tan sólo de la asunción que su Estatuto de Autonomía realice dentro del marco constitucional; los Decretos de transferencias únicamente traspasan medios personales y materiales que posibiliten el ejercicio de la competencia ya asumida, pero nunca esta misma. Así se deduce de los arts. 147.2 d), 148 y 149.3 de la Constitución, y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional.

A juicio de la representación de los 50 Diputados, atendiendo a las anteriores consideraciones, el examen pormenorizado de los arts. 22 a 28 del Proyecto revela las distintas inconstitucionalidades (de carácter formal y material) ya señaladas.

Así, el art. 22, al hacer referencia a fechas de entrada en vigor de los traspasos y de los Reales Decretos que los aprueben (art. 24), vacía de contenido el procedimiento, constitucionalmente establecido, de fijación de reglas en el seno de las Comisiones Mixtas y atenta literalmente contra las normas establecidas por las Comisiones ya constituidas.

Lo mismo cabe decir del art. 23 que, además, reduce al valor de mera propuesta el acuerdo de la Comisión Mixta cuando, según la Constitución y, por remisión, los Estatutos, es la Comisión quien decide el traspaso, y no el Gobierno del Estado al formalizar el acuerdo en Decreto; éste se limita a reproducir el acuerdo ya adoptado, sin que pueda modificarlo unilateralmente.

Vacían igualmente de contenido la potestad de autoordenación de la Comisión Mixta los arts. 25.2, 26 y 28. Finalmente, los arts. 25.1, 25.2 f) y 27 olvidan que son la Constitución y los Estatutos de Autonomía las únicas normas jurídicas hábiles para limitar las competencias del Estado, valor atributivo que nunca puede otorgarse a un Decreto de transferencia.

48. Antes de pasar a examinar los preceptos del título IV del Proyecto que han sido impugnados, el Abogado del Estado estima oportuno hacer unas consideraciones generales acerca de las alegaciones de los recurrentes en relación a dicho título, alegaciones que pueden centrarse en los siguientes puntos: 1.º el traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas es materia ajena a la reserva del art. 81 de la Constitución; 2.º los traspasos de servicios deben hacerse desde los correspondientes Estatutos de Autonomía, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución y en las disposiciones transitorias de los Estatutos ya aprobados, siendo, por consiguiente, inconstitucional que otra Ley pretenda dar normas al respecto; 3.º en el título IV late la idea de que lo que se traspasa son competencias, lo que es contrario a la Constitución y a los Estatutos.

Por lo que al primer punto respecta, señala que el carácter orgánico del Proyecto resulta obligado, dada su incidencia en el proceso general de traspasos y dado el rango orgánico asignado a los Estatutos de Autonomía según el art. 81.1 de la Constitución, aparte de que en el título IV aparecen concretados o matizados conceptos, como el de nivel de prestación o de valoración de los servicios transferidos, que venían ya contemplados en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), circunstancia que, por sí sola, aboca a su regulación en Ley orgánica.

En cuanto al segundo punto, considera que el Proyecto no pretende alterar en lo más mínimo el mecanismo constitucional de los traspasos de servicios; el esquema estatutario sigue siendo, en líneas generales, el punto de arranque de su regulación, como se desprende del inciso final del art. 23 («Los Reales Decretos de transferencias de servicios que aprueben las propuestas de las Comisiones Mixtas...»), y del art. 28.2 («... acuerdos de traspaso debidamente promulgados»). Cuestión diferente es que se establezcan las bases para que los representantes del Gobierno del Estado estén en las Comisiones Mixtas «de una manera distinta», pero eso no tiene nada que ver con el procedimiento para el traspaso tal como lo regulan los Estatutos.

Por lo que concierne al Estatuto Vasco, entiende el Abogado del Estado que cualquiera que sea el punto de partida estatutario, las implicaciones son las mismas, y la Comisión Mixta

para los traspasos al País Vasco no tiene funciones distintas de las de sus homólogas para el resto de las Comunidades Autónomas. Y esto mismo, *mutatis mutandis*, vale para Canarias, cuyo Estatuto silencia las consecuencias de los trabajos de la Comisión Mixta (disposición transitoria 4.^a). Puede, pues, afirmarse -concluye- el respeto absoluto del proyecto a los Estatutos de Autonomía en lo que se refiere al procedimiento de traspaso de servicios.

Respecto a la cuestión de si las normas dadas para el País Vasco en el mencionado Real Decreto tienen, en la parte que exceden de la regulación del funcionamiento de la Comisión Mixta, un valor jurídico sustantivo protegido por el rango estatutario, o si pueden ser alteradas por el Proyecto, estima que la fuerza del pacto fraguado en el seno de la Comisión Mixta sólo puede llegar hasta donde se lo permite la fuerza de la forma jurídica que lo ampara, ya que cualquier otra posición se sale del marco jurídico-positivo en que deben situarse los problemas constitucionales. De otro modo - añade-, nunca estaría resuelto un problema, ya que siempre podría esgrimirse un pacto por debajo de su exteriorización formal y alegar que aquél ha sido roto como excusa para el incumplimiento de las normas.

En suma, pues, y en el terreno de los principios, una Ley orgánica del Estado dictada dentro de sus competencias -como la que ahora se cuestiona- puede derogar, a su juicio, otra norma estatal de inferior rango -como el Real Decreto 2339/1980-, cualesquiera que sean los argumentos metajurídicos que lo desaconsejen. Ahora bien, ello no significa que el Proyecto de LOAPA derogue con su vigencia el mencionado Decreto, ya que éste, naturalmente, puede no verse afectado por aquél, y esto es precisamente lo que en términos generales ocurre, pues el Proyecto condensa y expande hacia el resto de las Comunidades la experiencia de las dos primeras, lo que comporta criterios de sistematización, pero no alteración sustancial del proceso en marcha. Este animus -señala- es patente en el párrafo b) del art. 22 y en el apartado 2 del art. 25; así como es patente el afán sistematizador en los arts. 22 a) y 24, en lo que atañe a calendarios de traspasos, y en el art. 23, en relación con el 22 a), en lo que al contenido de los traspasos se refiere.

Finalmente, por lo que respecta al tercer punto en que pueden centrarse las alegaciones de los recurrentes, esto es, a la denuncia de que algunos preceptos del título IV del proyecto [25.1, 25.2 f) y 27.1] dan a entender que lo que se traspasa son competencias y no servicios, es evidente, a juicio del Abogado del Estado, que se trata simplemente de una expresión incorrecta.

Entrando ya en el examen del articulado, estima que, por lo que se refiere al art. 22, no puede considerarse una infracción del Estatuto la reconducción de la facultad de algunas Comisiones de establecer los calendarios y plazos para el traspaso a unas fechas anuales

concretas, ya que aquéllas siguen teniendo un margen de elección y mantienen, por tanto, sus posibilidades, aunque sujetas a lo que el interés general demanda.

En cuanto a la impugnación del apartado c) por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña, resulta para él difícilmente comprensible, dado que dicho apartado deja notoriamente a salvo «las facultades de organización y dirección del conjunto de los servicios que correspondan a la Comunidad Autónoma», que constituiría la única vía constitucional para la temida intromisión permanente de la Administración del Estado. Por otra parte -arguye-, existe un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales que según la Constitución debe ser garantizado en todo el territorio español (art. 158.1), garantía cuyo responsable último es el Estado (art. 15 de la LOFCA); del mismo modo que, en aras a la igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio (art. 139.1) y a la obligación que tienen los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40.1), el Estado debe garantizar que los españoles no vean mermados sus derechos al utilizar en condiciones inferiores unos servicios que venían recibiendo del Estado. Por todo ello, una Ley general que recuerde esa obligación no sólo no es inconstitucional, sino que es muy conveniente para tranquilizar a los ciudadanos.

Respondiendo a las dos imputaciones básicas hechas por los recurrentes al art. 23 -que reduce el valor del acuerdo de la Comisión Mixta al de mera propuesta, y que establece condiciones no previstas en las normas dictadas para los traspasos a la Generalidad-, señala el Abogado del Estado que, por lo que a la segunda se refiere, la imputación es en exceso vaga y no suministra elementos para el análisis. En cuanto a la primera, insiste en que son los Estatutos mismos quienes han diseñado un esquema -que el Proyecto respeta- en el que a la Comisión Mixta corresponde tomar acuerdos en forma de propuesta al Gobierno; incluso cuando un Estatuto guarda silencio -como en el caso del vasco- la práctica seguida en los sucesivos traspasos ha mantenido el mismo procedimiento.

En cuanto a las acusaciones formuladas contra el art. 24, las considera rebatidas al hilo de la defensa del art. 22.

Por lo que se refiere al art. 25, cuyo apartado 1 ha sido impugnado por los 50 Diputados y el Gobierno catalán, estima el Abogado del Estado que se trata de un texto extremadamente respetuoso con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y que tan sólo persigue facilitar el ejercicio de las respectivas competencias cuando éstas sean compartidas, evitando roces y escollos entorpecedores, para lo que utiliza dos técnicas impecables: la delimitación de los campos de acción y la coordinación.

A las alegaciones de los Diputados contraobjeta que la potestad de autoordenación de la Comisión Mixta se reduce a la facultad de establecer sus normas de funcionamiento, siendo su ejercicio previo al momento considerado por el proyecto, ya que éste comienza su regulación cuando las Comisiones Mixtas han empezado sus trabajos, es decir, cuando ya han empezado a «funcionar», por todo lo cual nada puede objetarse a que se asignen unos contenidos mínimos a las propuestas que han de formular al Gobierno.

En cuanto a los argumentos utilizados por los órganos vascos, destaca que se apoyan, como es usual, en la peculiaridad de su Estatuto, a la hora de regular la Comisión Mixta encargada de realizar los traspasos, por lo que no hay que insistir sobre un punto ya considerado anteriormente. Con todo, le sorprende que no aprecien el éxito que para ellos significa el que los criterios de su norma específica -el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre- se hayan convertido en criterios de aplicación general para todos los procesos de traspasos de servicios.

Analizando el art. 26 del Proyecto, el Abogado del Estado señala que lo que de innovador parece contener se encuentra ya en los Estatutos y en la LOFCA. El Proyecto - declara- no ha venido a privar a la Comisión Mixta Estado-Generalidad de nada que tuviera atribuido, sino a concretar y reiterar lo que ya en la LOFCA aparecía como competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera; ello explica su encaje en la reserva de Ley orgánica. También señala que el precepto viene a favorecer la autonomía por cuanto, con la fórmula utilizada, hace posible el ejercicio efectivo de competencias que, de otra suerte, tendría que aplazarse hasta que se dispusiera de los datos definitivos para valorar el coste efectivo de los servicios transferidos. La cautela, en fin, del último inciso responde al hecho de que el crédito es una partida de los Presupuestos Generales del Estado y, en consecuencia, está sujeto a los límites propios del gasto del Estado, uno de los cuales es la obligación de emplear los créditos exclusivamente para la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos (art. 59 de la Ley General Presupuestaria). En definitiva, la solución apuntada por el Proyecto le parece impecable por representar una combinación armoniosa de respuestas a un problema real, en beneficio claro del desarrollo de los procesos de transferencias.

Por lo que se refiere al art. 27, estima que no existe contradicción entre el apartado 1 del mismo y el art. 4. del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, como pretende la representación del Gobierno y Parlamento vascos. Ambos preceptos -señala- dicen lo mismo refiriéndose a los expedientes en tramitación, no a los resueltos. La norma específica de traspasos al País Vasco no contempla el caso de los expedientes resueltos, frente a los que se interpone un recurso, y precisamente en relación con éstos aporta el Proyecto una regulación

nueva que favorece a las Comunidades Autónomas, desde el momento en que se les evita sufrir las consecuencias económicas de asuntos en cuya tramitación no tuvieron intervención alguna. Por otra parte, la solución resulta razonable si se tiene en cuenta que difícilmente podría una Comunidad Autónoma resolver un recurso relativo a una actuación absolutamente ajena a ella misma en el momento al que habría que retrotraer la cuestión.

En cuanto al apartado 2 del art. 27, considera el Abogado del Estado que es inherente a la forma de proceder exigible al Estado el que cuide de la constancia documental del traspaso. Ello no es óbice para que la Comunidad Autónoma establezca sus propios controles formales de recepción, pero para el buen orden del patrimonio del Estado debe existir garantía de constancia en los elementos patrimoniales transferidos. Por ello estima que no debe considerarse competencia de la Comisión Mixta la propuesta de normación de esos aspectos, ya que no atañen al ente receptor, sino al ente transmisor.

H) Alegaciones en relación con el título VI.

49. Las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos estiman oportuno hacer algunas consideraciones generales sobre el pretendido carácter orgánico del título VI del Proyecto, sobre el reparto de competencias en materia de función pública y sobre el contenido del título, antes de entrar en el examen de su articulado.

Por lo que a la primera cuestión se refiere, señalan que, si se exceptúa el art. 20, relativo al Tribunal de Cuentas, no puede encontrarse punto alguno de conexión que permita calificar de orgánica la materia contenida en el título VI. Es cierto -señalan- que el traspaso de funcionarios estatales puede ser objeto de regulación por parte del Estado, pero no es la Ley orgánica la figura idónea para ello, sino la Ley ordinaria.

En cuanto a la segunda, reconocen que, de acuerdo con el art. 149.1.18^a de la Constitución y el art. 10.4 del Estatuto Vasco, la competencia en materia de funcionarios puede deslindarse de la siguiente forma: a) al Estado corresponde dictar las bases que regulen el régimen estatutario de los funcionarios públicos, y b) a la Comunidad Autónoma compete, de acuerdo con dichas bases, el desarrollo legislativo y la ejecución. Pero advierten también que régimen de funcionarios (art. 149.1.18.^a) y «traspaso» de los mismos [art. 147.2 d)] son cuestiones diferentes; el art. 147.2 d) de la Constitución articula un instrumento jurídico distinto del establecido en el art. 149.1.18.^a, del que deriva con plena congruencia y constitucionalidad la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía, y no puede variarse de contenido la referencia que en ella se hace a que «la Comisión Mixta está integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado».

Por lo que respecta al contenido del título VI, consideran que cabe distinguir dentro de él dos clases de normas: las relativas al proceso de transferencia de funcionarios y las que tienen por finalidad establecer criterios básicos relativos a la función pública.

Las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos llegan a la conclusión de que el Proyecto de LOAPA establece una regulación que no es otra cosa que la aplicación del «modelo regional italiano» al modelo autonómico español, en cuanto a función pública se refiere. Tal aplicación, sin embargo, no es, a su juicio, factible, pues en la Constitución española no existe una norma análoga a la disposición transitoria y final VIII de la Constitución italiana; al contrario, en aplicación del principio dispositivo, opta por un sistema radicalmente opuesto al establecer que sean los Estatutos quienes determinen las bases para el traspaso de los servicios. Como así se hizo en el Estatuto Vasco, en su disposición transitoria segunda.

Por otra parte, consideran que, en buena técnica legislativa, no es el Proyecto el instrumento adecuado para determinar los criterios básicos relativos a la función pública y que tampoco resulta técnicamente idóneo pretender atribuir a dichos criterios el carácter de «principios» armonizadores, por los siguientes motivos: a) la técnica armonizadora no tiene sentido si, como ocurre en el presente caso, el Estado posee ya un instrumento jurídico (Ley de bases) para establecer los principios a que deben ajustarse las normas territoriales sobre la materia; b) los «principios básicos» relativos a la función pública entran en regulaciones de detalle, alterando en esencia el carácter de la armonización; c) los arts. 34, 35 y 37, especialmente, tienen un sentido jurídico absolutamente atípico al adoptar la técnica del «reenvío».

Entrando ya a analizar el articulado del título VI del Proyecto y por lo que respecta al apartado primero del art. 31, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos hacen también estas consideraciones:

a) En relación con los funcionarios transferidos, se instaura en dicho apartado un sistema de doble dependencia, muy criticado por la doctrina, pues, si bien el art. 31.1 en relación con el 32.1 establece que dichos funcionarios se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, la disposición adicional segunda in fine señala que los funcionarios estatales transferidos tendrán la condición de funcionarios estatales dependientes de las Comunidades Autónomas. De este modo, al negar a estas últimas una burocracia propia y diferenciada de la del Estado, se viola el reparto constitucional de competencias, así como la propia virtualidad del principio autonómico que, en esta materia, se concreta en la facultad de autoorganización de las instituciones de autogobierno de la

Comunidad (art. 10.2 del Estatuto Vasco en relación con la competencia que reconoce el art. 10.4 del mismo).

b) El art. 31.1 en relación con el 32.1 limita el carácter de funcionarios propios de la Comunidad a los funcionarios transferidos, sin que se establezca en lugar alguno el régimen al que quedarán sujetos los funcionarios trasladados, a pesar de que el art. 33.3 diferencia unos de otros, con lo que la Ley no sólo plantea problemas de constitucionalidad sino que genera dudas sobre el régimen mismo de los funcionarios.

En cuanto al apartado segundo del art. 31 resulta, a su juicio, inconstitucional por impedir un sistema retributivo autónomo derivado de las propias condiciones de prestación del servicio, pues la homogeneidad retributiva que en él se pretende no sólo atenta contra el principio jurídico de autonomía (art. 2 de la Constitución) que se manifiesta también en esta materia (arts. 149.1.18.^a de la C.E. y 10.4 del EAPV), sino contra la realidad misma que es, precisamente, la que confiere sentido a la pretensión constitucional del principio de autonomía. Pero aún más -añaden-, aunque cupiera una Ley de armonización preventiva, dicho artículo sería inconstitucional, pues la necesidad apreciada por las Cortes no puede ir en contra del «interés general» y de la razón misma de las cosas.

Finalmente examinan el apartado séptimo del art. 31, señalando que nada hay que objetar en cuanto a su constitucionalidad material siempre y cuando la asignación de destino forzoso se corresponda con la previa dotación de plaza; en cualquier otro caso se modificaría el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, ya que su art. 8.2 atribuye al Gobierno Vasco la provisión, por concurso, de plazas vacantes transferidas con posibilidad de amortización.

También se cuestiona la constitucionalidad del precepto por infracción de los arts. 149.3 y 152.2 de la Constitución en relación con la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía Vasco.

Del apartado primero del art. 32, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos afirman su inconstitucionalidad por las razones expuestas al analizar el contenido del art. 31.1 en relación con la disposición adicional segunda, es decir, el sistema de doble dependencia contrario al principio de autonomía en esta materia.

En cuanto al apartado segundo del mismo artículo, entienden que este precepto modifica el contenido del art. 8.2 del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, que, de acuerdo con el mandato estatutario, procedió a la aprobación de las normas de traspaso elaboradas por la Comisión Mixta. En su opinión, tal modificación se produce, en el apartado a), en un doble aspecto:

1. La provisión de vacantes, que de acuerdo con el Real Decreto mencionado corresponde al Gobierno Vasco, pasa a corresponder a la Administración del Estado [art. 32.2 a) del Proyecto].

2. El Proyecto establece con carácter general que en las Comunidades Autónomas donde exista, además de la lengua oficial del Estado, otra lengua oficial, la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho en función de la implantación real de la misma [art. 32.2 a)], cuando el art. 8.2 del Real Decreto establece que «serán méritos el conocimiento del euskera y los servicios prestados en el territorio de la Comunidad Autónoma».

En relación con este último punto las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos añaden que no sólo se modifican las normas de transferencia sino también el art. 6 del Estatuto Vasco, que reconoce a los habitantes de Euskadi el derecho a conocer y usar el castellano y el euskera. Se trata -dicen- de un derecho público, subjetivo e incondicionado, de los ciudadanos vascos, por lo que para garantizarlo no basta con arbitrar y regular las medidas y medios necesarios para asegurar el conocimiento del euskera; es preciso también que se garantice el derecho a usarlo, y las instituciones públicas sólo garantizarán este derecho, que es la consecuencia lógica de su oficialidad, si los funcionarios conocen la lengua en que los ciudadanos vascos tienen derecho a expresarse. Al tratarse de un derecho, la implantación de la lengua es a estos efectos indiferente. Implantación de la lengua, oficialidad y derecho a usarla son conceptos jurídicos totalmente distintos.

En consecuencia, el art. 32.2 a), al no exceptuar de su aplicación al País Vasco es inconstitucional, pues va en contra de lo que dispone el Estatuto de Autonomía y las normas de transferencias de él derivadas, establecidas por la Comisión Mixta y aprobadas por el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980.

También consideran que el art. 32.2 c), al prohibir toda forma de contratación con carácter general, atenta al principio de eficacia de las Administraciones públicas que, por necesidad, pueden requerir estas formas de contratación, al mismo tiempo que desconoce que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas contraten personal es una consecuencia del principio de autogobierno y autoorganización. Las Administraciones públicas deberán utilizar el mecanismo de la contratación de forma restringida, pero no puede prohibirse su utilización.

En definitiva -concluyen-, el apartado en cuestión es inconstitucional por violar el art. 103 de la Constitución y el 10.2 del Estatuto Vasco.

Por lo que concierne al apartado 3 del art. 32, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos ponen de manifiesto que en él se reconocen competencias a las Comunidades Autónomas en lo que respecta a la «relación de servicios», lo que difícilmente

se articula con el sistema de doble dependencia. Por otra parte -añaden-, en este apartado se alude a la gestión unitaria de la MUFACE y de las Clases Pasivas, pretensión que es inconstitucional, pues de ser así las Comunidades Autónomas no podrían tener lo que ya tienen otros entes territoriales, como los Municipios o las Diputaciones Provinciales o Forales, esto es, servicios mutualistas propios.

El apartado 4 del art. 32 es impugnado por entender que con él se impide la estructuración de una función pública autónoma basada en criterios propios, ya que al intentar mantener los mismos Cuerpos y Escalas se aborta todo intento flexibilizador del ingente número de cuerpos existentes en la Administración del Estado. En consecuencia -concluyen- choca de frente con el reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos (arts. 148.1.1.^a, C.E. y 10.2 del Estatuto Vasco).

Respecto del apartado 5 del mismo artículo, señalan que la relación de servicios, aparentemente recogidos en el art. 32.3, se ve minusvalorada en cuanto a la Administración competente para imponer la sanción preceptiva. Por otra parte -añaden-, la garantía que supone el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, al no hacerse extensiva a la Administración Central en cuanto a su propio personal, atenta contra el principio de igualdad y el de lealtad al sistema y es por ello inconstitucional.

Para las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos, todo el art. 33 es contrario al Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre. En virtud de razones anteriormente apuntadas, afirman que implica una invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma al amparo del art. 147.2 de la C.E. y de la disposición transitoria segunda de su Estatuto de Autonomía.

Por lo que respecta al apartado 1 del art. 34, señala que, dado que la previsión del art. 149.1.18.^a de la Constitución constituye una facultad del Estado que no puede ser armonizada, ha de esperarse a la norma básica que desarrolle el mencionado artículo para saber si ha incurrido o no en inconstitucionalidad.

El apartado 3 del art. 34 es considerado inconstitucional por violar el principio de igualdad. En efecto -señalan-, los funcionarios «eventuales», interinos o contratados, que prestan servicios en la Administración del Estado tienen un derecho reconocido, en algunos casos de modo expreso en las propias leyes, a poder ingresar en turnos restringidos, y en todos los casos en que se trata de concursos-oposición, que es un sistema ordinario de ingreso en la función pública, a que se les reconozca como mérito la prestación de servicios contratados. Pues bien, los funcionarios «eventuales», interinos o contratados, que prestan en las Comunidades Autónomas servicios relacionados con las mismas materias en las que los otros

los prestan para el Estado no tendrían reconocido ese derecho, a diferencia de los funcionarios estatales. La desigualdad - concluyen-, es evidente, sin que a estos efectos sea causa que justifique el tratamiento desigual la distinta dependencia administrativa de unos y otros.

Igualmente -añaden- hay que tener en cuenta que la disposición transitoria segunda de la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio, reconoce a ese personal contratado que la prestación de servicios «constituirá mérito preferente en orden al acceso a la condición jurídica de funcionario, en la forma que se establezca en la Ley correspondiente». La Ley crea así un derecho subjetivo de este tipo de funcionarios contratados, derecho que ha sido validamente adquirido y que de ninguna manera podría ser armonizado en los términos del Proyecto de LOAPA.

Para las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos, la inconstitucionalidad del art. 35, en su apartado primero, deriva, en primer término, de la técnica legislativa adoptada: remisión a la Ley del Estado; a su juicio, aunque fuera posible una Ley de armonización preventiva, no constituye buena técnica legislativa una remisión en blanco o a otra Ley.

En cualquier caso -señalan-, el art. 35.1 viola, además, el principio de autoorganización (art. 10.2 en relación con el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía), pues sustrae, en definitiva, una parcela de la función pública al ámbito o esfera autonómica y supone una intromisión inaceptable en la competencia de las Comunidades Autónomas, que la hayan asumido estatutariamente, para organizar su propia burocracia, en concreto la del País Vasco. Invade también la esfera de competencia de la Comunidad Autónoma, en su potestad de autoorganización, el que sea la Administración del Estado la que determine los puestos que en la Administración Autónoma deben ser cubiertos con funcionarios de los Cuerpos nacionales. La pretensión del párrafo segundo niega competencia a la Administración Autónoma incluso para organizar sus propios servicios, competencia de autoorganización que está reconocida, incluso, para los supuestos de simple ejecución del art. 12 del Estatuto, de acuerdo con el art. 20.4 del mismo. Finalmente -observan-, el contenido de este precepto remite a una facultad propia del Estado que la ejerce sin ningún condicionamiento ni impulso de las Comunidades Autónomas. Y, por otra parte, se introduce un elemento funcional, previsiblemente de «cuerpos de élite», con un marco de funciones que, una vez queden fijadas, extralimitaría por su propio carácter el alcance del art. 149.1.18 de la Constitución.

Podría objetarse a este planteamiento -concluyen- que se trata de una norma ad intra de la propia Administración del Estado; pero, si así fuera, no tendría lugar en este Proyecto de

Ley. Que el título en cuestión sea «armonizador» indica a las claras que se trata de crear Cuerpos nacionales de funcionarios que presten servicios en las Comunidades Autónomas.

En cuanto al apartado 2 del art. 35, ponen de manifiesto que se interrelaciona de forma directa con el apartado anterior. Prevé -señalan- la determinación previa, por una Ley del Estado, de unos puestos de trabajo reservados a estos Cuerpos nacionales de las Comunidades Autónomas, y, en este sentido, su inconstitucionalidad deriva de los argumentos anteriormente expuestos.

La objeción de inconstitucionalidad dirigida al art. 36 se vincula a la existencia misma de esos Cuerpos nacionales de funcionarios que no prestan servicios para la Administración del Estado, sino para las Comunidades Autónomas, y por ello se consideran de aplicación las alegaciones de inconstitucionalidad ya expuestas.

Por lo que respecta al art. 37 del Proyecto, las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos consideran dignos de destacarse los siguientes rasgos:

1. Establece una integración de los funcionarios transferidos en los Cuerpos y Escalas propias de la Comunidad Autónoma, pero sustrae la integración a los Cuerpos nacionales y a los contemplados en el art. 36. Con lo que la variopinta gama de situaciones que va a producirse impide, de por sí, una estructuración autonómica propia en el marco del art. 10.2 de la EAPV en relación con el 149.1.18.^a de la C.E.

2. Intenta fijar unos criterios básicos, aunque no es una Ley básica, y en algún caso tales criterios exceden de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.18.^a, por lo que se hace preciso un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere al apartado 1 del art. 37, es tachado de inconstitucional por no diferenciar si se trata de Cuerpos o Escalas nuevos creados por la legislación autonómica, ya que en este caso no podría considerarse básica la fijación de tales mínimos.

En cuanto al apartado 2, estiman que, por encerrar una remisión en blanco, habrá que esperar a la futura Ley para poder juzgar de su constitucionalidad.

El apartado 3 constituye, a juicio de la representación del Gobierno y Parlamento vascos, una manifiesta violación del principio de autonomía: dicha homologación -indican- puede ser aceptable -no se discute su oportunidad por no ser esta la instancia en que debe plantearse tal cuestión-, pero, si se trata de concursos de una Comunidad Autónoma, que se abren a Cuerpos propios de otra Comunidad Autónoma, la posibilidad de concurrir dependerá de la decisión de la Administración convocante, quien podrá establecer como una condición del concurso, entre otras, la de pertenecer a un determinado Cuerpo o Escala de una determinada Comunidad Autónoma, pero no de la homologación del Gobierno del Estado.

Por último, señalan que las disposiciones adicionales segunda y tercera son inconstitucionales por no haber armonización preventiva (art. 150.3 de la Constitución).

50. Por lo que se refiere al título VI del Proyecto de LOAPA, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña estructura en cuatro apartados sus alegaciones que, en síntesis, son las siguientes.

I. El título VI del Proyecto impide la existencia de una verdadera función pública autonómica.

Frente al principio de la separación de las burocracias y de una gestión independiente por cada centro autónomo de poder, el título VI impone el principio de la unidad burocrática y el uniformismo, incompatible con la autonomía, la descentralización y el autogobierno. Este enfoque se hace patente en las siguientes regulaciones:

1. El régimen establecido en los arts. 32 y 33 para los traspasos de los funcionarios del Estado a las Comunidades Autónomas, que los convierte en funcionarios, no sólo del Estado y de la Comunidad Autónoma a la que son transferidos inicialmente, sino de aquél y de todas las Comunidades Autónomas.

2. La facultad otorgada al Estado en el art. 35 para la creación de Cuerpos o Escalas de funcionarios de carácter nacional que desempeñen funciones en las Comunidades Autónomas, reproduciendo la fórmula de los Cuerpos Nacional de Administración Local, siempre considerada como una forma de tutela y control estatal, excepcional y contraria a la autonomía local.

3. La facultad otorgada en el art. 37, no ya al legislador ordinario sino al Gobierno para, a propuesta del Consejo Superior de la Función Pública, «homologar» Cuerpos o Escalas de funcionarios, facultad que arruina definitivamente la posibilidad de un funcionariado propio y diferenciado de las Comunidades Autónomas que, por otra parte, les reconoce el art. 37.1.

4. Las previsiones de los arts. 32.3 (inciso final), 32.4, 37.2 y 37.3, en relación con la selección del funcionariado, las sanciones disciplinarias y el deber de informar al Estado, que, sin base alguna en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, condicionan gravemente la gestión de las Comunidades Autónomas sobre funcionarios.

5. La creación de dos organismos centrales: el Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión Permanente de los titulares de los órganos directamente encargados de la Administración y de las Comunidades Autónomas, cuyas funciones llevan forzosamente al uniformismo.

II. El sistema de función pública autonómica que el Proyecto establece es contrario al principio de eficacia recogido en el art. 103 de la Constitución.

El modelo de función pública configurado en el título VI concibe todas las administraciones autonómicas como un único espacio con derecho a ser ocupado por colectivos funcionariales de diseño y dirección estatal, rompiendo con todos los esquemas existentes hasta ahora de lo que se entiende por organización separada o autónoma.

Dicho modelo encuentra su origen y explicación, que no fundamento, en una actitud política de desconfianza hacia las Comunidades Autónomas y en el desmesurado, y, por consiguiente, erróneo concepto de los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos.

Con este planteamiento, carente de justificación alguna jurídica o política, todas las ventajas y posibilidades organizativas que cabría esperar de la descentralización autonómica se verán debilitadas por el centralismo funcional del modelo burocrático del Proyecto de LOAPA, siendo por ello inconstitucionales los preceptos de esta Ley que regulan el régimen de los funcionarios transferidos, los Cuerpos Nacionales y la homologación del funcionariado de las Comunidades Autónomas, en la medida en que no responden al principio de eficacia consagrado en el art. 103 de la Constitución.

III. El art. 34.1 del Proyecto infringe el art. 149.1.18.^a de la Constitución y el art. 10.1 del Estatuto de Cataluña, que limita la competencia del Estado a establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

En primer lugar, el art. 34.1 es un precepto directamente encaminado a interpretar y desarrollar el art. 149.1.18.^a de la Constitución, desconociendo que éste no es susceptible de desarrollo ni interpretación alguna, sino que es a través de la Ley ordinaria básica prevista en el mismo precepto y en el art. 10 del Estatuto de Cataluña para fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Intercalar entre la Constitución y el Estatuto, de una parte, y esa legislación básica, de otra, una Ley interpretativa o complementaria es una operación formalmente contraria al sistema de fuentes que la Constitución ha diseñado para regular la función pública.

En segundo lugar, el art. 34.1 incluye indebidamente extremos que no son definidores de la relación jurídica de la función pública, de lo que la caracteriza en contraposición a la relación laboral o de arrendamientos de servicios, y de esta forma altera el orden de competencias incurriendo en inconstitucionalidad. Así sucede cuando, confundiendo el status jurídico funcional con el modelo de organización de la función pública, se incluyen en dicho artículo los principios relativos a la carrera de los funcionarios; al corresponder a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva para organizar su administración, es

evidente la falta de competencia del Estado para imponerle, a través de la regulación de los Cuerpos y carreras de los funcionarios, las líneas maestras de una determinada organización administrativa.

Finalmente, la Ley básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios, como Ley ordinaria que es, no puede establecer normas sobre derechos sindicales y políticos de los funcionarios, pues su regulación debe ser objeto de una Ley orgánica.

IV. Inconstitucionalidad de los arts. 32.5, 37 y 38, por atribuir al Estado competencias consultivas, legislativas y reglamentarias sobre los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas no previstas en los arts. 149.1.18.^a de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Cataluña.

Al igual que el art. 34.1, el art. 37, en sus apartados 1 y 2, y el art. 38 extienden indebidamente el concepto de régimen estatutario a la selección, formación y promoción de los funcionarios.

El art. 75 de la Ley Federal de Bonn distingue, desde el punto de vista de las competencias federales para dictar normas básicas, entre el régimen jurídico de los funcionarios y el sistema de organización y retribuciones. El art. 149.1.18 de nuestra Constitución, inspirado en dicho precepto, no recoge otra cuestión que la referente al régimen estatutario de los funcionarios, sin mención alguna de la organización y retribuciones de la función pública. Esto significa que la selección, la formación, la carrera y las retribuciones son materias que no pueden incluirse dentro de la competencia estatal, sino que corresponden a la competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin sujeción a normas básicas estatales, máxime cuando así se dispone en los Estatutos de Autonomía, como ocurre con el de Cataluña en sus arts. 9.1 y 10.1. La pretensión del Proyecto de LOAPA de alterar el régimen de competencias mediante la inclusión desfigurada de preceptos de la Constitución alemana, que el constituyente español tuvo claramente presentes, pero que no quiso incorporar al texto constitucional español, supone una flagrante vulneración de éste y la correlativa calificación de inconstitucionales de los preceptos impugnados.

El art. 37.3 atribuye al Estado la posibilidad de homologación, vía por la que los funcionarios «propios» de las Comunidades Autónomas pueden emigrar hacia el Estado y otras Comunidades, perdiendo aquella condición, no obstante reconocerse su existencia en el art. 37.1.

El art. 32.5 exige el informe del Consejo de Estado para imponer a los funcionarios transferidos la sanción de separación del servicio, creando, en el plano de las garantías funcionariales, una desigualdad de tratamiento con el resto del funcionario comunitario,

contraria al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, reveladora, por demás, de que el funcionario transferido no es tan propio de las Comunidades Autónomas como el art. 37 afirma.

Finalmente, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad estima preciso denunciar el espíritu de recelo y desconfianza que inspira la redacción del apartado 3 del art. 34 del Proyecto respecto al personal que, para llevar a término las competencias y servicios traspasados, se han visto obligadas a contratar las Comunidades Autónomas, y pone de manifiesto la inconstitucionalidad de dicho precepto al no tener en cuenta aquellos casos en que la contratación se haya efectuado por concurso público, supuesto en el que se elimina la eventual vulneración del art. 23.3 de la Constitución y con ello el fundamento de la prohibición contenida en el art. 34.3 del Proyecto. Al establecer con carácter general que al personal contratado no se le podrá reconocer ningún derecho preferente, vulnera de hecho lo que el art. 103.3 dispone y coloca a dicho personal en peor situación que el eventual o interino de las Comunidades Autónomas.

Por último, recuerda que la Ley catalana de medidas urgentes sobre la función pública, de 4 de junio de 1981, fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 8 de febrero de 1982 y en ella, refiriéndose a la futura incorporación, como funcionarios de carrera, del personal al servicio de la Generalidad, se precisa que «... nada impide a la Generalidad, siempre que respete la legislación básica del Estado, establecer, a su vez, con el rango que estime adecuado, los principios de su propia especificidad» (fundamento primero).

51. Para la representación del Parlamento de Cataluña, puede afirmarse sin vacilaciones que la regulación de la función pública en el Proyecto de LOAPA supone un vaciamiento prácticamente total del art. 10.1.1 del Estatuto de Autonomía; los preceptos que integran el título VI no cumplen los requisitos que la Constitución establece para las Leyes orgánicas, las de armonización o las de bases, y, en consecuencia, invaden la competencia legislativa de la Generalidad.

Al establecer en los arts. 34 y 37.2 -señala- el contenido de unas bases futuras, interpone entre el complejo Constitución-Estatuto y las correspondientes leyes de bases un cuerpo extraño sin base constitucional, con lo que, por efecto de la congelación del rango, resultará imposible para futuras leyes de bases valorar lo que debe considerarse básico o fundamental.

Aun considerando que no es el momento de precisar el alcance de las normas básicas en materia de función pública, que no puede delimitarse apriorísticamente, no quiere dejar de señalar que al predeterminar el contenido estructural de las mismas se está infringiendo el art. 149.1.18.^a de la Constitución en relación con el art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El mencionado artículo de la Constitución -precisa- reserva al Estado las bases del «régimen estatutario» de los funcionarios, pero no puede confundirse régimen estatutario con modelo o sistema organizativo de la función pública, que puede variar según las competencias y las opciones políticas concretas de cada Comunidad Autónoma y es una consecuencia necesaria del modelo organizativo de sus instituciones de autogobierno. Basta una simple lectura -añade- de los arts. 34 y 37.2 del proyecto para comprobar que consagran un concepto de legislación básica estatal que afecta gravemente a las competencias organizativas de la Generalidad de Cataluña.

Por otra parte, pone de manifiesto que la competencia de la Generalidad en materia de función pública no es exclusiva, por lo que no cabe una Ley de armonización en esta materia; y que, en cualquier caso, la Ley de armonización no puede remitir nunca a otras leyes de carácter ordinario, como sucede con el art. 35.

Precisando el vicio de inconstitucionalidad de este art. 35 y de otros del título VI del Proyecto, la representación del Parlamento de Cataluña hace las siguientes apreciaciones:

El art. 35 otorga al Estado competencias administrativas, cuando, si bien es cierto que no es posible la existencia de Cuerpos Nacionales sin una reglamentación e inclusive, en ciertas materias, una gestión centralizada, también lo es que ni las leyes de armonización, ni las de bases, pueden otorgar competencias reglamentarias ni ejecutivas al Estado. De lo que se desprende que junto con el art. 35 están viciados de inconstitucionalidad los arts. 32.1, 2, 3 y 5; y 37.1 y 3.

El art. 32.1, en relación con el 31, dispone que la Generalidad asumirá las obligaciones del Estado correspondientes a los derechos económicos de los funcionarios transferidos. No se trata de respetar unos mínimos derechos adquiridos, como dispone el Estatuto, sino de gestionar unos derechos que seguirá fijando el Estado, incluso a nivel reglamentario o por actos individualizados.

El art. 32.2 encomienda al Estado la provisión de vacantes en servicios ya transferidos a las Comunidades Autónomas. No se establece, por tanto, una regulación sobre el modo de cubrir las vacantes las Comunidades Autónomas, sino que se otorga al Estado una evidente competencia administrativa de gestión. La Administración del Estado convocará y resolverá los concursos.

El art. 32.3 priva a la Generalidad de competencias administrativas en la gestión de MUFACE, de las Clases Pasivas y de la Seguridad Social. Se trata de competencias administrativas de gestión; en este caso, además conferidas específicamente a la Generalidad en el art. 17 del Estatuto catalán, por lo que respecta a la Seguridad Social, y en el art. 9.21 del mismo texto legal, que enumera entre las materias de competencia exclusiva de la Generalidad el «Mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social».

El art. 32.5 otorga también una competencia de carácter administrativo al Estado. Al exigir dictamen previo del Consejo de Estado en el supuesto de sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio de funcionarios transferidos, está preceptuando una intervención de la Administración del Estado, aun cuando se trate de la administración consultiva. Por otra parte, al limitar la intervención del Consejo de Estado a los funcionarios transferidos, sin que se exija para los otros funcionarios de la Comunidad Autónoma que no proceden de la Administración estatal, se establece una desigualdad que vulnera el art. 14 de la Constitución.

El art. 37.1 atribuye a la Administración del Estado la posibilidad de establecer programas mínimos. Nos hallamos ante una potestad reglamentaria.

El art. 37.3 atribuye al Gobierno la potestad de homologar Cuerpos o Escalas de funcionarios a los efectos allí prevenidos. Dado el carácter del titular de la competencia, es indudable el carácter administrativo de la misma.

También algunas normas del título VI -señala la representación del Parlamento de Cataluña- vulneran en su contenido material la Constitución. Ello ocurre con el art. 32.5; pero también los arts. 32.2 y 34.3 conculcan el principio de igualdad establecido en los arts. 14 y 103 de nuestra norma fundamental. No puede privarse a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de contratar personal, como hace el art. 32.2, cuando esta posibilidad permanece abierta para todas las Administraciones públicas. Si las Comunidades Autónomas hubiesen de tener menos autonomía que los Ayuntamientos o los organismos autónomos sería muy otra la regulación constitucional de las mismas. Con la discriminación aludida, el Proyecto de LOAPA entra en contradicción con su propio art. 5.2, que establece que las normas armonizadoras vinculan a la legislación del Estado y viola los arts. 14 y 103 de la Constitución.

Asimismo vulnera los arts. 14 y 103 de la Constitución el art. 34.3 del Proyecto en cuanto priva a un determinado número de ciudadanos de la posibilidad de acudir a oposiciones restringidas. Dicha técnica ha sido y es profusamente utilizada por las Administraciones públicas, y tampoco se prohíbe su uso con carácter general a las

Comunidades Autónomas. Pero a ella no podrá acogerse el personal contratado por las mismas con anterioridad a la aprobación de la legislación de bases del Estado, con lo que se realiza una discriminación contra estos ciudadanos, contraria al principio de igualdad consagrado por nuestra Constitución.

52. También la representación de los 50 Diputados estima que las normas contenidas en el título VI del Proyecto de LOAPA no cumplen los requisitos que la Constitución establece para las Leyes orgánicas, las de armonización o las de bases y, en consecuencia, invaden la competencia legislativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

El carácter no armonizador del título VI se refleja, a su juicio, en los siguientes aspectos: a) la totalidad de los preceptos del mismo y las disposiciones adicionales segunda y tercera hacen referencia a materias pertenecientes a la competencia compartida del Estado con las Comunidades Autónomas y en todos estos supuestos el empleo de la técnica excepcional de la armonización no tiene la menor justificación ni razón de ser; b) no se limita a armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia exclusiva; su contenido va más allá de la pura enunciación de principios armonizadores, para entrar en inequívocas regulaciones de detalle.

Los principios de una Ley armonizadora -señala- no pueden alterar la distribución de competencias constitucionales; por ello es preciso examinar, con carácter previo, dicho orden competencial en lo que a la función pública se refiere.

De acuerdo con el art. 149.1.18.^a de la Constitución, corresponde al Estado fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dentro del cual considera la doctrina que pueden incluirse las situaciones administrativas, el régimen de incompatibilidades, las retribuciones mínimas, la jubilación, las vacaciones, el régimen de infracciones, sanciones y premios, etc. En cierta manera, la reserva al Estado de las bases del régimen estatutario garantiza el principio de igualdad establecido en el art. 149.1.1.^a de la Constitución.

Ahora bien -añade-, no ha de confundirse el régimen estatutario con el modelo o sistema de organización de la función pública, que puede ser establecido de manera diversa en virtud de los Estatutos de cada Comunidad Autónoma; sistema o modelo de organización que es una consecuencia necesaria del modelo organizativo de sus instituciones de autogobierno. Este sistema organizativo comporta el establecimiento, en coherencia con las instituciones creadas, de clases o Cuerpos del funcionariado, las categorías dentro de éstos, la existencia de personal diverso pero complementario del funcionariado, las condiciones de acceso a la

función pública, los ascensos y traslados y, en definitiva, todo lo que responde a la organización de una función pública para servir a unas Administraciones autónomas.

En consecuencia -concluye-, corresponde al Estado la fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y puede corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos (de acuerdo con el art. 149.3 de la Constitución), la organización de la función pública de su propia Administración así como la de los entes locales de su territorio.

Dicha competencia -precisa- ha sido asumida en el Estatuto de Cataluña (arts. 10.1.1, 9.8 y 9.1), Estatuto Vasco (art. 10, en sus apartados 2 y 4), Estatuto de Galicia (arts. 28.1 y 27.1) y Estatuto Andaluz (arts. 15.1 y 13.1).

Una vez hechas estas consideraciones previas, la representación de los 50 Diputados pasa a analizar el articulado del título VI del Proyecto, respecto al cual hacen las siguientes precisiones:

El contenido del art. 31 difícilmente puede considerarse como propio de una Ley de armonización. Su texto no se refiere a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, contiene un conjunto de normas concretas dirigidas a la Administración estatal, relativas a los funcionarios que hayan de ser transferidos y a la reorganización de los departamentos ministeriales de acuerdo con las exigencias que el proceso autonómico comporta.

En otro orden de cosas, el párrafo 9 del art. 31 es inconstitucional por exceso, ya que extiende su contenido normativo a cuestiones que nada tienen que ver con las bases o principios del régimen funcional.

Por lo que al art. 32 se refiere, es de señalar que la transferencia de servicios no es más que una consecuencia de la asunción de una competencia estatutaria, competencia que implica la facultad de organizar el servicio y articular la función pública a él adscrita. La transferencia comporta un cambio de titularidad y, una vez realizada, tanto los medios materiales como los personales quedan sometidos a la competencia autonómica, sin perjuicio de las reservas a favor del Estado que haya establecido la Constitución: bases, legislación básica, etc.

Esta relación de dependencia aparece recogida en las disposiciones transitorias 2.^a del Estatuto vasco, 6.^a del catalán, 4.^a del gallego y 2.^a del andaluz.

El núm. 1 del art. 32 establece coherentemente el principio de integración orgánica y funcional en la Comunidad Autónoma de los funcionarios transferidos, pero algunas de las normas de dicho artículo contradicen ese principio. Así, en los apartados a), b) y c) del núm. 2 se excluye con carácter indefinido a las Comunidades Autónomas en el procedimiento para la

provisión de vacantes relativas a los servicios transferidos o que hayan de transferirse, con la única salvedad de la contratación de personal interino y para puestos de trabajo de carácter político o de especial confianza; tal exclusión pugna frontalmente con el principio de dependencia del personal adscrito a dichos servicios.

Además, el art. 32.2 no puede considerarse armonizador, pues no se refiere a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, ni tampoco puede incluirse dentro de la legislación básica prescrita en el art. 149.1.18 de la Constitución, ya que no contiene las bases del régimen estatutario sino disposiciones de ejecución directa y concreta. Por otra parte, al otorgar al Estado una evidente competencia administrativa de gestión, invade las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud de su propio Estatuto.

También conculca el principio de igualdad establecido en los arts. 14 y 103 de la Constitución al privar a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de contratar personal, cuando dicha posibilidad queda absolutamente abierta para el resto de las Administraciones públicas.

Por lo que concierne a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el art. 32.2 modifica directamente normas concretas de su Estatuto de Autonomía al modificar aquellas que, en estricta ejecución de la disposición transitoria segunda del mismo, ha establecido la Comisión Mixta de Transferencias. (En este punto, el representante de los Diputados reproduce la argumentación contenida en los escritos del Gobierno y Parlamento vascos.)

En cuanto al art. 32.3, no aparece justificada la reserva de los derechos adquiridos, establecida en su párrafo primero, respecto a los funcionarios estatales que vayan incorporándose en el futuro a las Comunidades Autónomas, dado que las respectivas disposiciones transitorias de los diferentes Estatutos se refieren exclusivamente a los funcionarios traspasados.

Por otra parte, la adscripción indefinida a la MUFACE y al régimen de clases pasivas no puede considerarse como un derecho esencial en el régimen estatutario de los funcionarios públicos. Distinto sería que el Proyecto hubiera establecido que la normativa de las Comunidades Autónomas respetase a los funcionarios traspasados el nivel mínimo de prestaciones, tanto por lo que hace referencia a las previstas en la Ley 29/1975, de 27 de junio, creadora de la MUFACE, como al régimen de clases pasivas. Si bien en este caso el precepto no podría considerarse propio de una Ley de armonización, sino, más bien, principio básico del régimen estatutario de los funcionarios.

Tampoco es propio de una Ley de armonización ni de un precepto básico, la exigencia de una gestión unitaria de la MUFACE y de las clases pasivas. La posibilidad de una gestión descentralizada resulta de lo que disponen los distintos Estatutos en esta materia, ya que la MUFACE y las clases pasivas se integran, según los arts. 1 y 2 de la citada Ley 29/1975, «en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado».

También del art. 32.3, en su párrafo segundo, deriva una concepción de dependencia mediatizada de los funcionarios de los servicios traspasados. Aunque se trate de una simple información, puede suponerse que existe una voluntad de continuar manteniendo una relación orgánica entre la Administración estatal y los funcionarios traspasados, incluso los adscritos a los servicios con posterioridad al momento del traspaso. Dicho precepto vulnera, además, las competencias de las Comunidades Autónomas para organizar -respetando las bases del régimen estatutario- la función pública de todos los servicios adscritos a una materia competencial, utilizando la técnica inconstitucional de reservar poderes administrativos de ejecución al Estado.

Finalmente, y por lo que se refiere al art. 32.5, es de señalar que la exigencia de un dictamen preceptivo del Consejo de Estado, no recogida en ningún texto legal, se aplica exclusivamente a los funcionarios transferidos, con lo que se establece una desigualdad entre los funcionarios de la misma Comunidad que puede suponer la vulneración de los arts. 9.2 y 14 de la Constitución.

Ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía de Comunidad alguna prevén los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado en relación con la observancia del ordenamiento estatutario; esta modalidad de control de las competencias autonómicas va más allá de lo previsto en el art. 153 de la Constitución.

Así pues, el precepto en cuestión afecta a la relación de dependencia entre funcionario transferido y Comunidad Autónoma, interfiriendo la competencia de la Comunidad en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria respecto a su funcionariado. Por su contenido el precepto no puede considerarse armonizador. Tampoco podría considerársele como un precepto básico del régimen estatutario, en primer lugar por su carácter no general sino extremadamente concreto (sólo aplicable a los funcionarios transferidos), y, en segundo lugar, por no poderse encuadrar dentro del concepto de régimen estatutario tal como éste ha sido definido.

El art. 33, en sus núms. 2 y 3, estaría afectado de inconstitucionalidad por exceso, al extender su contenido a cuestiones que nada tienen que ver con las bases o principios del

régimen funcional a que se refieren el art. 149.1.18.^a y el propio art. 150.3 de la Constitución.

El art. 34.1 va más allá del concepto de bases del régimen estatutario, pues los principios de selección, carrera y retribuciones no forman parte del contenido del régimen estatutario, sino del modelo o sistema organizativo de la función pública que puede corresponder competencialmente a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos. En este sentido, este precepto puede considerarse inconstitucional. Por otra parte, es de observar que utiliza la técnica inconstitucional de determinación apriorística por Ley orgánica del contenido estructural de las bases, al establecer el contenido mínimo de la legislación sobre régimen estatutario.

El art. 34.2 podría parecer que otorga a las Comunidades Autónomas la facultad de crear sus propios cuerpos y escalas funcionariales, pero la expresión «dejando a salvo en todo caso las previsiones establecidas en este título» supone una evidente vulneración de las previsiones autonómicas. El examen de los arts. 34, 35 y 37 del Proyecto pone de manifiesto que la creación de Cuerpos o Escalas por parte de las Comunidades Autónomas está sometida a múltiples limitaciones que exceden de las competencias estatales, que se concretan en el régimen estatutario de los funcionarios.

El art. 34.3, formulado con carácter indiscriminado, no tiene en cuenta el que la contratación haya podido hacerse por concurso público, en cuyo caso no se produce la posible vulneración del art. 23.2 de la Constitución. Por ello, al establecer con carácter general que al personal contratado no se le podrá reconocer un derecho preferente, vulnera de hecho lo que prescribe el art. 103.3 de la Constitución, dado que en tal supuesto el acceso a la función pública se ha hecho de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, colocando, en definitiva, a los funcionarios contratados en peor situación que al personal eventual o interino de las Comunidades Autónomas. A este respecto cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1982, que se pronuncia sobre tales extremos.

El art. 35 participa del más importante de los vicios de inconstitucionalidad de las normas examinadas, esto es, otorgar al Estado competencias administrativas, pues no es concebible la creación de Cuerpos nacionales sin una reglamentación, e incluso, en ciertas materias, una gestión centralizada.

Por otra parte, al imponer a la Administración de las Comunidades Autónomas la obligación de cubrir con funcionarios procedentes de los Cuerpos o Escalas estatales los puestos correspondientes a las funciones propias de los mismos, queda totalmente afectada y

desvirtuada la competencia que esas Comunidades pueden asumir para la organización de su función pública.

El art. 36 contiene un principio dispositivo para las Comunidades Autónomas que nada tiene que ver con el eventual contenido de una Ley armonizadora.

El art. 37 establece unas limitaciones a la potestad de las Comunidades Autónomas para organizar su función pública que resultan inadmisibles.

La declaración contenida en el art. 37.1 sobre el establecimiento de programas mínimos y la celebración de cursos de formación y de perfeccionamiento supone una intromisión de la Administración estatal en las competencias -reglamentarias y de mera ejecución- de las Comunidades Autónomas.

El art. 37.2 rebasa una vez más la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18.^a de la Constitución. La potestad de fijar límites relativos en la valoración de los méritos generales y específicos, tanto para el acceso a los Cuerpos y Escalas como para la resolución de los concursos destinados a la provisión de puestos de trabajo, excede evidentemente del contenido del régimen estatutario de los funcionarios públicos y disminuye la capacidad de las Comunidades Autónomas para crear y organizar sus propios Cuerpos y Escalas.

El art. 37.3 atribuye al Gobierno la potestad de homologar Cuerpos y Escalas de funcionarios a los efectos allí prevenidos. Dado el indudable carácter administrativo de esta competencia, dicho precepto resulta inconstitucional pues remite el establecimiento de normas básicas a un reglamento.

El art. 38, por el que se crea el Consejo Superior de la Función Pública, se delimita su composición y se determinan sus funciones, carece absolutamente de justificación tanto desde el punto de vista orgánico como armonizador de la Ley.

Por último, la representación de los 50 Diputados, impugna asimismo las disposiciones adicionales segunda y tercera y disposición transitoria del Proyecto, por vulnerar el art. 149.3 de la Constitución, basando la impugnación en los mismos argumentos utilizados anteriormente en relación con la competencia autonómica en materia de funcionarios y personal contratado y con la limitación de las competencias que, con carácter exclusivo, ha asumido la Comunidad.

53. Señala el Abogado del Estado que los principios o criterios que informan el proceso de transformación del Estado centralizado en un Estado de las Autonomías pueden reducirse a tres:

- a) La noción de transferencia o traspaso funcional.

b) La garantía de los derechos individuales correspondientes a los funcionarios afectados por la transformación.

c) El aseguramiento de la coordinación entre las distintas Administraciones públicas.

a) Con la transferencia de funcionarios expresamente contemplada en el art. 147.2 d) de la Constitución se pretende -declara- asegurar desde el primer momento el correcto funcionamiento de las Administraciones autonómicas y evitar los desmesurados costes de la duplicación de funciones públicas.

b) Pero ese principio de transferencia se completa en los Estatutos de Autonomía por otro cuya exigencia última resulta también del mismo texto constitucional: la garantía de los derechos individuales correspondientes a los funcionarios afectados por el proceso de transformación del Estado.

Esos derechos del funcionario que en el proceso de transferencia se garantizan no son derechos individuales; no cabe su ejercicio al margen de los demás funcionarios. Por ello, las propias disposiciones estatutarias antes mencionadas articulan la garantía de los derechos de cualquier orden y naturaleza correspondientes a los funcionarios en el momento de su traspaso a las Comunidades Autónomas, mediante el mantenimiento de su conexión con el Cuerpo o Escala estatal de origen.

Pero, además, el Abogado del Estado destaca cómo esta mayor intensidad en la protección de los derechos de los funcionarios transferidos supone un desarrollo del principio de igualdad concretado en cuanto a la función pública en el art. 23.2 de la Constitución. La tutela dispensada por este artículo -precisa- no se agota en el momento del acceso inicial, sino que ha de extenderse al derecho de carrera dentro de la Administración, y siendo finalidad primordial del título VI del Proyecto garantizar estas exigencias del art. 23.2, resulta justificada la naturaleza no sólo armonizadora sino también orgánica de estos preceptos.

c) En cuanto al tercer criterio inspirador del proceso de transformación del Estado -el de coordinación entre las distintas Administraciones públicas señala el Abogado del Estado que, aun una vez definitivamente concluida la construcción del nuevo modelo de organización territorial del Estado, habrá de seguir inspirándolo.

El deber de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos -declara- se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de sus principios de actuación (arts. 103.1 y 152).

Desde luego -añade-, no sería congruente con ese principio de coordinación, y con la noción de cooperación en que descansa, el modelo de función pública autónoma -no ya propia, sino rígidamente separada de las restantes burocracias estatales y autonómicas- que se diseña por los recurrentes, y de manera especial en el escrito de la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

La competencia autonómica resultante del art. 147.2 d), lo mismo que las demás competencias, incluso las verdaderamente exclusivas de las Comunidades Autónomas, quedan limitadas por el interés general, concretado en la apreciación por parte de las Cámaras (art. 150.3 de la Constitución) de la necesidad de una regulación homogénea del proceso de transferencias y, en todo caso, la regulación particular en cada Estatuto de la transferencia de funcionarios a una Comunidad Autónoma no sirve para excluir ni puede impedir la regulación con carácter general de esa misma materia para todas las Comunidades Autónomas hecha por una Ley de armonización con el fin de ordenar homogénea, racional y coordinadamente dicho proceso.

Una vez hechas las consideraciones generales anteriores, el Abogado del Estado pasa a exponer sus puntos de vista sobre los preceptos que integran el título VI del Proyecto de LOAPA, que pueden ser sintetizados del modo siguiente:

Por lo que respecta al art. 31, señala primeramente que su apartado 1 descansa sobre dos criterios plasmados en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: la transferencia a las Comunidades Autónomas de los funcionarios adscritos a los servicios públicos que, en razón del nuevo modelo de organización territorial del Estado, vayan a ser asumidos por aquéllas, y el respeto a los derechos adquiridos que, recogido en los Estatutos de Autonomía, encuentran su fundamentación última en los arts. 9.3 y, singularmente, 23.2 de la Constitución. De otro lado, el apartado 2 concreta dichos derechos que aparecen garantizados a través de la conexión con el Cuerpo o Escala de origen y, en este sentido, el mantenimiento de la pertenencia a los mismos no es sino un modo abreviado de explicitar el respeto a los derechos adquiridos.

Refiriéndose concretamente a los derechos económicos, estima que la competencia autonómica se encuentra limitada por la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.18.^a de la Constitución y por el límite general derivado del principio de solidaridad y las exigencias de buena fe que se traducen en la toma en consideración de los intereses del Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, y que el respeto a los derechos adquiridos incluye de modo incontrovertido a los de naturaleza económica. Por otra parte, el contenido garantizado en el art. 31.2 no conduce necesariamente, en su opinión, a la total y absoluta

identidad de remuneraciones, puesto que el respeto a los derechos económicos se traduce en la aplicabilidad de los conceptos retributivos básicos y complementarios correspondientes a los funcionarios de los Cuerpos o Escalas de origen que permanezcan en servicio activo.

En cuanto al apartado 7 (la constitucionalidad de los apartados 3, 4, 5 y 6 del art. 31 no se cuestiona) y respecto a la modificación en él introducida respecto al art. 8.2 del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, señala que tal modificación es perfectamente compatible con la disposición transitoria segunda del Estatuto Vasco y las exigencias del art. 152.2 de la Constitución; además -declara-, dicho apartado no se refiere al supuesto de que, recibido ya el servicio por la Comunidad Autónoma, se produzca una vacante [hipótesis regulada en el art. 32.2 a)], sino a un momento anterior en el que todavía no se ha consumado más que la primera fase -voluntaria- de la transferencia funcional, siendo necesario que se lleven a cabo los destinos forzosos con arreglo a este art. 31.7 para que pueda considerarse producida la transferencia del servicio.

Dado que tampoco se cuestiona la constitucionalidad del apartado 8, pasa a examinar el apartado 9 y en relación con él pone de manifiesto que el título VI del Proyecto ni es la Ley básica prevista en el art. 149.1.18.^a (aunque algunos de sus preceptos constituyan normas básicas en sentido material) ni encuentra su fundamento habilitante en dicho artículo sino en la apreciación de un interés general en la armonización de la función pública autonómica, es decir, en el art. 150.3 de la Constitución.

Finalmente, manifiesta que el apartado 11 del art. 31 pone de relieve el carácter transitorio de la regulación contenida en dicho artículo y priva de sentido a las alegaciones formuladas por los recurrentes sobre el tratamiento indefinidamente diferenciado del servicio estatal traspasado a las Comunidades Autónomas.

Pasando a examinar el art. 32 del Proyecto, señala el Abogado del Estado que el apartado 1 de este precepto es correlato obligado del art. 31.1 y 2. Frente a lo sostenido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, el rechazo de la rígida separación de burocracias no implica, a su juicio, la congelación en su actual situación de las vacantes que se produzcan en los servicios transferidos, ni priva a la Comunidad Autónoma de la posibilidad de reorganizar tales vacantes. El mecanismo de provisión estatal opera una vez que la Comunidad determine la organización del servicio asumido y, en consecuencia, las vacantes que de esa organización resulten, vacantes que ha de concretar en la comunicación aludida en el art. 32.2 a).

En cuanto al apartado 2 del art. 32, manifiesta que no existe dificultad dogmática en que los principios armonizadores establecidos con arreglo al art. 150.3 de la Constitución, e

incluso la propia legislación estatal básica, delimiten competencias de gestión a favor de la Administración del Estado (lo que aparece corroborado por el art. 28.2 de la LOTC).

Examina luego el Abogado del Estado la tesis mantenida por las representaciones de los 50 Diputados y las instituciones vascas, que sostienen la inconstitucionalidad del art. 32.2 por suponer una modificación del art. 8.2 del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, modificación unilateral, al margen de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda, 1.1, que comporta la infracción del art. 152.2 de la Constitución.

Tal argumentación -señala- viene a trasladar el carácter estatutario de la Comisión Mixta a sus productos normativos. Además, del mismo modo que la Ley de armonización puede afectar a las leyes dictadas por el Parlamento vasco en materia de competencia exclusiva de la Comunidad, cabe también que dicha Ley modifique un Decreto en el que la Administración del Estado recoge acuerdos de la Comisión Mixta paritaria, tanto más cuanto que el carácter armonizador del art. 32.2 resulta evidente.

En relación con el último inciso del art. 32.2 a), específicamente cuestionado por las instituciones vascas, estima el Abogado del Estado que lo primero que es preciso poner de relieve es que la oficialidad de otro idioma, además del castellano en el territorio de una Comunidad Autónoma, resultante de los correspondientes Estatutos, y el consiguiente derecho subjetivo de los ciudadanos de esa Comunidad a utilizarlo, no implica que sólo puedan ser funcionarios en la Comunidad quienes conozcan aquel idioma. El conocimiento del mismo es imputable a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus servidores. La circunstancia de dominar esa lengua constituirá un mérito para la provisión de vacantes [así lo reconoce el art. 32.2 a)] pero nunca un factor excluyente, puesto que ello acarrearía para los funcionarios excluidos una discriminación no razonable, expresamente vedada por el art. 14 de la Constitución y las correspondientes disposiciones estatutarias, y específicamente contrarias al art. 23.2 de la misma. En cuanto a la ponderación de la implantación real de la lengua cooficial le parece una exigencia derivada de los principios de mérito y capacidad que para el acceso a la función pública impone el art. 103 de la Constitución, ya que sólo desde una contemplación pragmática de la realidad y no en abstracto puede valorarse el mérito que dentro del sistema de provisión de vacantes haya de suponer en cada caso el conocimiento del idioma cooficial de la Comunidad.

Por lo que atañe a las letras b) y c) del art. 32.2, señala que únicamente vienen a recoger el criterio constitucional y estatutario de transferencia funcional, que quedaría vacío de contenido si respecto a los servicios transferidos se permitiera a las Comunidades Autónomas reclutar personal aun existiendo funcionarios estatales susceptibles de

transferencia y, dado el carácter excepcional -reconocido en la Sentencia 5/1982, de 8 de febrero, del Tribunal Constitucional- del sistema de contratación, lo restringe a los puestos de trabajo de carácter político o de especial confianza mientras que para las demás vacantes que definitivamente sólo puedan ser cubiertas por funcionarios de carrera obliga a acudir al sistema de interinidad.

En cuanto al apartado 3 del art. 32, considera el Abogado del Estado que los derechos mutuales, pasivos y, en su caso, de Seguridad Social, forman parte de los que como adquiridos se reconocen a los funcionarios transferidos, y partiendo del carácter armonizador del título VI, la gestión unitaria de esos derechos, exigida -dice- por su naturaleza mutua y colectiva que trasciende el ámbito propio de cada una de las Comunidades Autónomas para afectar al conjunto de los funcionarios estatales, le parece plenamente justificada.

Finalmente, la información periódica, prevista en el mismo número del art. 32, responde, en su opinión, al «deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas» (en los términos del fundamento 14 de la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, del Tribunal Constitucional), necesario dada la posibilidad de reingreso del funcionario transferido al servicio del Estado.

La recta inteligencia del art. 32.4 -manifiesta- exige colocar este precepto en el plano de los derechos individuales del funcionario transferido y no en el nivel colectivo de la organización administrativa. La definición de la categoría profesional mediante la conexión al Cuerpo o Escala estatales de origen no supone que la Comunidad Autónoma al ejercitar sus potestades de autoorganización haya de respetar «intactas y congeladas» las estructuras administrativas existentes con anterioridad al traspaso de las competencias, ni tampoco que su función pública propia (donde se integran los transferidos) haya de reproducir exactamente los Cuerpos y Escalas estatales.

En cuanto al art. 32.5, señala que este precepto modula la potestad disciplinaria de la Comunidad Autónoma en el supuesto específico de separación del servicio, introduciendo una intervención estatal, de intensidad mínima, que consiste en la exigencia del dictamen preceptivo pero no vinculante del Consejo de Estado, y que no es sino una consecuencia del principio general de garantía de los derechos adquiridos.

No cabe suponer -añade- que el art. 32.5 infringe el principio de igualdad respecto de los demás funcionarios, dado que los supuestos objeto de comparación no son homogéneos al no comportar el ejercicio de las potestades disciplinarias la extinción de vínculos con ninguna otra Administración pública en el caso de los restantes funcionarios estatales y de la Comunidad. Y tampoco amplía las modalidades de control de las Comunidades Autónomas;

se trata, más bien, de una técnica de intervención concurrente, en la línea de lo establecido en los núms. 4 y 6 del art. 22 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, o en el número 2 del art. 23 de la misma.

Finalmente, resulta claro para el Abogado del Estado que el art. 32.5 tiene naturaleza armonizadora, y asimismo carácter orgánico por venir vinculada al principio de igualdad según criterios de mérito y capacidad que fundamenta la garantía de los derechos adquiridos por los funcionarios traspasados.

A juicio del Abogado del Estado, el art. 33 del Proyecto encuentra su justificación en su carácter orgánico y armonizador.

Su apartado primero -pone de manifiesto- no es más que una aplicación del principio de igualdad consagrado en el art. 23.2 de la Constitución y se dirige a evitar la rígida separación entre las burocracias autonómicas, contrarias a las exigencias de racionalidad y austeridad. El apartado 2 desarrolla el derecho permanente de opción previsto en las disposiciones transitorias de los Estatutos, sin que el condicionamiento de una estancia mínima de dos años al servicio de la Comunidad implique privación sustancial del contenido de ese derecho funcional. Los apartados 3 y 4 aparecen al servicio del principio de coordinación que requiere la movilidad interterritorial, favoreciendo, además, a través de la política de traslados entre Comunidades Autónomas, el objetivo final de que los funcionarios se integren duraderamente en la Comunidad Autónoma donde deseen residir.

La naturaleza armonizadora, en fin, del precepto justifica la modificación, alegada por el Gobierno y Parlamento vascos, del Real Decreto 2339/1980, ya que -declara- no cabe extender a esta disposición la especial rigidez formal de las normas estatutarias.

El art. 34 constituye también, a juicio del Abogado del Estado, un precepto de naturaleza orgánica y armonizadora.

La primera le viene dada específicamente -señala-, porque el elemento de homogeneidad que introduce tiende a asegurar la uniformidad en el trato de todos los funcionarios, pertenezcan o no a cuerpos estatales.

En cuanto a su naturaleza armonizadora -indica-, si bien es cierto que el art. 34 no se incluyó en la relación de preceptos armonizadores remitida por el Gobierno, no puede olvidarse que la apreciación por las Cámaras del interés general existente en la armonización quedó referida a la función pública autonómica, objeto de todo el título VI, y en la que sin duda incide el art. 34. Una vez más señala el Abogado del Estado que ningún obstáculo se opone a la armonización mediante técnicas de remisión, siendo perfectamente viable el reenvío a la legislación básica del art. 149.1.18.^a; por otra parte resulta, a su juicio, evidente

que la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.18.^a de la Constitución afecta a los criterios básicos de selección, carrera y retribuciones.

En cuanto al apartado 2 del art. 34, que incide sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas al imponer la creación de los Cuerpos o Escalas mediante Ley, se encuentra justificado, a juicio del Abogado del Estado, por el carácter armonizador que según apreciación de las Cámaras corresponde a la totalidad del título VI, incluido el art. 34. Pero, en todo caso -añade-, dicho apartado, al prever una reserva de Ley, tradicional en nuestro ordenamiento, explicitada hoy en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, y congruente con el art. 103 de la Constitución, aun si careciese de naturaleza armonizadora vincularía a las Comunidades Autónomas como precepto básico en sentido material a tenor del art. 141.1.18.^a de la Constitución.

En el análisis del apartado 3 del art. 34 ha de partirse, a su juicio, del carácter excepcional con que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1982, de 8 de febrero, se configura en nuestro ordenamiento funcional el sistema de contratación de funcionarios, y de la difícil compatibilidad de los procedimientos de acceso restringido con el principio constitucional de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y según criterios de mérito y capacidad.

Por lo demás, la prohibición del art. 34.3 no le parece contraria al principio de igualdad. En relación con el personal eventual e interino de las Comunidades Autónomas, porque, según resulta de los debates parlamentarios, dicha prohibición alcanza no sólo al personal contratado en sentido estricto sino también al reclutado con carácter eventual o interino. En relación con el personal contratado con posterioridad -señala-, el supuesto de comparación no se producirá hasta que se dicte la legislación correspondiente. En cuanto al personal contratado por otras Administraciones públicas, cuyos derechos de acceso preferente se concretan en la reserva de plazas de hasta el 25 por 100, establecida en la Ley 70/1978, de 23 de diciembre, no existe la igualdad de supuestos de hecho y de fundamentos jurídicos que determinaría un tratamiento uniforme, resultando razonable el tratamiento desigual establecido.

Por otra parte -añade-, los arts. 23 y 103 de la Constitución obligan a extender a todas las Administraciones públicas la prohibición de accesos preferentes, y la subsistencia de la reserva de plazas ha de interpretarse como manifestación de un criterio de respeto a derechos individualmente adquiridos pero nunca como argumento válido para cuestionar la corrección de una norma de Derecho objetivo.

Comentando el art. 35 del Proyecto, señala el Abogado del Estado que del bloque de Constitución y Estatutos se desprende que existen funciones públicas desarrolladas en las Comunidades Autónomas que se prestan por personal integrado en un Cuerpo único; este es el caso de los jueces y magistrados (art. 122.1 de la C.E.), del personal integrado en la Administración militar, de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio. Ningún sentido -dice- tiene conceder a los supuestos previstos en los diferentes Estatutos un carácter taxativo, excluyente del mismo régimen para otros supuestos en los que también aparezca justificada la inclusión de determinados puestos de trabajo en un Cuerpo único. Las variables exigencias de la realidad social y el progresivo desarrollo normativo que adecúe las diferentes instituciones al nuevo modelo constitucional de organización territorial del Estado, explican que se difiera a una ulterior fijación, caso por caso y con la cautela que supone requerir para ello norma con fuerza de Ley, la concreción de esos Cuerpos de carácter nacional. Por otra parte -añade-, la mera posibilidad de que existan Cuerpos de carácter nacional no comporta privación de las potestades autoorganizatorias de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las competencias normativas y de gestión para la Administración del Estado que resultan de la existencia de estos Cuerpos de carácter nacional, basta, en su opinión, con decir que se encuentran justificadas por tratarse de funcionarios estatales.

Finalmente, el contenido material del art. 35 justifica, a su juicio, su naturaleza armonizadora, pues en él se deja establecido el principio de los Cuerpos de carácter nacional y se condiciona la asignación de ese carácter al establecer el límite que comporta la reserva de Ley.

Refiriéndose al art. 36 del Proyecto, el Abogado del Estado pone de manifiesto que este artículo establece una técnica de colaboración, a iniciativa de las Comunidades Autónomas, que facilita el logro de las finalidades de coordinación a que sirve el título VI, y se integra en la ordenación general de la función pública autonómica; también declara que su naturaleza dispositiva no hace perder al precepto su carácter armonizador ya que, una vez presente la iniciativa de la Comunidad, ha de aplicarse el contenido de sus previsiones.

En cuanto al art. 37, manifiesta que los apartados 1 y 2 del mismo aparecen directamente vinculados al derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la C.E.) concretadas (art. 103 de la C.E.) en los criterios de mérito y capacidad, por lo que resulta plenamente justificado el carácter no sólo armonizador sino también orgánico de dichos preceptos. Por otra parte -añade-, la posibilidad de establecer programas mínimos y de fijar límites relativos en la valoración de los méritos

generales y especiales no desborda la competencia estatal resultante del art. 149.1.18.^a de la Constitución, pues la regulación de la selección de los funcionarios públicos incide en el derecho al acceso en condiciones de igualdad, de modo que, aun a falta de aquel precepto, la conjunción del art. 23.2 con el 149.1.1.^a de la C.E. llevaría a atribuir al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen dicha igualdad.

El Abogado del Estado encuentra desproporcionado decir que con el apartado 3 del art. 37 - dirigido a favorecer la coordinación facilitando la movilidad interregional de los funcionarios propios de cada Comunidad- «se arruina la posibilidad de un funcionariado propio y diferenciado de éstas». Más bien -señala-, esta técnica de homologaciones, que opera sobre el previo establecimiento -apartados 1 y 2 del art. 37- de las condiciones básicas que garantizan el acceso en condiciones de igualdad, según mérito y capacidad, a las respectivas funciones públicas autonómicas, viene a ser una consecuencia del acceso así obtenido, y, en este sentido, no sólo armoniza las competencias normativas de la Comunidad convocante del concurso sino que, por su vinculación al art. 23.2 de la Constitución, tiene carácter orgánico.

Estima el Abogado del Estado que el art. 38 del Proyecto se encuentra en una evidente relación de instrumentalidad con el resto del título VI, sirviendo por ello a las finalidades perseguidas por esta regulación de la función pública. Por lo demás -añade-, la participación autonómica en los dos órganos previstos en dicho artículo, con la finalidad de coordinar las diversas Administraciones en cuanto a la función pública, pretende incrementar la eficacia de todas y cada una de las burocracias existentes en la nación.

Finalmente, por lo que se refiere a las disposiciones adicionales segunda y tercera, relativas también a materia funcional y que han sido impugnadas tanto por razones formales -dado el carácter preventivo de la armonización como por razones materiales -al estimar que invaden las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas-, el Abogado del Estado estima suficiente dar por reiteradas al respecto las argumentaciones hechas en su momento al analizar los arts. 5 y 21 y el propio título VI del Proyecto de LOAPA.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), cuya constitucionalidad es impugnada ante este Tribunal, encierra una compleja problemática que las variadas alegaciones de los recurrentes ponen de manifiesto.

Por una parte, impugnan éstos el doble carácter, orgánico y armonizador, con que el Proyecto de LOAPA se formula; por otra, cuestionan la legitimidad del legislador estatal para dictar normas que, referidas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, interpretan, integran o alteran el texto constitucional.

El examen de estos aspectos que afectan al Proyecto en su conjunto y cuyo enjuiciamiento condiciona el sentido y alcance del mismo, constituye el núcleo fundamental de los escritos de todos los recurrentes, aun cuando completen sus alegaciones con argumentos específicos sobre la inconstitucionalidad de la casi totalidad de sus preceptos por razón de su contenido.

Procede, pues, hacer, en primer término, algunas consideraciones generales sobre el carácter orgánico y armonizador con que pretende promulgarse la Ley, así como sobre los posibles límites intrínsecos a los que ha de sujetarse la potestad legislativa del Estado, para, sobre la base de tales consideraciones, analizar el articulado del Proyecto antes de enjuiciar la constitucionalidad de su contenido.

2. Por lo que se refiere al carácter orgánico del Proyecto de LOAPA, los recurrentes apoyan sus alegaciones en la interpretación del art. 81.1 de la Constitución contenida en la Sentencia de este Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981.

Partiendo de esta base, emitir un juicio sobre la constitucionalidad del Proyecto en su condición de Ley orgánica exige analizar, en primer término, si las materias contenidas en los seis títulos que lo integran corresponden a las comprendidas en el art. 81.1 de la Constitución, bien expresamente o bien por remisión a otros preceptos constitucionales en los que se establece reserva de Ley orgánica, y ésta es la línea argumental seguida por los recurrentes.

No obstante, el Abogado del Estado considera que el carácter orgánico del Proyecto viene determinado no tanto por las materias concretas en él reguladas como por el sentido y la finalidad del proyecto globalmente considerado, que, por una parte, pretende garantizar, a través de la igualdad de los derechos de las Comunidades Autónomas, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales y, por otra, constituye una pieza fundamental en la ordenación del proceso autonómico.

a) La justificación del carácter orgánico del Proyecto a través de su conexión con los derechos y deberes fundamentales se apoya en dos premisas básicas: 1.^a que el principio de igualdad constituye uno de los derechos fundamentales a los que se refiere el art. 81.1 de la Constitución, y 2.^a que el Proyecto garantiza la igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas y, a través de ella, la igualdad de todos los españoles reconocida en diversos

preceptos constitucionales y, en relación con la organización territorial del Estado, garantizada de modo especial en el art. 149.1.1.^a

Sostiene el Abogado del Estado que el principio de igualdad no es sólo una directriz que ha de inspirar toda la actividad legislativa, sino también un derecho fundamental susceptible de desarrollo normativo, pues la reserva de Ley orgánica en materia de derechos fundamentales debe extenderse, como mínimo, a los derechos accionables en amparo, entre los que se encuentra el de igualdad.

Esta equiparación entre las materias que pueden ser objeto de recurso de amparo y las que han de ser reguladas por Ley orgánica no resulta constitucionalmente defendible. En primer lugar, el art. 53 de la Constitución establece que cualquier ciudadano podrá recabar, a través del recurso de amparo, la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y en la Sección Primera del capítulo II, mientras que el art. 81.1, al definir las materias propias de Ley orgánica, se refiere al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», que es precisamente la rúbrica utilizada para designar el conjunto de los artículos comprendidos en la Sección Primera del capítulo II. Es preciso señalar que la actual expresión contenida en el art. 81.1 es el resultado de la transformación experimentada por el texto constitucional a lo largo del debate parlamentario, desde su redacción inicial -«desarrollo de los títulos I y II de la Constitución»- hasta la final aprobada en la Comisión Mixta Congreso-Senado, y que pone de manifiesto la preocupación del legislador constituyente por precisar qué materias dentro del título I habrían de quedar sujetas a reserva de Ley orgánica. Existe, pues, una exclusión expresa del art. 14 en el art. 81.1 de la Constitución. Tal exclusión, por otra parte, está justificada porque la igualdad reconocida en el art. 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general.

Por ello, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales a que se refiere el mencionado art. 149.1.1.^a de la Constitución podrá tener carácter orgánico, pero no por su referencia a la igualdad, sino por la materia objeto de regulación, que puede coincidir con los derechos fundamentales a que se refiere el art. 81.1 de la misma. En este sentido, el Proyecto de LOAPA tendría carácter orgánico tan sólo en la medida en que se pretendiera garantizar en él tal igualdad en relación con algún derecho fundamental concreto.

En segundo lugar y por lo que se refiere al proceso autonómico, carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis -9.2, 14, 139. 1 y 149.1.1.^a- consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no la de las Comunidades Autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías.

Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que 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. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas.

b) Asimismo resulta constitucionalmente infundado el segundo tipo de argumentación utilizado por el Abogado del Estado para justificar el carácter orgánico del Proyecto. Si bien existen en la Constitución algunas concretas y determinadas reservas de Ley orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente; bien al contrario, con ocasión de los debates parlamentarios se produjo un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una Ley orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, cuando tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados

fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido. El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. Importancia que, sin duda, fue ya ponderada por el legislador en el momento de fijar dichas reservas. Por otra parte, dada la congelación de rango que éstas suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados -como ha puesto de manifiesto este Tribunal en la mencionada Sentencia de 13 de febrero de 1981- en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución.

Descartadas las justificaciones de carácter general aducidas por el Abogado del Estado, resulta necesario analizar si el contenido de cada uno de los títulos del Proyecto responde a la reserva constitucional de Ley orgánica y, en el caso de que dicha reserva alcance tan sólo a una parte del proyecto, si por conexión, puede calificársele en su conjunto de Ley orgánica, cuestión planteada tanto por el Abogado del Estado como por los recurrentes.

3. Por lo que se refiere a la dimensión armonizadora del Proyecto, también impugnada, antes de proceder al análisis de su articulado es preciso dilucidar dos cuestiones previas: a) si el carácter armonizador atribuido al Proyecto se extiende a la totalidad de su contenido, y b) en qué supuestos la defensa del interés general legitima constitucionalmente al legislador para hacer uso de la técnica armonizadora prevista en el art. 150.3 de la Constitución.

a) El Gobierno, en su comunicación al Congreso de los Diputados y al Senado sobre la necesidad de promulgar una Ley de armonización del proceso autonómico, solicitó de las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.3 de la Constitución, que apreciaran la necesidad, impuesta por el interés general, de que se dictasen las disposiciones armonizadoras contenidas en el «Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico» que acompañaba a la comunicación. Dichas disposiciones hacían referencia a las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 9); relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (arts. 12, 13, 14, 15, 16 y 17); elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (art. 19.2); organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales (art. 21); función

pública autonómica (arts. 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y disposiciones adicionales segunda y tercera). Tras las modificaciones experimentadas por el Proyecto en su tramitación parlamentaria, tales preceptos corresponden a los actuales arts. 8 (del título I), 11 a 17 (totalidad del título II), 19.2 y 21 (del título III), 31, 32, 33, 35, 36, 37 y 38 (del título VI) y disposiciones adicionales segunda y tercera.

Tanto el Congreso como el Senado se pronunciaron positivamente sobre la necesidad de establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en relación con las mencionadas materias, pero, al cumplirse únicamente respecto a ellas el requisito establecido en el art. 150.3 de la Constitución, el pretendido carácter armonizador no puede extenderse al resto de la Ley, pese a la denominación asignada a ésta. En la misma comunicación a las Cortes señala el Gobierno que conviene mantener la estructura y el contenido unitario de la Ley en cuestión con el fin de presentar una ordenación global del proceso autonómico, pero reconoce que dentro de la Ley existen preceptos heterogéneos y que sólo algunos de ellos tienen el carácter de armonizadores en el sentido constitucional.

b) Una vez acotada aquella parte del Proyecto de LOAPA a la que en principio puede asignarse naturaleza armonizadora, ha de plantearse la cuestión de si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate. Y, dado que el Proyecto de LOAPA pretende establecer preceptos que se impongan al Estado y a todas las Comunidades Autónomas, ha de tomarse como punto de referencia las posibilidades ordinarias que tiene el legislador para dictar leyes de este alcance en relación a las Comunidades con mayor nivel de autonomía.

La respuesta ha de ser negativa si se tiene en cuenta que el mencionado art. 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema. En este sentido, es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el art. 150.3.

Desde esta perspectiva, el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las Leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el art. 150.3 de la Constitución se refieran únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, alegando -como hacen los recurrentes- que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia, tutelar directamente el interés general y conseguir la uniformidad jurídica pretendida por la Ley armonizadora. Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las Leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la nación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el análisis del Proyecto ha de limitarse a aquellas materias sobre las que en su día se pronunciaron las Cortes. Respecto a ellas, es preciso examinar si existe un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas contenidas en el proyecto relativas a esas materias, con el pretendido valor de imponerse a todas las Comunidades Autónomas; solamente en el caso de que el Estado no disponga de dicho título, o éste sea insuficiente, podrá dictar las mencionadas normas, si se dan los supuestos previstos en el art. 150.3 de la Constitución, cuyo examen habrá que efectuar en cada caso.

4. La tercera cuestión que es preciso abordar, dentro de las consideraciones generales que venimos realizando, hace referencia a los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado. Es ésta una cuestión planteada por los recurrentes; en algún caso, con carácter previo al examen del pretendido carácter orgánico y armonizador del proyecto.

Los recurrentes impugnan la constitucionalidad del Proyecto de LOAPA alegando que se trata de una Ley de carácter general que tiene como finalidad aclarar o interpretar las posibles ambigüedades de los Estatutos o delimitar las competencias del poder central y de las nacionalidades y regiones, siendo así que la función interpretadora de la Constitución corresponde, de acuerdo con lo establecido en ella misma y en la LOTC, al Tribunal Constitucional y que no corresponde al Estado dictar leyes que incidan en el ámbito competencial de las Comunidades interponiéndose entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Se impone, por tanto, examinar la capacidad del legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el texto constitucional, o integren las determinaciones constitucionales, o incidan directamente sobre el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución sin una atribución contenida en la misma de forma expresa.

No cabe duda -y así lo señala el Abogado del Estado- que las Cortes Generales, como titulares «de la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél. Debemos examinar, por tanto, si en el ejercicio de estas competencias tales límites han sido rebasados en el proyecto impugnado.

a) Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d), de la Constitución son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición

jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las Leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias -Leyes orgánicas de transferencia o delegación- y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias -tal es el caso previsto en el art. 149.1.29.^a, de la Constitución- y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica.

Este es el sistema configurado por la Constitución -especialmente en los arts. 147, 148 y 149-, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La Constitución contiene una previsión de este tipo en el art. 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto, al que nos hemos referido en el fundamento tercero de esta Sentencia.

b) De acuerdo con las consideraciones anteriores, el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

c) Finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles,

que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. No puede olvidarse, por otra parte, que, en la medida en que los términos objeto de interpretación son utilizados como criterios constitucionales de atribución de competencias, la fijación de su contenido por el legislador estatal supone a su vez una delimitación del contenido y alcance de aquellas competencias que se definen por referencia a ellos.

Por lo demás, y aunque ello sea de importancia secundaria en el presente recurso, es claro que el sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos órganos constitucionales limita también las posibilidades de las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, habrá que analizar si, en alguno de los preceptos contenidos en el proyecto, el legislador ha sobrepasado los límites impuestos a su potestad legislativa, pues en este caso tales preceptos resultan inconstitucionales cualquiera que sea su contenido material.

A) Título I

5. Los recurrentes impugnan con carácter general el título I del Proyecto por considerar que las «disposiciones generales» que lo integran son, en definitiva, normas que desarrollan, alteran, condicionan e interpretan el sistema de delimitación competencial previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, lo que determina la inconstitucionalidad del título en su conjunto con independencia de su pretendido carácter orgánico.

Resultan, pues, de especial aplicación a este título las consideraciones realizadas en el fundamento cuarto de esta Sentencia, y, dada la naturaleza de la impugnación de que es objeto, se hace preciso enjuiciar previamente desde esta perspectiva el contenido de su articulado.

6. El art. 1 delimita, en su primer apartado, el contenido de las competencias exclusivas, explicitando, por remisión a los artículos siguientes, cuáles son los supuestos constitucionales en los que el Gobierno y las Cortes Generales pueden interferir en el libre ejercicio de las potestades legislativas y ejecutivas de las Comunidades Autónomas; como límites a dicho ejercicio establece, en el apartado 2, la actuación por el Estado de sus propias

competencias así como el cumplimiento de los deberes que a las Comunidades Autónomas impone la Constitución, especialmente en los arts. 138 y 139.

Este precepto incide, con carácter general, en el alcance y contenido funcional de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, lo que determina su inconstitucionalidad de acuerdo con las razones expuestas en el fundamento jurídico cuarto.

7. El art. 2 es una norma meramente interpretativa que establece una sinonimia entre los términos «bases», «normas básicas», «legislación básica» y otras que no se concreta; fija el alcance de las competencias normativas del Estado al definir y delimitar el contenido jurídico de dichas expresiones y determina el órgano competente para regular el contenido idéntico que, según su interpretación, tienen todas ellas.

Es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretado lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero, como hemos señalado anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional, por lo que es irrelevante a este respecto que el contenido del art. 2 del Proyecto reproduzca o no con exactitud la doctrina contenida en anteriores Sentencias del Tribunal Constitucional, cuestión ésta que es objeto de consideración tanto por el Abogado del Estado como por los recurrentes.

8. El art. 3 es una norma de carácter transitorio que determina el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en el supuesto de que las Cortes Generales no hayan elaborado la legislación a que se refiere el artículo anterior. Este precepto, al pretender integrar las determinaciones constitucionales, es inconstitucional por lo expuesto en el fundamento jurídico cuarto.

9. El art. 4 constituye una reformulación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal contenida en el art. 149.3 de la Constitución.

Estima el Abogado del Estado que las partes recurrentes otorgan a este precepto un significado y alcance que no tiene, ya que, en su opinión, sólo pretende precisar la interpretación que debe darse al mencionado artículo de la Constitución ante el uso abusivo

del adjetivo «exclusivo» en los Estatutos de Autonomía. Pero es precisamente esta finalidad lo que lo convierte en inconstitucional, por las mismas razones que se han aducido en relación con el artículo anterior. Conclusión que, dado su fundamento, no supone valoración alguna de su contenido material.

10. Idéntico juicio merece el art. 5 en sus tres primeros apartados que vienen a integrar las previsiones constitucionales en materia de armonización, pues en ellos se reconoce expresamente los dos tipos de armonización -ex ante o preventiva y ex post-, se atribuye rigidez especial a las Leyes de armonización y se establece la vinculación de la legislación del Estado a los principios contenidos en las leyes armonizadoras así como la obligación, para el Estado y las Comunidades Autónomas, de dictar las normas de adaptación correspondientes.

El apartado cuarto no incide en el sistema constitucional de competencias; contiene tan sólo un mandato al Gobierno, que no ha sido impugnado por ninguna de las partes recurrentes y entra dentro de la potestad legislativa del Estado.

11. El art. 6 no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias y es constitucional, ya que, en la medida en que se limita a establecer un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades.

12. El art. 7 tiene como finalidad articular un mecanismo de vigilancia y control de las Comunidades Autónomas en un supuesto concreto: aquel en que corresponde a éstas la ejecución de la legislación del Estado.

El apartado 1, en el que se establece el supuesto de aplicación del precepto, ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña alegando que atribuye al Gobierno, e incluso a otras autoridades estatales, unas facultades reglamentarias que no les han sido conferidas por el ordenamiento constitucional salvo en aquellos limitados casos previstos en los Estatutos, con lo que realiza una función interpretativa al dar a entender que en el Estado de las Autonomías la potestad reglamentaria viene a ser un complemento normal de la potestad legislativa.

Esta objeción responde, más bien, a la redacción de dicho apartado en el proyecto de Ley remitido a la Comisión Constitucional del Congreso. Ahora bien, tal texto fue modificado en el seno de la Ponencia limitando su alcance a aquellos supuestos en que a las Comunidades

Autónomas corresponde tan sólo la ejecución de la legislación del Estado, por lo que la impugnación ha perdido su sentido referida al texto definitivo del Proyecto. No obstante, en su redacción actual, cabe hacer al apartado en cuestión la misma objeción que venimos haciendo a los artículos anteriores, pues, en la medida en que en él se determina con carácter general el alcance de la potestad de ejecución de las Comunidades Autónomas, incide en el sistema de distribución competencial.

El apartado 2 reconoce al Gobierno, en su párrafo primero, un poder de vigilancia y la facultad de formular requerimientos en el supuesto definido en el apartado anterior, y, en el párrafo segundo, un poder de control a través del mecanismo previsto en el art. 155 de la Constitución.

Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución quedaría desvirtuada -como sostiene el Abogado del Estado- si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros.

Pero al fijar el contenido y alcance de dicha función es preciso tener presente que la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero).

Ahora bien, no puede atribuirse este alcance al término «velarán» utilizado en el art. 7.2, párrafo primero. Del contenido de dicho párrafo se deduce que el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates parlamentarios.

Así concretada la potestad de vigilancia, el mencionado párrafo no puede calificarse de inconstitucional. La facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el art. 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible -y en ocasiones necesario- siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales.

El párrafo segundo de este apartado 2, sin embargo, resulta inconstitucional, ya que, de no interpretarse la expresión «en su caso» de forma tal que el precepto se convierta en superfluo en cuanto supondría una repetición del texto constitucional, el contenido de dicho párrafo encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución. Como hemos señalado en el fundamento cuarto de esta Sentencia, no corresponde al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos, como sucede en el presente caso al incluir en ellos con carácter general aquellos en que los requerimientos sean desatendidos o las informaciones reiteradamente negadas.

13. El art. 8 -único precepto del título I que fue aprobado con carácter armonizador- prevé la existencia de Conferencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, como un instrumento al servicio de la coordinación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades.

La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de . Los propios recurrentes reconocen, incluso en aquellos autonomías territoriales. Los propios recurrentes reconocen, incluso en aquellos casos en que impugnan el precepto, la utilidad de las reuniones periódicas entre los consejeros de las Comunidades Autónomas y los correspondientes ministros del Gobierno.

Lo que los recurrentes cuestionan es el alcance de esas reuniones, que podrían atentar contra la autonomía de las Comunidades y la distribución de competencias contenida en la Constitución y los Estatutos.

Como venimos señalando, el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las

facultades decisorias de los mismos; las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción.

Pues bien, de la lectura del art. 8 no se deduce que las conferencias sectoriales que en él se instituyen tengan un mayor alcance; el precepto no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, por lo que no puede decirse que el art. 8 incida en el ámbito competencial autonómico. No obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

El legislador estatal ha podido, pues, dictar el artículo en cuestión, pero, dada la materia sobre la que versa y la finalidad que persigue, no con el carácter orgánico y armonizador con que fue aprobado.

El apartado 2 del art. 8 es impugnado por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la de los Diputados recurrentes alegando que el poder de convocatoria y la presidencia de las conferencias sectoriales que en el mismo se atribuye al Ministro del ramo establece una relación jerárquica entre la Administración Central y las autonómicas, y desconoce que las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben canalizarse a través de los Presidentes de estas últimas.

A este respecto es de señalar que el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tal como ha destacado este Tribunal en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero. Por otra parte, no es válida la objeción relativa a la forma en que han de realizarse las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades, dado que este extremo no aparece regulado en el precepto.

14. El art. 9, en su apartado primero, condiciona el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales de interés general, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al art. 131 de la Constitución.

Se trata de un precepto de contenido indeterminado, tanto por lo que se refiere a las competencias cuyo ejercicio se limita, dada la falta de precisión semántica del término «afectar», como a las limitaciones a que ha de someterse dicho ejercicio, ya que se remite a las directrices generales de un plan que sólo tendrá existencia en el futuro.

En cualquier caso, el art. 9.1 supone, en definitiva, una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto, frente a las alegaciones de los recurrentes, arguyendo que el art. 9.1 se limita a proclamar la primacía del plan económico general del art. 131.1 en materia de planificación territorial y programación de recursos naturales. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista competencial, la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal. Este puede, a través de los planes previstos en el art. 131 de la Constitución, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos -dado que el art. 149.1.13.^a de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica-, pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por ello, con independencia de que el contenido del art. 9.1 resulte o no conforme a la Constitución, el precepto es inconstitucional por las razones expuestas en el fundamento jurídico cuarto.

En cuanto al apartado 2 del art. 9, la primera cuestión que plantea es la determinación de su alcance, pues, en su actual redacción, los supuestos potencialmente objeto de la norma son prácticamente ilimitados. De un lado, sólo quedan excluidos los dos supuestos previstos en el apartado primero y no se especifica la naturaleza de los planes, programas o acuerdos a que hace referencia; de otro, el precepto es de aplicación a todos los casos en que el ejercicio de una competencia estatal o comunitaria afecte a servicios o competencias de la otra parte, siendo así que, dada la interrelación entre las diversas actividades de los poderes públicos, es difícil imaginar alguna actuación del Estado o de las Comunidades Autónomas en que esa incidencia no se produzca en alguna medida.

Sostiene el Abogado del Estado que este apartado 2 del art. 9 es claramente una norma de coordinación del ejercicio de las potestades planificadoras del Estado y de las Comunidades Autónomas, y que la regla en él contenida no puede ser más respetuosa con el principio de autonomía.

Es evidente, como ya ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, que la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta

imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías. Del mismo modo, el principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados.

Pero en el caso del art. 9.2, el carácter necesario y vinculante del acuerdo entre el Estado y la Comunidad, y la atribución de un papel arbitral al Consejo a que se refiere el art. 131.2 de la Constitución, colocan al precepto en un plano distinto al de la colaboración y la coordinación. Como consecuencia de dicho precepto, el ejercicio de competencias reservadas a diversos órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma se ve condicionado a la decisión de otro órgano, al que se atribuyen las facultades decisorias que a aquéllos pudieran corresponderles, invadiendo así su esfera de competencia. Por otra parte, con independencia de que sea discutible -como entienden los recurrentes- que al Consejo pueda atribuírsele una función no acorde con el fin que ha determinado su previsión constitucional, el hecho es que con la función de arbitraje a él encomendada se interpone un mecanismo para la resolución de conflictos competenciales no previsto constitucionalmente.

En definitiva, el apartado segundo del art. 9 resulta también inconstitucional al suponer una reformulación del ámbito de competencias definido por la Constitución, así como una limitación de potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no aparecen en la Ley fundamental.

15. El art. 10 determina que «el ejercicio de las competencias estatales a que se refieren los artículos anteriores se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas».

A este respecto es de señalar que el ejercicio de las competencias estatales habrá de realizarse necesariamente dentro del marco constitucional y de conformidad con todos los principios establecidos en la Constitución, sin que el legislador estatal pueda incidir en esta materia integrando las prescripciones constitucionales. Por este motivo el precepto en cuestión ha de considerarse inconstitucional, con abstracción de cuál sea su contenido concreto.

16. De las consideraciones anteriores se deriva que no corresponde al legislador estatal dictar las normas contenidas en el título I del Proyecto, salvo en lo que respecta a los arts.

5.4; 6; 7.2 (párrafo primero) y 8 del mismo, y que no puede asignarse a este último artículo carácter armonizador.

Finalmente, es preciso destacar que, si bien los preceptos mencionados son constitucionales no puede atribírseles carácter orgánico por versar sobre materias no comprendidas en el art. 81.1 de la Constitución expresamente o por remisión.

B) Título II

17. El título II forma parte del bloque de materias del Proyecto respecto a las cuales las Cortes Generales apreciaron la necesidad de dictar normas armonizadoras. Pero, como señalamos en el fundamento jurídico tercero, no basta con que el título haya sido aprobado con este carácter; para conferirle tal naturaleza es preciso que el legislador estatal no haya dispuesto de otros cauces constitucionales. Ello obliga a analizar su articulado tales que le permitieran dictar esas normas. Ello obliga a analizar su articulado para dilucidar la posible existencia de tal título competencial.

La finalidad del título II es regular determinados aspectos de las relaciones entre las Comunidades Autónomas -pluriprovinciales y uniprovinciales- y las Diputaciones Provinciales existentes en su ámbito territorial.

Por lo que se refiere a las Comunidades pluriprovinciales, este título instrumenta jurídicamente la posible participación de las Diputaciones en la actividad administrativa propia de aquéllas. Las Comunidades Autónomas podrán transferir competencias o delegar el ejercicio de las mismas a las Diputaciones Provinciales, tratándose en ambos casos, según se infiere del contenido de la regulación, de competencias ejecutivas de carácter administrativo relativas a los servicios cuyo ejercicio corresponde a la Administración autónoma. Y las Diputaciones Provinciales podrán asumir, en los términos que los Estatutos y las Leyes de las Comunidades Autónomas establezcan, la gestión ordinaria de los mencionados servicios.

Los arts. 11 y 12 fijan los principios básicos a que ha de ajustarse el ejercicio de estas facultades: la transferencia o delegación ha de hacerse por Ley y extenderse a todas las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo las Diputaciones organizar el servicio transferido o delegado y correspondiendo a la Comunidad las funciones de dirección, vigilancia y control, a cuyo efecto se establecen los medios que puede utilizar y el alcance de los controles previstos. En el art. 13 se prevé la gestión coordinada de los servicios en los supuestos en que concurren competencias de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales, aun cuando la coordinación no aparezca expresamente establecida por Ley. En el art. 14 el legislador

abandona, con carácter general, el tradicional principio organizativo delegata potestas delegari non potest y admite expresamente que las Comunidades Autónomas pueden delegar en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de competencias que les hayan sido transferidas o delegadas por el Estado; en cambio, prohíbe al Estado transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales. El art. 15, refiriéndose a las Comunidades uniprovinciales, establece la integración de la Diputación en la respectiva Comunidad Autónoma y fija los efectos de la misma. Finalmente, de acuerdo con los arts. 16 y 17 del Proyecto, la regulación contenida en el art. 15 no es de aplicación a los Cabildos insulares y el título II no se aplica más que subsidiariamente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra.

18. Por lo que respecta a las normas relativas a las Comunidades pluriprovinciales, puede encontrarse en el art. 149.1.18.^a de la Constitución la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales.

En cuanto a las Comunidades uniprovinciales, debe ponerse de manifiesto que el contenido del art. 15 del Proyecto -impugnado por la Generalidad de Cataluña por regular ad cautelam una materia propia de los Estatutos de Autonomía aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades -todos ellos posteriores al texto inicial del Proyecto- (así en los de Asturias, art. 20 y disposición transitoria 2.^a, 4; Cantabria, art. 31 y disposición transitoria 3.^a; Madrid, disposición transitoria 4.^a; Murcia, art. 18 y disposición transitoria 2.^a,4; y La Rioja, art. 14 y disposición transitoria 1.^a) y el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente.

No puede, pues, calificarse de armonizador al título II, por disponer el Estado de un título competencial específico que le permite regular la materia sobre la que versa. Y tampoco puede considerársele orgánico, pues dicha materia no corresponde a las comprendidas en el art. 81.1 de la Constitución. Los recurrentes, que impugnan su pretendido carácter orgánico y armonizador, reconocen tal competencia estatal, si bien estiman que, en algún aspecto, la regulación contenida en el art. 11.1 excede de esa competencia.

19. Impugnan los recurrentes la expresión con que comienza dicho art. 11 («sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales») por estimar que no le corresponde al legislador estatal la atribución de esas competencias a las Diputaciones. Pero a este respecto es preciso señalar que la esfera competencial de las Diputaciones Provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del régimen local, correspondiendo, por tanto, al Estado su regulación, sin perjuicio de las competencias que dentro del marco constitucional puedan atribuirles las Comunidades Autónomas al dictar su legislación de régimen local; así lo ha entendido este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, al afirmar que las competencias de las Corporaciones Locales no pueden quedar a merced de la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga del derecho a la autonomía local, pues tal autonomía viene exigida por el modelo de Estado que la Constitución configura.

En consecuencia, no puede calificarse de inconstitucional el inciso primero del art. 11 del Proyecto, tal como pretenden la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la de los 50 Diputados.

Carece también de fundamento la impugnación relativa al carácter no básico del principio establecido en el art. 11.1 in fine. Alegan los recurrentes que tal principio no puede inferirse del ordenamiento vigente en materia de régimen local y tampoco aparece entre las normas básicas derivadas del art. 149.1.18.^a, que el Tribunal Constitucional fijó en su Sentencia de 28 de julio de 1981 en relación con las Diputaciones Provinciales. Pero ambos argumentos carecen de relevancia: el primero, porque dicha legislación preconstitucional no condiciona al legislador en el momento de establecer las bases previstas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución; el segundo, porque de ninguno de sus fundamentos jurídicos puede deducirse que dicha sentencia haya enunciado una lista cerrada y taxativa de normas o principios básicos en la mencionada materia.

La exigencia contenida en el final del art. 11.1 del Proyecto no constituye sino una opción legítima del legislador dentro de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18.^a, de la Constitución. Hay razones en favor y en contra de que las transferencias y delegaciones, caso de realizarse, hayan de ser generalizadas, es decir, extensivas a todas las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En el primer sentido se pronuncia el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, considerándolo como una «obvia exigencia de igual trato y no discriminación». En sentido contrario se

arguye que la diversa «capacidad técnica» existente en unas y otras Diputaciones aconseja dejar a las Comunidades en libertad para decidirse por una atribución singularizada o globalizadora, si bien es de señalar que en el Proyecto puede considerarse garantizada la exigencia técnica a través del art. 12 del mismo. Pero el hecho es que tanto en uno como en otro supuesto se está utilizando un razonamiento que, en última instancia, remite a un criterio de oportunidad y no de legitimidad constitucional. La valoración de la exigencia contenida en el final del art. 11.1 podrá, pues, hacerse dentro del ámbito de la oportunidad política, pero no de la legalidad constitucional, única que cabe enjuiciar a este Tribunal.

20. En conclusión, el contenido del título II no es armonizador ni orgánico, pero es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a de la Constitución), tanto, respecto de aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan asumido el desarrollo legislativo en tal materia como respecto a las demás Comunidades Autónomas.

21. Finalmente y para precisar el sentido y alcance del título II, conviene tener en cuenta dos consideraciones. En primer término, es preciso destacar que los preceptos relativos a las Comunidades pluriprovinciales tienen un carácter marcadamente dispositivo y remiten a los Estatutos y a la legislación básica de aquéllas en orden a su ulterior integración normativa. No configuran, pues, un «modelo» de administración indirecta que vincule a las Comunidades y condicione al futuro legislador, preocupación que subyace a las impugnaciones de los recurrentes; se trata, más bien, de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas, sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación.

Por otra parte, todos los Estatutos aprobados con posterioridad a la fecha en que el Gobierno envió a las Cortes el texto del Proyecto de Ley hoy impugnado -y en dicha fecha sólo se habían aprobado los del País Vasco, Cataluña y Galicia- regulan, con mayor o menor extensión, las cuestiones que constituyen el núcleo central del título II, esto es, la gestión de servicios propios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales, y la integración de la Diputación Provincial en la Comunidad uniprovincial.

C) Título III

22. Aparte del general carácter orgánico atribuido al título III, las Cortes Generales han asignado también carácter armonizador a los arts. 19.2 y 21 del mismo, relativos a la

contabilidad regional de las Administraciones públicas y a las Corporaciones de Derecho Público, y respecto a ellos procede determinar no sólo si la materia sobre la que versan está sujeta a reserva de Ley orgánica y su regulación es conforme a la Constitución, sino también si el Estado dispone de una atribución específica para dictar dichas normas, como se ha señalado en el fundamento jurídico tercero.

23. El art. 18 tiene su apoyo constitucional en el art. 149.1.18.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa, y la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

El apartado 1 establece que será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los organismos que de ella dependan la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de aquéllas.

Este apartado fue impugnado por el Gobierno y el Parlamento vascos en sus escritos de interposición del presente recurso; posteriormente la impugnación fue retirada por entender que la sola referencia a la «organización propia» de las Comunidades Autónomas no excluye ni menoscaba la referencia al «derecho sustantivo» que se hace en el art. 10.6 del Estatuto vasco.

La representación de los 50 Diputados mantiene, no obstante, la impugnación alegando que, por lo que se refiere a los Estatutos vasco y catalán, el art. 18.1 no se ajusta a las previsiones constitucionales y estatutarias al omitir la referencia a las especialidades del derecho sustantivo.

No toma en consideración el escrito de los Diputados que, en materia de procedimiento, la Constitución hace referencia a las especialidades propias de las Comunidades Autónomas en dos apartados: a las especialidades derivadas de las particularidades del derecho sustantivo en el apartado 6 del art. 149.1, cuando se refiere a la competencia exclusiva del Estado en la materia relativa a la legislación procesal, y a las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades en el apartado 18, al establecer la competencia exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo. Y si los Estatutos vasco y catalán hacen referencia conjunta a ambas especialidades es porque en el mismo apartado recogen tanto la materia contenida en el apartado 6 del art. 149.1 de la Constitución como la incluida en el apartado 18 del mismo.

Así, pues, el art. 18.1 del Proyecto se ajusta plenamente a las previsiones constitucionales y estatutarias.

El apartado 2 reproduce el precepto constitucional que le sirve de base, pero, en relación con la materia de contratos y concesiones administrativas, fija el concepto de bases al remitir a los arts. 2 y 3 del Proyecto. Esta remisión, es decir, la expresión «conforme a lo establecido en los arts. 2 y 3 de esta Ley», debe ser eliminada como consecuencia de lo ya resuelto en relación con dichos artículos.

Suprimida dicha remisión, el precepto resulta constitucional por cuanto es una mera reproducción del art. 149.1.18.^a de la Constitución, si bien, como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales.

24. El art. 19, en su apartado 1, determina que, mientras una Ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud de lo previsto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los organismos y empresas que de ella dependan las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

En relación con dicho apartado es preciso destacar los siguientes aspectos: en primer lugar, es un precepto de vigencia limitada en el tiempo, ya que determina el régimen aplicable en tanto el Estado no establezca otro distinto en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución; en segundo término, dado el objeto del Proyecto de LOAPA, se trata del régimen aplicable a todas las Comunidades Autónomas, incluidas las de mayor nivel de autonomía; por último, como este régimen jurídico básico, que es el que se estima competencia del Estado, no puede confundirse con la totalidad de las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, el artículo hace referencia a las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

Esto acredita que el precepto sólo pretende imponerse a todas las Comunidades Autónomas en la medida en que lo permite el sistema constitucional, por lo que habrá que interpretarlo en el sentido de que las reglas aplicables a la Administración de todas ellas serán las de carácter básico -que no se precisan por el precepto- dentro de las actualmente vigentes, y, puesto que el apartado se fundamenta en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18.^a de la Constitución, su contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del control económico y financiero de las Comunidades Autónomas que puedan incluirse dentro

del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Así entendido, el precepto no es contrario a la Constitución.

En cuanto al art. 19.2, dado el carácter armonizador atribuido al mismo, es preciso analizar en este caso si existe un título específico estatal para regular la materia contenida en él. Este precepto parte de la necesidad de un sistema uniforme de contabilidad regional aplicable a todas las Administraciones públicas, que responda a las directrices de la Comunidad Económica Europea, y habilita al Gobierno para que, a tal fin, elabore los principios y criterios que habrán de seguir las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

El principio que subyace al mencionado precepto -la uniformidad de la contabilidad regional de las Administraciones públicas- puede encuadrarse en las bases previstas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, lo mismo que las normas reglamentarias que, en el ejercicio de la habilitación otorgada, dicte el Gobierno, pues dicho principio exige necesariamente, para su efectividad, la elaboración de criterios comunes.

Los recurrentes reconocen al Estado tal título competencial, pero el Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugna el precepto alegando que al Estado sólo le corresponde la legislación básica y que dentro de dicho título no cabe una habilitación al Gobierno.

Es cierto que, dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución ha de ser normalmente la Ley, pero, como ha señalado este Tribunal Constitucional, existen supuestos en que la Ley puede remitir al reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma. En el presente caso, la habilitación al Gobierno aparece justificada porque la materia a que se refiere, de carácter marcadamente técnico, es más propia del reglamento que de la Ley.

25. El art. 20 regula el establecimiento de Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

Tan sólo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha cuestionado la constitucionalidad del precepto y únicamente en lo que atañe a la consideración del Tribunal de Cuentas como órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público. Basa sus alegaciones en que, al extender las atribuciones del Tribunal al control de la gestión financiera, se vulneran los arts. 136 y 153 d) de la Constitución.

La impugnación carece, sin embargo, de fundamento pues, aunque no con idéntica formulación, ambos controles, económico y financiero, aparecen atribuidos al Tribunal de Cuentas en los mencionados artículos de la Constitución, y el art. 2.º de la Ley Orgánica de

dicho Tribunal, al desarrollar el art. 136 de aquélla, establece expresamente, como función propia del mismo, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

En este caso, el ejercicio de la competencia estatal va acompañado de reserva de Ley orgánica, pues el art. 136 de la Constitución, en su apartado 4, establece tal reserva en relación con la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

26. El art. 21 es otro de los artículos tramitados como armonizadores, por lo que ha de determinarse también respecto a él si el Estado posee otros títulos específicos para regular su contenido y, en caso de no existir tales títulos, si el precepto se ajusta a lo dispuesto para las leyes de armonización por el art. 150.3 de la misma.

En su apartado 1, el art. 21 se refiere a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos que se concretan en el apartado a): Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores.

El Proyecto reconoce el aspecto privado de estas Entidades al señalar que tendrán como función propia la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, pero, al mismo tiempo, les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho público, imponer su constitución obligatoria, atribuirles el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, someterlas a la tutela administrativa de estas últimas y reconocerles la posibilidad de que ostenten competencias administrativas por atribución legal o por delegación de las Administraciones públicas.

En consecuencia, puede afirmarse que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18.^a de la Constitución. Bases con las que pueden identificarse los principios contenidos en el art. 21.1, dada la naturaleza de los mismos.

El art. 21.2, en relación con las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, determina que su organización y competencias han de ajustarse a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades.

En relación con este apartado es preciso señalar, en primer término, que unas Comunidades han asumido con carácter general las competencias relativas a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios profesionales. Las primeras han asumido dichas competencias con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los arts. 36 -que remite a la Ley la regulación de los Colegios en los términos que indica- y 139 de la Constitución -que en su apartado 1 establece la igualdad de derechos y deberes de los españoles- quedando en algunos casos diferida la asunción a un momento futuro mediante un sistema cuya consideración no es relevante a estos efectos. La remisión a tales preceptos permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia.

En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales. Por ello, este apartado, en cuanto concreta las bases y las refiere a la materia de organización y competencia, no es contrario a la Constitución.

No se impugna de forma específica la competencia estatal en relación con los Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refieren los apartados anteriores, cuya creación por Ley se prevé en el apartado 3.

El art. 21 es, pues, constitucional, si bien no es utilizable respecto a él la técnica armonizadora por existir un cauce estatal específico para regular la materia en él contenida.

27. Del análisis anterior se deduce que el título III del Proyecto no es contrario a la Constitución y que sólo el art. 20 tiene carácter orgánico. No puede atribuirse, en cambio, carácter armonizador a los arts. 19.2 y 21 del Proyecto.

D) Título IV

28. El título IV pretende uniformar el proceso de transferencias de servicios mediante la fijación de criterios comunes aplicables a todas las Comunidades Autónomas. Tal finalidad, sin embargo, puede considerarse ya conseguida en gran medida, pues en todos los Estatutos de Autonomía y Decretos de las Comisiones Mixtas aprobados con posterioridad a la elaboración del Proyecto aparece incorporada prácticamente la totalidad de su contenido (arts. 23, 24.2, 25, 26.1, 27 y 28).

Pero, aun cuando por este motivo la normativa del título IV no tenga el sentido ni el alcance previstos en el momento de su elaboración, subsiste, sin embargo, la cuestión planteada por los recurrentes relativa a la inconstitucionalidad formal del Proyecto por falta de un título competencial que habilite al Estado para dictar las normas contenidas en el mencionado título, dado que, a su juicio, dicha competencia corresponde a las Comisiones Mixtas. Ello obliga a analizar, en primer término, el mecanismo constitucional de transferencia de servicios.

El art. 147.2 d) de la Constitución determina que los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Entre esas bases figura sin excepción, en todos los Estatutos, la creación de una Comisión Mixta paritaria, integrada por representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos reconocen a estas Comisiones facultades de autonormación para regular su propia actividad y funcionamiento, fijándoles ciertos criterios a los que han de ajustar los traspasos. Resultado de esta habilitación estatutaria son los Reales Decretos aprobados por el Gobierno a propuesta de tales Comisiones, por los que se establecen las normas de traspaso de servicios así como las normas de funcionamiento de las propias Comisiones.

Este mecanismo constitucional presenta dos características que es preciso destacar:

1.^a El traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el «bloque de la constitucionalidad» como un proceso uniforme sino, más bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habrían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. La remisión estatutaria contenida en el art. 147.2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales; y esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones Mixtas paritarias y dotarlas de facultades para regular su propia actividad.

2.^a Los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos; el inferior rango del instrumento jurídico

utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa.

Existe, pues, una reserva competencial a favor de las Comisiones Mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas. Ahora bien, tal reserva no ha de interpretarse aisladamente sino en relación con el esquema conjunto de distribución competencial -tal como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, respecto a las competencias estatutarias-, por lo que el ejercicio que de sus competencias hagan las Comisiones Mixtas no puede excluir el que corresponda al Estado en virtud de títulos competenciales que la Constitución le confiera.

Por otra parte, los Reales Decretos constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos. Los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido, pero ello no excluye que los aspectos formales de tales Decretos puedan ser por él regulados.

29. Los recurrentes extienden la pretensión de inconstitucionalidad por razones competenciales a la totalidad del título IV del Proyecto; sin embargo, el análisis de su articulado lleva a concluir que no a todos los artículos puede atribuírseles tal inconstitucionalidad.

Aun cuando el Abogado del Estado trata de salvar la constitucionalidad del título IV reduciendo la totalidad de sus preceptos a mandatos dirigidos únicamente a la Administración del Estado en su calidad de parte en el proceso de transferencias, en realidad las normas contenidas en él son de diversa naturaleza y pueden agruparse en cuatro apartados distintos: las que inciden efectivamente en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas y que son las únicas que pueden ser consideradas inconstitucionales; las que constituyen mandatos dirigidos exclusivamente al Gobierno; las que, aunque se refieren a los Reales Decretos por los que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, se limitan a regular aspectos formales de los mismos; y las que responden al ejercicio legítimo de competencias reconocidas constitucionalmente al Estado.

30. El art. 22 establece los criterios a los que ha de acomodarse la Administración del Estado en orden a los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas.

Este artículo reproduce, en sus tres apartados, el texto inicial del Proyecto, pero modifica su carácter ya que los hoy calificados de «criterios» aparecían entonces como «principios» a que había de ajustarse el régimen de traspaso de servicios.

Con esta modificación, que no llevó aparejada la adaptación del contenido de los apartados pero que los convirtió en mandatos dirigidos a la Administración del Estado, el apartado c) resulta difícilmente interpretable, sin que quepa asimilarlo, como pretende el Abogado del Estado, a las garantías estatales establecidas en el art. 158.1 de la Constitución y en el art. 15.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en relación con los servicios fundamentales. En su redacción actual, bajo la forma de un mandato a la Administración dicho apartado se dirige, más bien, a las Comunidades Autónomas, comportando una limitación material a la libertad dispositiva de las mismas en el ejercicio de sus competencias que no encuentra apoyo en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía (salvo en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana), por lo que ha de calificarse de inconstitucional.

No ocurre lo mismo con los apartados a) y b) del art. 22, cuya constitucionalidad no es cuestionable por constituir mandatos dirigidos exclusivamente a la actividad reformadora o programadora de la propia Administración del Estado.

31. El art. 23, al prever que los Reales Decretos de transferencia tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos, y el art. 24.2, al fijar las fechas para la efectividad de las transferencias, inciden en el núcleo material de los acuerdos de las Comisiones Mixtas y de ello deriva su inconstitucionalidad, aun cuando el contenido del primero coincida con el de las correspondientes disposiciones transitorias de la mayoría de los Estatutos de Autonomía.

Como hemos señalado anteriormente, la diversidad en el contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, por lo que se refiere a los servicios transferidos y al calendario de los trasposos, es un rasgo inherente al proceso de transferencia tal como ha sido concebido constitucional y estatutariamente, por lo que la homogeneidad prevista en los arts. 23 y 24.2 del Proyecto podrá ser, y de hecho ha sido, resultado de una opción política abierta a los órganos que han de adoptar los acuerdos pero no puede ser el resultado de un imperativo jurídico externo a tales órganos. En consecuencia, dichos artículos deben ser considerados inconstitucionales.

32. Los arts. 24.1 y 25 se refieren también a los Reales Decretos de trasposos de servicios, pero no afectan al contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas. Tratan, más bien, de regular aspectos formales de dichos Decretos, por lo que no puede extenderse a ellos la inconstitucionalidad basada en razones competenciales.

Los recurrentes cuestionan la constitucionalidad del apartado 1 del art. 25, pues, a su juicio, permite entender que la función delimitadora del ámbito competencial puede ser realizada a través de los Reales Decretos de transferencia.

Es cierto que, así interpretado, el art. 25.1 sería inconstitucional, pues las especificaciones contenidas en los Reales Decretos en cumplimiento de dicho artículo no reflejarían sino el criterio interpretativo de las Comisiones Mixtas y en ningún caso podrían prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias.

Pero, en realidad, dado el contexto en que dicho apartado se halla inserto, no puede considerársele una norma atributiva de competencias, sino un precepto de carácter formal que se limita a exigir que los resultados de la delimitación competencial, realizada de acuerdo con las mencionadas previsiones, se recojan en los Reales Decretos.

El contenido del art. 25.2 es análogo al de los preceptos de los Reales Decretos por los que se aprobaron las normas de las Comisiones Mixtas y que precisaban los extremos que deben incluir los acuerdos de traspasos de servicios. En realidad, entre el art. 25.2 y los mencionados preceptos existe una coincidencia casi total; pero, en cualquier caso, serían compatibles considerando que lo que en ellos se establece son contenidos mínimos, por lo que el art. 25 no impide que los Reales Decretos puedan recoger todos los extremos previstos en los acuerdos de las Comisiones Mixtas.

33. El art. 26, en su apartado 1, determina los componentes (costes directos, indirectos y gastos de inversión) que han de tenerse en cuenta al valorar los servicios transferidos, en la misma línea de lo establecido en la disposición transitoria primera, dos, de la LOFCA, concretando así el concepto de coste efectivo utilizado en los Estatutos de Autonomía.

En su apartado 2 remite a la mencionada disposición transitoria y precisa el momento a que ha de referirse la valoración de los servicios; asimismo atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por dicha Ley, la elaboración de un método para la determinación del coste efectivo aplicable a todas las Comunidades Autónomas, atribución prevista en el art. 3.2 c) de la LOFCA y asumida en varios de los Reales Decretos de las Comisiones Mixtas relativos al traspaso de servicios aprobados con posterioridad a la elaboración del Proyecto.

En su apartado 4 fija un criterio para la transferencia provisional de créditos presupuestarios correspondientes a los servicios que se transfieran, cuando, por carecer de datos definitivos, no sea posible realizar la oportuna valoración de los mismos, exigiendo que tales créditos se destinen a las mismas finalidades previstas en el presupuesto para su ejecución por el Estado. Esta exigencia responde al hecho de que el crédito es una partida de

los Presupuestos Generales del Estado, y, en consecuencia, está sujeto a las normas establecidas en la Ley General Presupuestaria, una de las cuales es la obligación de emplear los créditos exclusivamente para la finalidad específica prevista al autorizarlos (art. 59 de la Ley General Presupuestaria), por lo que no puede afirmarse -como hacen los recurrentes- que tal exigencia sea incompatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el apartado 4, en su párrafo primero, establece el criterio de valoración del coste efectivo del servicio transferido en el caso de que su prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado. Su párrafo segundo contiene una norma dirigida a la Administración del Estado con el fin de asegurar la disponibilidad de fondos por parte de las Comunidades Autónomas.

El art. 26 es, pues, un precepto relativo a la valoración de los servicios transferidos. Tales valoraciones afectan directamente a los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, al constituir la base para fijar durante el período transitorio el porcentaje de participación de las Comunidades en los ingresos estatales. El título competencial del Estado para dictar esta norma se halla, pues, en el art. 157.3 de la Constitución, siendo el art. 26 del Proyecto una norma complementaria de la LOFCA, susceptible, por otra parte, de una interpretación armónica con las prescripciones de ésta (disposición transitoria primera en relación con el art. 13) y con las normas estatutarias.

34. El art. 27 constituye una norma de carácter transitorio referida a los expedientes en tramitación y a los recursos administrativos pendientes de resolución con anterioridad a la fecha de efectividad de la transferencia.

En sus apartados 1 y 2, responde también a un título competencial del Estado establecido constitucionalmente (art. 149.1.18.^a de la Constitución), pues la materia en ellos regulada se refiere al procedimiento administrativo y al sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, sin que su contenido contradiga -más bien complementa- lo establecido en los Reales Decretos de las Comisiones Mixtas.

La impugnada referencia a la normativa estatal en el inciso final del apartado 2 no incide en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, pues se trata de bienes y servicios que son todavía de titularidad estatal y que, por tanto, no forman parte aún de la organización propia de la correspondiente Comunidad Autónoma dado que respecto a ellos no se ha consumado la sucesión en el ejercicio de funciones públicas que la transferencia entraña.

35. El art. 28, en su apartado 1, se refiere al contenido de los Decretos de transferencias pero, lo mismo que ocurre con el art. 25, no afecta al núcleo competencial de las Comisiones Mixtas. Por lo que se refiere al inciso final de este apartado, que establece la subrogación por la Comunidad Autónoma en los derechos y deberes de la Administración estatal en relación con las concesiones y contratos administrativos afectados por los traspasos, es de señalar que el título competencial se encuentra también en el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

En su apartado 2, el art. 28 se refiere a la inscripción del traspaso de bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad. Ninguna objeción específica se formula en los recursos en relación a este apartado, cuyo contenido, por otra parte, se encuentra recogido en todos los Reales Decretos sobre normas de traspasos. En todo caso, el art. 149.1.8.^a, de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado para establecer las reglas relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos.

36. En definitiva, el examen del contenido del título IV pone de manifiesto la inconstitucionalidad de los arts. 22 c), 23 y 24.2 del mismo, mientras que el resto resulta constitucional.

No puede atribuirse, sin embargo, a dicho título carácter orgánico ya que la materia sobre la que versa no responde a la contenida directa o indirectamente en el art. 81.1 de la Constitución, con la única excepción del art. 26 dada la reserva de Ley orgánica establecida en el art. 157.3 respecto al ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

E) Título V

37. No es cuestionable, y de hecho no ha sido controvertida por los recurrentes, la competencia del Estado para dictar los dos preceptos que integran el título V y en los que se establecen los principios que han de informar la reestructuración de la Administración del Estado, consecuencia obligada del proceso de transferencia de servicios a las Comunidades Autónomas, y los criterios y objetivos a que ha de atender primordialmente la reforma administrativa.

F) Título VI

38. El título VI forma parte del contenido del Proyecto que fue estimado como armonizador y responde a la necesidad, apreciada por las Cortes Generales a solicitud del Gobierno, de fijar los principios básicos en materia de función pública autonómica.

Es preciso, sin embargo, examinar previamente -como señalamos en el fundamento jurídico tercero-, si el Estado dispone de una atribución constitucional específica, pues sólo en el caso de que ésta no exista o sea insuficiente tiene sentido la defensa del interés general a través de una Ley de armonización, dentro de los límites establecidos en el art. 150.3 de la Constitución.

Se impone, pues, analizar los títulos competenciales que en materia de función pública corresponden al Estado en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía, y si el contenido del título VI del Proyecto puede considerarse resultado del ejercicio de tales competencias estatales.

El art. 149.1.18.^a de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.^a competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos, es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.^a competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.

Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-, sino de la competencia por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier

caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, corresponde fijar al Estado.

39. Una vez examinados los títulos específicos competenciales de que dispone el Estado en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía, corresponde analizar el articulado del título VI para determinar si dichos títulos son suficientes para explicar la totalidad del mismo, pues, en otro caso, el contenido no respaldado por ellos tendría carácter armonizador si se cumplieren los requisitos previstos en el art. 150.3 de la Constitución.

Desde esta perspectiva pueden distinguirse en el título VI dos bloques normativos, de finalidad distinta: el primero regula el proceso de transferencia de funcionarios y el sistema de cobertura de las vacantes que se produzcan en los servicios que han sido objeto de transferencia, así como la situación personal de los funcionarios transferidos (arts. 31, 32 y 33); el segundo contiene principios relativos a la ordenación definitiva de la burocracia (arts. 34 a 38).

40. El art. 31 del Proyecto se refiere a la transferencia de funcionarios estatales como consecuencia del traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, tanto por lo que respecta a los servicios periféricos como a los servicios centrales y organismos de ellos dependientes.

En cuanto a los funcionarios que prestan sus servicios en los órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, en el apartado 1 del art. 31 se establece el carácter forzoso de la adscripción a la correspondiente Comunidad Autónoma, destacando la relación de dependencia de dichos funcionarios respecto a ella, así como el respeto a los derechos adquiridos de cualquier orden que pudieran corresponderles en el momento del traspaso de los servicios, derechos que se concretan en el apartado 2 en relación con todos los funcionarios estatales transferidos pertenecientes a Cuerpos o Escalas.

El apartado 1 reproduce, para los funcionarios adscritos a servicios periféricos, la norma contenida en las disposiciones transitorias de los Estatutos de las Comunidades Autónomas relativa a los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas, si bien reducen la ambigüedad e indeterminación de la expresión «pasarán a depender» de las Comunidades Autónomas al establecer, por remisión al art. 32.1, que dicha dependencia es tanto orgánica como funcional.

Los recurrentes consideran que, en realidad, partiendo del art. 31.1 no puede deducirse que el Proyecto establezca la integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas. Sostienen que, por el contrario -y de ello deriva una impugnación global al título VI del Proyecto-, en éste se instaura un sistema de doble dependencia, pues, si bien el art. 31.1, en relación con el 32.1 y el 37.1, establece que dichos funcionarios se integrarán como funcionarios de las Comunidades en los Cuerpos o Escalas propios de éstas, el art. 31.2 se refiere a la pertenencia de dichos funcionarios a los Cuerpos o Escalas de origen, y la disposición adicional segunda in fine señala que tendrán la condición de funcionarios estatales dependientes de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, si se compara el texto inicial y el texto final del Proyecto, puede apreciarse que la voluntad del legislador ha sido considerar a los funcionarios transferidos como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas. En efecto, en el texto final se concreta, en el art. 32.1, la dependencia de dichos funcionarios respecto de las Comunidades añadiendo que tal dependencia es tanto orgánica como funcional; se hace una remisión a dicho artículo y apartado en el art. 31.1 y en la disposición adicional segunda; y se explicita en el art. 37.1 que, en todo caso, los funcionarios transferidos se integrarán en los Cuerpos o Escalas propios de cada Comunidad. La voluntad del legislador es, pues, evidente, aunque la técnica seguida, de insertar en el texto inicial del Proyecto la remisión al art. 32.1, pueda hacer pensar que la idea de la doble dependencia subyace a los mencionados preceptos.

En este contexto, convendría que el legislador precisase el alcance de la referencia que en el art. 31.2 se hace a la pertenencia de los funcionarios transferidos a sus Cuerpos o Escalas de origen y que constituye una transcripción literal del texto inicial, aunque sea posible interpretarlo, como hace el Abogado del Estado, en el sentido de que no es sino un modo abreviado de explicitar el respeto a los derechos adquiridos, sin que implique una doble dependencia funcional.

El apartado 2 del art. 31 es un precepto que, como el contenido en el apartado 1, tiene un origen estatutario, pues en él se establece la forma de garantizar a los funcionarios estatales transferidos que pertenezcan a Cuerpos o Escalas, los derechos adquiridos, de cualquier orden y naturaleza, que poseyeran en el momento de la transferencia, exigencia que se halla expresamente establecida en la totalidad de los Estatutos de Autonomía. Esta garantía implica, en relación con estos funcionarios, el mantenimiento de su situación estatutaria; de aquí que el precepto les reconozca los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios en servicio activo de los Cuerpos o Escalas de que procedan.

Por lo que respecta a los funcionarios de los servicios centrales, al no estar individualizados aquellos que pueden considerarse adscritos a los servicios que se transfieren a las Comunidades Autónomas, el Proyecto establece, en el art. 31, un sistema de adscripción en dos fases, voluntaria y forzosa, que va unido a la programación simultánea de la obligada reestructuración de la Administración central como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico (apartados 3, 4, 5.1 y 7 del art. 31). Se trata de normas dirigidas por el legislador estatal a la Administración del propio Estado cuya constitucionalidad no se cuestiona.

Asimismo, con la finalidad de disminuir el coste social y económico del proceso de adaptación -funcionarios en expectativa de destino y traslados forzosos- se establece en dicho artículo una serie de medidas complementarias: participación en los concursos que se celebren para puestos similares en otros departamentos o administraciones (apartado 6); un régimen especial de jubilación anticipada y un régimen singular de excedencia (apartado 9); la compensación económica -indemnizaciones, préstamos y ayudas complementarias- (apartado 10), y la prohibición, impuesta a la Administración del Estado, de convocar pruebas selectivas para el ingreso de personal en aquellos Cuerpos o Escalas en los que existan funcionarios en expectativa de destino (apartado 11). También, como consecuencia del traspaso de los funcionarios de los servicios centrales, se prevé, en el apartado 8, la transferencia efectiva de los correspondientes créditos presupuestarios en el momento del traslado.

No es preciso insistir, por lo que se refiere a la constitucionalidad de los mencionados apartados, sobre la legitimidad constitucional de unas normas que se dirigen a la Administración del Estado o regulan el régimen estatutario de funcionarios encuadrados en la propia organización administrativa estatal.

41. El art. 32, en su apartado 1, párrafo primero, concreta la naturaleza de la dependencia de los funcionarios transferidos respecto de la Comunidad Autónoma, establecido en el art. 31.1.

Este apartado es objeto de impugnación tan solo en cuanto forma parte del conjunto de preceptos en que los recurrentes basan la inconstitucionalidad del título VI del Proyecto alegando que establece un sistema de doble dependencia funcional, y por ello son a él aplicables las consideraciones hechas anteriormente en relación con el art. 31.1 del mismo.

El resto del art. 32 contiene dos tipos de normas: unas, relativas a distintos derechos estatutarios de los funcionarios transferidos, y otras, a la provisión de vacantes producidas en los servicios que se transfieren.

El apartado 1, párrafo segundo, y el apartado 3 contienen normas dirigidas a las Comunidades Autónomas relativas a clases pasivas y seguridad social.

Resulta legítimo constitucionalmente que el legislador estatal regule cómo han de asumirse y por quién las correspondientes obligaciones en tal materia, así como que determine el carácter unitario de la gestión de la MUFACE y de las clases pasivas y, en su caso, del régimen general de la Seguridad Social, ya que tales aspectos pueden considerarse básicos dentro del régimen estatutario de los funcionarios transferidos. Del mismo modo resulta constitucional, por la relación de instrumentalidad que al servicio de esa gestión unitaria comporta, la imposición a las Comunidades Autónomas del deber de remitir información periódica a los correspondientes órganos centrales de gestión de personal acerca de las incidencias relativas a la relación funcional o de servicios que afecten a dichos funcionarios.

El apartado 4 del art. 32 establece que los funcionarios transferidos no podrán ser adscritos en las Comunidades Autónomas a puestos de trabajo que no correspondan a su categoría y Cuerpo o Escala, y puede considerarse como una consecuencia del respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos, reconocidos estatutariamente.

El texto, no obstante, adolece de una cierta ambigüedad que ha dado lugar a distintas interpretaciones por parte de los recurrentes y el Abogado del Estado. Los primeros sostienen que de él se deduce la obligación para las Comunidades Autónomas de mantener los mismos Cuerpos y Escalas existentes en la Administración del Estado en el momento de producirse la transferencia. El Abogado del Estado discrepa de los recurrentes interpretando la referencia que en dicho apartado se hace al Cuerpo o Escala en el sentido de que no es más que una forma de concretar la categoría del funcionario, sin que ello suponga que la Comunidad Autónoma, al ejercitar sus potestades de autoorganización, haya de respetar «intactas y congeladas» las estructuras administrativas existentes, ni tampoco que su función pública haya de reproducir exactamente los Cuerpos y Escalas estatales. Es necesario que el legislador elimine la ambigüedad del texto, ya que en la primera de las interpretaciones es inconstitucional.

En su apartado 5, el art. 32 exige el dictamen preceptivo del Consejo de Estado en los casos de sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio a funcionarios transferidos.

Este apartado tiene su fundamento constitucional en la competencia del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios transferidos, y su contenido no supone una invasión en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, pues el hecho de que no asigne un carácter vinculante al dictamen del Consejo de Estado revela la

voluntad estatal de respetar en último término la potestad decisoria de la Comunidad en materia disciplinaria.

Los recurrentes impugnan, no obstante, este precepto basándose fundamentalmente en la desigualdad que entraña al añadir para los transferidos una garantía adicional que no existe para el resto de los funcionarios, tanto estatales como propios de las Comunidades Autónomas. A esta desigualdad desde el punto de vista del funcionario añaden el que, desde el punto de vista de la Comunidad, supone una modalidad de control sobre ella no prevista constitucionalmente y una interferencia en su competencia en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta, por una parte, que el dictamen -como acabamos de señalar- aunque preceptivo no tiene carácter vinculante y, por otra, que la diferencia de situación jurídica entre los funcionarios transferidos y los incorporados directamente por las Comunidades Autónomas, así como el hecho mismo de la transferencia cuya regulación compete al Estado, autoriza a éste para condicionar en este caso la separación del servicio a requisitos que no serían constitucionalmente legítimos en otros.

42. En su apartado 2, el art. 32 hace referencia a la provisión de las vacantes que se produzcan en los puestos de trabajo correspondientes a los servicios transferidos o que hayan de transferirse. De acuerdo con el apartado a) de este precepto, corresponde a la Comunidad Autónoma comunicar la existencia de las vacantes a la Administración del Estado, y a ésta atender a su provisión mediante el sistema previsto en el art. 31, remisión que pone de manifiesto la finalidad de la norma: completar el proceso de redistribución de los funcionarios estatales que se encuentran en expectativa de destino como resultado de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y de la reestructuración de la Administración del Estado que tal proceso lleva consigo.

Consecuencia lógica de dicha finalidad son las limitaciones establecidas en los apartados b) y c) del art. 32.2 en relación con el nombramiento de personal interino y contratado por parte de las Comunidades.

Es cierto que, como alegan los recurrentes, la convocatoria de los concursos para la provisión de plazas vacantes de las plantillas de la Administración de las Comunidades Autónomas ha de corresponder a las propias Comunidades que hayan asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de organización administrativa y régimen estatutario de sus funcionarios, pues tal operación entra normalmente dentro de esas competencias. Pero en la etapa transitoria a la que el mencionado artículo se refiere, puede

considerarse como principio básico la utilización racional del funcionariado existente y, por tanto, han de estimarse básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio. Y dado, además, que el sistema previsto supone simultáneamente un proceso de adaptación de las estructuras administrativas estatales y, en su caso, el traslado forzoso de los funcionarios, resulta obligada la provisión de las vacantes por la Administración del Estado.

En consecuencia, el art. 32.2 ha de ser considerado dentro de las bases prevista en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, no pudiendo por tanto calificarse de inconstitucional.

Alegan el Gobierno y Parlamento vascos para impugnar la constitucionalidad del art. 32.2 que el sistema de cobertura de las vacantes producidas en los servicios transferidos forma parte de las competencias atribuidas estatutariamente a las Comisiones Mixtas y que, en el caso vasco, dicho sistema aparece regulado en el art. 8.2 del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, con características básicamente distintas a las del Proyecto, correspondiendo la convocatoria al Gobierno vasco.

Los recurrentes atribuyen al mencionado art. 8.2 un alcance indebido, pues su contenido ha de ser interpretado dentro del ámbito competencial de las Comisiones Mixtas que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos, se reduce a la fijación de las normas reguladoras del proceso de transferencia de servicios. En consecuencia, el sistema regulado en dicho artículo sólo puede ser de aplicación al caso de vacantes existentes en los servicios periféricos en el momento de producirse la transferencia de los mismos, y por razones competenciales no cabe aplicarlo a situaciones producidas con posterioridad a ese momento.

Con este alcance, es de aplicación al País Vasco la norma contenida en el citado Decreto, tal como anteriormente hemos señalado en relación con el título IV del Proyecto, pero dicha norma no regula el mismo supuesto que el art. 32.2, por lo que, en lo que a éste respecta, no puede hablarse de invasión de competencias autonómicas por parte del legislador estatal.

Objeto de impugnación especial es el inciso final del apartado a) del art. 32.2, el cual establece que, en las Comunidades Autónomas donde exista, además de la lengua oficial del Estado, otra lengua oficial, la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho en función de la implantación real de la misma.

Alegan el Gobierno y el Parlamento vascos que el derecho a usar el euskera, reconocido en el art. 6 del Estatuto Vasco, es un derecho público, subjetivo e incondicionado, que las instituciones públicas sólo garantizarán si los funcionarios conocen la lengua en que

los ciudadanos vascos tienen derecho a expresarse, por lo que a tales efectos es irrelevante la implantación real de la misma.

Esta argumentación no tiene presente que el art. 32.2 a) se refiere a la provisión de plazas de funcionarios y que la Constitución consagra el derecho fundamental al acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2) y según criterios de mérito y capacidad (art. 103.3), por lo que la garantía a que se refieren los recurrentes no puede suponer para determinados españoles un condicionamiento en el ejercicio de uno de sus derechos fundamentales que, yendo más allá de lo exigido en el art. 3.1 de la Constitución, vacíe de contenido a ese derecho.

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad.

Ahora bien, dentro de este contexto, la valoración relativa de dicho mérito -y como tal considera el art. 32.2 a) el conocimiento de la lengua oficial propia de las Comunidades no tiene su fundamento en la implantación real de la lengua en cuestión, sino en la necesaria garantía del derecho a usarla, por lo que la frase final del apartado a) del art. 32.2, «en función de la implantación real de la misma», ha de considerarse inconstitucional.

43. El art. 33 reconoce el derecho de los funcionarios transferidos a participar en los concursos de traslado convocados por la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, por el Estado o por otras Comunidades Autónomas, garantizando así la movilidad vertical y horizontal de dichos funcionarios. Esta movilidad resulta facilitada mediante el reconocimiento de un derecho preferente, aunque limitado en el tiempo, a la adjudicación de las plazas convocadas por otras Comunidades. En definitiva, se trata de una norma complementaria que de alguna manera viene a paliar el carácter forzoso de las adscripciones y traslados de los funcionarios afectados por la transferencia de servicios.

El título competencial del Estado para regular esta materia se encuentra también en el art. 149.1.18.^a, de la Constitución, si bien a ello hay que añadir que el apartado 1 es, a su vez, una consecuencia obligada de la integración de los funcionarios transferidos en los Cuerpos o Escalas de las Comunidades Autónomas, establecida en el art. 37.1 del Proyecto; y que el apartado 2 no es más que la articulación del derecho permanente de opción de retorno a la

Administración estatal reconocido de forma expresa a los funcionarios transferidos en la mayoría de los Estatutos, en sus disposiciones transitorias.

La constitucionalidad del artículo en cuestión es manifiesta y, en realidad, sólo ha sido objeto de impugnación por el Gobierno y el Parlamento vascos sobre la base de atribuir un alcance indebido al Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, en una argumentación ya utilizada en relación con el art. 32.2.

44. El art. 34, en su apartado 1, establece que la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios contendrá necesariamente principios comunes a todas las Administraciones públicas en cuanto a la selección, carrera y retribuciones de los mismos.

De acuerdo con el art. 149.1.18.^a de la Constitución, el legislador estatal tiene competencia para dictar las bases en relación con el régimen estatutario de los funcionarios, pero el art. 34.1 del Proyecto no establece dichas bases; se limita a definir el alcance de la reserva a favor del Estado. En este sentido, tiene la misma naturaleza que otros artículos anteriormente analizados; se trata de un precepto meramente interpretativo y por ello mismo inconstitucional, dado que esa labor interpretativa sólo puede ser realizada por el legislador estatal a través del desarrollo de las bases previstas en el mencionado art. 149.1.18.^a de la Constitución.

El apartado 2 del art. 34 sólo es impugnado por la representación de los 50 Diputados y únicamente en lo que se refiere a su inciso final («... dejando a salvo en todo caso las previsiones establecidas en el presente título»). La impugnación se basa en que esas previsiones exceden las competencias estatales, pero este es un extremo que sólo habrá de decidirse tras el análisis de los artículos en cuestión, por lo que en principio no cabe tachar de inconstitucional a dicho apartado.

En su apartado 3, el art. 34, apoyándose en el art. 23.2 de la Constitución, prohíbe a las Comunidades Autónomas la celebración de pruebas restringidas o la adopción de cualquier otro procedimiento de ingresos en sus Cuerpos o Escalas que implique un derecho preferente para el personal contratado con anterioridad a la aprobación de la legislación prevista en el art. 149.1.18.^a, de la Constitución.

El inciso inicial de este apartado 3 («De acuerdo con lo dispuesto en el art. 23.2 de la Constitución») trata de justificar el carácter orgánico y a la vez el contenido del precepto mediante la remisión al art. 23.2 de nuestra Norma fundamental. No cabe, sin embargo, atribuir al art. 34.3 tal carácter orgánico, pues su contenido no constituye un desarrollo del mencionado precepto constitucional. Ahora bien, haciendo abstracción de esta cobertura -que

cuestionan los recurrentes y sobre la que basan en gran medida sus alegaciones- el resto del apartado no es en sí mismo contrario a la Constitución, cualquiera que sea el juicio que merezca su construcción técnica, pues se trata de una norma transitoria y de carácter básico, de las previstas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, cuya finalidad es garantizar que las futuras normas de acceso a la función pública de las Comunidades Autónomas no resulten privadas de su eficacia por haberse producido un masivo ingreso en los Cuerpos o Escalas merced a pruebas restringidas para el personal contratado por aquéllas antes de que se dicten las normas básicas a las que se refiere el mismo art. 34 en su apartado primero. Ello no prejuzga, empero, la posibilidad de que en estas normas básicas se establezcan o no pruebas de carácter restringido que ahora y de manera transitoria se prohíben.

45. El art. 35 prevé, por una parte, la existencia de Cuerpos o Escalas nacionales, reenviando a una Ley estatal posterior la determinación de qué Cuerpos o Escalas de funcionarios han de revestir tal carácter; y, por otra, explícita algunas consecuencias inherentes al establecimiento de los mismos: así, las funciones propias de tales Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñadas en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de ellos, los cuales podrán participar en los concursos que se convoquen para la provisión de los correspondientes puestos de trabajo existentes en dichas Comunidades.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es de señalar que pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de funcionarios, como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, y, en tal sentido, cabe dentro de la regulación de las bases previstas en el art. 149.1.18.^a de la Constitución el que el Estado se reserve la potestad de crear y organizar dichos Cuerpos o Escalas y que dicha creación tenga que hacerse por Ley. Ello no supone, pues, en principio, como pretenden los recurrentes, una intromisión inaceptable en la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar su propia burocracia, siempre que su creación se realice dentro de los límites que permite el orden constitucional en el ejercicio de la competencia que el art. 149.1.18.^a reconoce al legislador estatal. Sólo una vez efectuada la determinación concreta prevista y en relación con cada uno de los Cuerpos o Escalas creados podrá declararse, a través del oportuno procedimiento de inconstitucionalidad, si el legislador estatal, al dictar la correspondiente Ley, se ha extralimitado en el ejercicio de la potestad que la norma en cuestión le atribuye y ha invadido tal ámbito competencial.

En cuanto al segundo punto, no plantea problema especial alguno, ya que, una vez declarada constitucional la asignación del carácter nacional a determinados Cuerpos o Escalas, esta constitucionalidad se extiende forzosamente al resto del precepto que no es sino una consecuencia obligada del establecimiento de aquéllos.

46. El art. 36 es un precepto de carácter dispositivo que facilita la coordinación entre las distintas Administraciones públicas, pues sólo en el caso de que las Comunidades Autónomas lo soliciten podrá el Estado ampliar la plantilla de los Cuerpos o Escalas estatales para integrar en ella plazas o puestos de trabajo comprendidos en la Administración de dichas Comunidades.

El legislador debe precisar el contenido de la referencia al art. 35 hecha en el art. 36 in fine y que constituye una reproducción literal del correspondiente precepto del texto inicial del Proyecto. En este texto se establecía, en el art. 35.2, el régimen de los funcionarios de los Cuerpos nacionales y es preciso entender que a este régimen remitía el art. 36 en su inciso final, pero, al haber desaparecido aquél en el texto definitivo del Proyecto, no puede encontrarse sentido a la remisión mantenida.

47. Por lo que al art. 37 se refiere, es preciso señalar, en primer término, que con la referencia que en los apartados 1 y 2 se hace a la legislación básica prevista en el art. 149.1.18.^a de la Constitución no se pretende establecer las bases, sino delimitar el contenido de la futura legislación básica. Al actuar de este modo el legislador lleva a cabo una función integradora que -como ya hemos señalado en el fundamento jurídico cuarto- no le corresponde realizar y, por ello, los preceptos en cuestión devienen inconstitucionales. No obstante, en el caso del apartado 1 su contenido no es contrario a la Constitución si se excluye el inciso «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el art. 149.1.18.^a de la misma y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas», por lo que la inconstitucionalidad ha de reducirse a dicho inciso.

El resto del art. 37 contiene normas de distinta naturaleza, que responden a principios básicos de la ordenación de la burocracia y al principio de colaboración entre las distintas Administraciones públicas. Así, en su apartado 1, establece la integración de los funcionarios no pertenecientes a los Cuerpos nacionales o estatales en los Cuerpos y Escalas propios de las Comunidades Autónomas, y la posible celebración por el Estado de cursos de formación y perfeccionamiento de acuerdo con dichas Comunidades; asimismo contiene, en el apartado 3, dos habilitaciones al Gobierno: una, para fijar programas mínimos, y otra, para homologar

Cuerpos o Escalas a los solos efectos de que los funcionarios puedan participar en los concursos de traslados que convoquen el Estado y las Comunidades Autónomas.

Impugnan los recurrentes únicamente la competencia del Estado para establecer dichos programas y homologaciones, por estimar que con ello invade el ámbito competencial de las Comunidades. Sin embargo, el contenido del precepto en lo que a dicho extremo respecta no es sino el resultado de la opción legítima del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública, siendo los programas y homologaciones una posible vía de articulación técnica que garantiza y facilita su realización. Dado el carácter básico de dicho principio, las normas reglamentarias en cuanto sean necesarias para su efectividad han de entenderse comprendidas dentro de las bases a que se refiere el art. 149.1.18 de la Constitución, por lo que las normas impugnadas no pueden ser consideradas inconstitucionales.

Interesa señalar que el art. 37.3 in fine se limita a precisar el alcance de las homologaciones, reduciéndolo a la participación en concursos de traslados, sin que pueda interpretarse -interpretación que sirve de base a la impugnación de alguno de los recurrentes- que con ello se incide en la regulación de los criterios básicos a que hayan de ajustarse dichos concursos.

48. El art. 38 se halla en una evidente relación de instrumentalidad con el resto del título VI del Proyecto y la constitucionalidad de su contenido no ha sido cuestionada por los recurrentes de forma específica.

49. Han sido impugnadas las disposiciones adicionales segunda y tercera así como la transitoria, pero no de un modo específico sino en la medida en que hacen referencia a materias que han sido objeto de impugnación en otros preceptos del articulado. Basta, pues, con extender a ellas las consideraciones en su momento realizadas.

50. En conclusión, puede afirmarse que, exceptuados aquellos preceptos cuya inconstitucionalidad deriva de los límites a que debe someterse la función legislativa del Estado, el título VI no es contrario a la Constitución, pero no cabe atribuirle carácter armonizador dado que la competencia asignada al Estado en el art. 149.1.18.^a de la Constitución es suficiente para que pueda dictar las normas contenidas en dicho título.

Por lo que se refiere a su pretendido carácter orgánico, al Abogado del Estado, aparte de extender a él las justificaciones de tipo general que ya han sido examinadas, argumenta de

forma específica que el título VI tiene contenido orgánico en la medida en que garantiza la igualdad en el acceso a la función pública establecida en el art. 23.2 de la Constitución. No es ésta, sin embargo, la finalidad del título; en él se contienen normas de distinta naturaleza que constituyen en gran medida las bases del régimen estatutario de los funcionarios, pero ninguna de ellas supone un desarrollo del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 de la Constitución.

51. El análisis del contenido total del Proyecto en relación con los aspectos que han servido de base a los recurrentes para sus impugnaciones permite establecer, en síntesis, las siguientes conclusiones:

a) Los artículos que integran el título I, con excepción del 5.4, el 6, el 7.2 (párrafo primero) y el 8 resultan inconstitucionales, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, por sobrepasar los límites de la potestad legislativa del Estado.

Por la misma razón, resultan también inconstitucionales los arts. 22 c), 34.1, 37.2 y el inciso contenido en el art. 37.1: «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el art. 149.1.18.^a de la misma, y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas».

b) El título IV , cuya inconstitucionalidad global pretenden los recurrentes, es inconstitucional tan solo en la medida en que el legislador estatal incide en el núcleo competencial fundamental de las Comisiones Mixtas (arts. 23 y 24.2); no lo es en cuanto a aquellos artículos que contienen normas dirigidas a la Administración del Estado o que regulan aspectos formales de los Reales Decretos de transferencias, o que son el resultado del ejercicio legítimo de competencias estatales.

c) No puede atribuirse al Proyecto carácter armonizador, pues, por lo que se refiere a las materias incluidas en los títulos II y IV y en los arts. 19.2 y 21 del título III -materias respecto de las cuales las Cortes aprobaron la necesidad de que se dictara una Ley de armonización-, el legislador estatal disponía de una expresa atribución constitucional para dictar las correspondientes normas, y el contenido de las incluidas en el Proyecto no excede dicho ámbito competencial.

d) Con excepción de los arts. 20 y 26, las materias sobre las que versa el Proyecto no están incluidas en la reserva de Ley orgánica contenida en el art. 81.1 de la Constitución. Pero, dada la presencia de ambos preceptos orgánicos en el Proyecto, es preciso examinar la cuestión de si, por conexión, cabe extender el carácter orgánico a la totalidad del mismo.

Este Tribunal, en su Sentencia de 13 de febrero de 1981, ha mantenido que la Ley orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas. Asimismo ha señalado que, como la inclusión produce la congelación de rango salvo excepción expresa, el legislador debe precisar en la Ley orgánica cuáles sean tales preceptos no orgánicos, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para concretarlos mediante sentencia, en caso de impugnación de la Ley.

Pero el que una Ley orgánica pueda contener preceptos no orgánicos no significa - como pretende el Abogado del Estado- que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter. Es preciso, en primer término, que el núcleo de la Ley afecte a materias reservadas a la Ley orgánica, de acuerdo con lo establecido en el art. 81.1 de la Constitución, y la conexión no puede consistir en yuxtaponer preceptos referidos a materias distintas de las reservadas a tal tipo de Ley. Por otra parte, la Ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter.

Es evidente que los arts. 20 y 26 del Proyecto no constituyen el núcleo fundamental del mismo ni en su conjunto, ni respecto a los títulos II y VI en los que, respectivamente, se hallan integrados: se trata, en realidad, de preceptos que constituyen piezas de otras leyes orgánicas ya aprobadas: la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas.

e) Es de señalar, finalmente, que la falta de carácter orgánico y armonizador del Proyecto no implica la inconstitucionalidad material de su contenido,- como revela el examen de su articulado.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982, y, en su virtud, declarar:

a) Que el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no puede promulgarse como Ley orgánica, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico segundo.

b) Que el Proyecto de LOAPA no puede promulgarse como Ley armonizadora, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico tercero.

c) Que son inconstitucionales los arts. 1, 2, 3, 4, 5.1, 2 y 3; 7.1 y 2 (párrafo segundo), 9, 10, 22 c), 23, 24.2, 34.1 y 37.2, así como los incisos contenidos en los artículos 32.2 a) y 37.1: «en función de la implantación real de la misma» [art. 32.2 a)] y «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el art. 149.1.18.^a de la misma, y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas» (art. 37.1), por vulnerar los preceptos constitucionales en los términos fijados en los correspondientes fundamentos jurídicos de esta Sentencia.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de agosto de mil novecientos ochenta y tres.