

## **Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, del Pleno del Tribunal Constitucional**

Recursos previos de Inconstitucionalidad núms. 311/1982, 313/1982, 314/1982, 315/1982 y 316/1982.

**Ponente:** D<sup>a</sup>. Gloria Begué Cantón

### SENTENCIA

En los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la 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

(...)

### II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), cuya constitucionalidad es impugnada ante este Tribunal, encierra una completa 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 artículo 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 artículo 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: primera, que el principio de igualdad constituye uno de los derechos fundamentales a los que se refiere el artículo 81.1 de la Constitución, y segunda, 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 artículo 149.1.1.

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 artículo 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 artículo 14 y en la sección primera del capítulo II, mientras que el artículo 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 artículo 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 artículo 14 en el artículo 81.1 de la Constitución. Tal exclusión, por otra parte, está justificada porque la igualdad reconocida en el artículo 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 artículo 149.1.1 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 artículo 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- 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 (artículo 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 su caso, de que dicha reserva alcance tan sólo a una parte del Proyecto, si por conexión puede calificarse 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 artículo 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 artículo 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 artículos: 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 artículo 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 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 artículo 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 artículo 150.3.

Desde esta perspectiva, el artículo 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 suplantarse, las demás previsiones constitucionales.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución se refiera 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 ello 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 artículo 150.3 de la Constitución, cuyo examen habrá de 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 esta 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 artículo 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 en 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 artículo 149.1.29 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 artículos 147, 148 y 149-, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 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 artículo 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 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 Organos 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) TITULO 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 artículo 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 segundo, 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 artículos 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 artículo 2 es una norma meramente interpretativa que establece una sinonimia entre los términos «bases», «normas básicas», «legislación básica» y otras que no se concretan; 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 interpretando 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 artículo 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 artículo 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 artículo 4 constituye una reformulación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal contenida en el artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 el 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Organos 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 artículo 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 artículo 3 -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 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 Organos propios de las Comunidades ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser Organos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción.

Pues bien, de la lectura del artículo 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 artículo 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 artículo 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 los Organos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 9.1 se limita a proclamar la primacía del plan económico general del artículo 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 artículo 131 de la Constitución, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos -dado que el artículo 149.1.13 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Organos 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 artículo 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 artículo 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 Organos del Estado o de la Comunidad Autónoma se ve condicionado a la decisión de otro Organos, 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 artículo 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 artículo 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 competenciales 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 artículos 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 atribuírseles carácter orgánico por versar sobre materias no comprendidas en el artículo 81.1 de la Constitución expresamente o por remisión.

## B) TITULO 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 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 artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículos 16 y 17 del Proyecto, la regulación contenida en el artículo 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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, artículo 20 y disposición transitoria 2.ª 4; Cantabria, artículo 31 y disposición transitoria 3.ª; Madrid, disposición transitoria 4.ª; Murcia, artículo 18 y disposición transitoria 2.ª 4; y la Rioja, artículo 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 artículo 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 artículo 11.1 excede de esa competencia.

19. Impugnan los recurrentes la expresión con que comienza dicho artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.18 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 artículo 149.1.18 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 artículo 11.1 del proyecto no constituye sino una opción legítima del legislador, dentro de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 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 artículo 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 valorización de la exigencia contenida en el final del artículo 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 (artículo 149.1.18 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) TITULO III

22. Aparte del general carácter orgánico atribuido al título III, las Cortes Generales han asignado también carácter armonizador a los artículos 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 artículo 18 tiene su apoyo constitucional en el artículo 149.1.18, 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 149.1 de la Constitución como la incluida en el apartado 18 del mismo.

Así, pues, el artículo 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 artículos 2 y 3 del Proyecto. Esta remisión, es decir, la expresión «conforme a lo establecido en los artículos 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 artículo 149.1.18 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 artículo 19, en su apartado 1, determina que, mientras una Ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, serán de

aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos y Empresas que de ella dependen 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 artículo 149.1.18 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 de 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 artículos 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 artículo 2.º de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, al desarrollar el artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 150.3 de la misma.

En su apartado 1, el artículo 21 se refiere a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos que se concreta 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 artículo 149.1.18 de la Constitución. Bases con las que pueden identificarse los principios contenidos en el artículo 21.1, dada la naturaleza de los mismos.

El artículo 21.2, en relación con las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, determina que a 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 artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 20 tiene carácter orgánico. No puede atribuirse, en cambio, carácter armonizador a los artículos 19.2 y 21 del proyecto.

#### D) TITULO 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 artículo 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.<sup>a</sup> El traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el «bloqueo 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 artículo 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.<sup>a</sup> 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 artículo 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 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 artículo 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 artículo 158.1 de la Constitución y en el artículo 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 artículo 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 artículo 23, al prever que los Reales Decretos de transferencia tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos, y el artículo 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 traspasos, es un rasgo inherente al proceso de transferencia tal como ha sido concebido

constitucional y estatutariamente, por lo que la homogeneidad prevista en los artículos 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 artículos 24.1 y 25 se refieren también a los Reales Decretos de traspasos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 25 no impide que los Reales Decretos puedan recoger todos los extremos previstos en los acuerdos de las Comisiones Mixtas.

33. El artículo 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 artículo 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 3 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 -artículo 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 artículo 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 artículo 157.3 de la Constitución, siendo el artículo 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 artículo 13) y con las normas estatutarias.

34. El artículo 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 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 artículo 28, en su apartado 1, se refiere al contenido de los Decretos de transferencias pero, lo mismo que ocurre con el artículo 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 artículo 149.1.18 de la Constitución.

En su apartado 2, el artículo 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 traspaso. En todo caso, el artículo 149.1.8 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 artículos 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 artículo 81.1 de la Constitución, con la única excepción del artículo 26, dada la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 157.3 respecto al ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

#### E) TITULO 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) TITULO 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 artículo 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 artículo 149.1.18 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 asumida 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 (artículos 34 a 38).

40. El artículo 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 artículo 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 reduce la ambigüedad e indeterminación de la expresión «pasarán a depender» de las Comunidades Autónomas al establecer, por remisión al artículo 32.1, que dicha dependencia es tanto orgánica como funcional.

Los recurrentes consideran que, en realidad, partiendo del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 31.1 y en la disposición adicional segunda, y se explicita en el artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 32, en su apartado 1, párrafo primero, concreta la naturaleza de la dependencia de los funcionarios transferidos respecto de la Comunidad Autónoma establecida en el artículo 31.1.

Este apartado es objeto de impugnación tan sólo 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 artículo 31.1 del mismo.

El resto del artículo 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 le 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 servicio que afecten a dichos funcionarios.

El apartado 4 del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 32.2 ha de ser considerado dentro de las bases previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución, no pudiendo por tanto calificarse de inconstitucional.

Alegan el Gobierno y Parlamento Vasco para impugnar la constitucionalidad del artículo 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 artículo 8.2 del 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Parlamento vascos que el derecho a usar el euskera, reconocido en el artículo 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 artículo 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 méritos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 32.2, «en función de la implantación real de la misma», ha de considerarse inconstitucional.

43. El artículo 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, 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 artículo 149.1.18 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, establecidas en el artículo 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 artículo 32.2.

44. El artículo 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 artículo 149.1.18 de la Constitución, el legislador estatal tiene competencia para dictar las bases en relación con el régimen estatutario de los funcionarios, pero el artículo 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 artículo 149.1.18 de la Constitución.

El apartado 2 del artículo 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 artículo 34, apoyándose en el artículo 23.2 de la Constitución, prohíbe a las Comunidades Autónomas la celebración de pruebas restringidas o la adopción de cualquier otro procedimiento de ingreso 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 artículo 149.1.18 de la Constitución.

El inciso inicial de este apartado 3 («De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución») trata de justificar el carácter orgánico y a la vez el contenido del precepto mediante la remisión al artículo 23.2 de nuestra norma fundamental. No cabe, sin embargo, atribuir al artículo 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 artículo 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, explicita 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 artículo 149.1.18 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 ellas plazas o puestos de trabajo comprendidos en la Administración de dichas Comunidades.

El legislador debe precisar el contenido de la referencia al artículo 35 hecha en el artículo 36 «in fine» y que constituye una reproducción literal del correspondiente precepto del texto inicial del Proyecto. En este texto se establecía, en el artículo 35.2, el régimen de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales y es preciso entender que a este régimen remitía el artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.18 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 artículo 149.1.18 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 artículo 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 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 artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que las normas impugnadas no pueden ser consideradas inconstitucionales.

Interesa señalar que el artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.18 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, el 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 artículo 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 artículo 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 artículos 22, c), 34.1, 37.2 y el inciso contenido en el artículo 37.1: «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el artículo 149.1.18 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 sólo 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 VI y en los artículos 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 artículos 20 y 26, las materias sobre las que versa el proyecto no están incluidas en la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 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 artículo 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 artículos 20 y 26 del Proyecto no constituyen el núcleo fundamental del mismo ni en su conjunto, ni respecto a los títulos III y IV 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.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.-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 artículos 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 artículo 149.1.18 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.

Segundo.-Desestimar los recursos en todo lo demás.