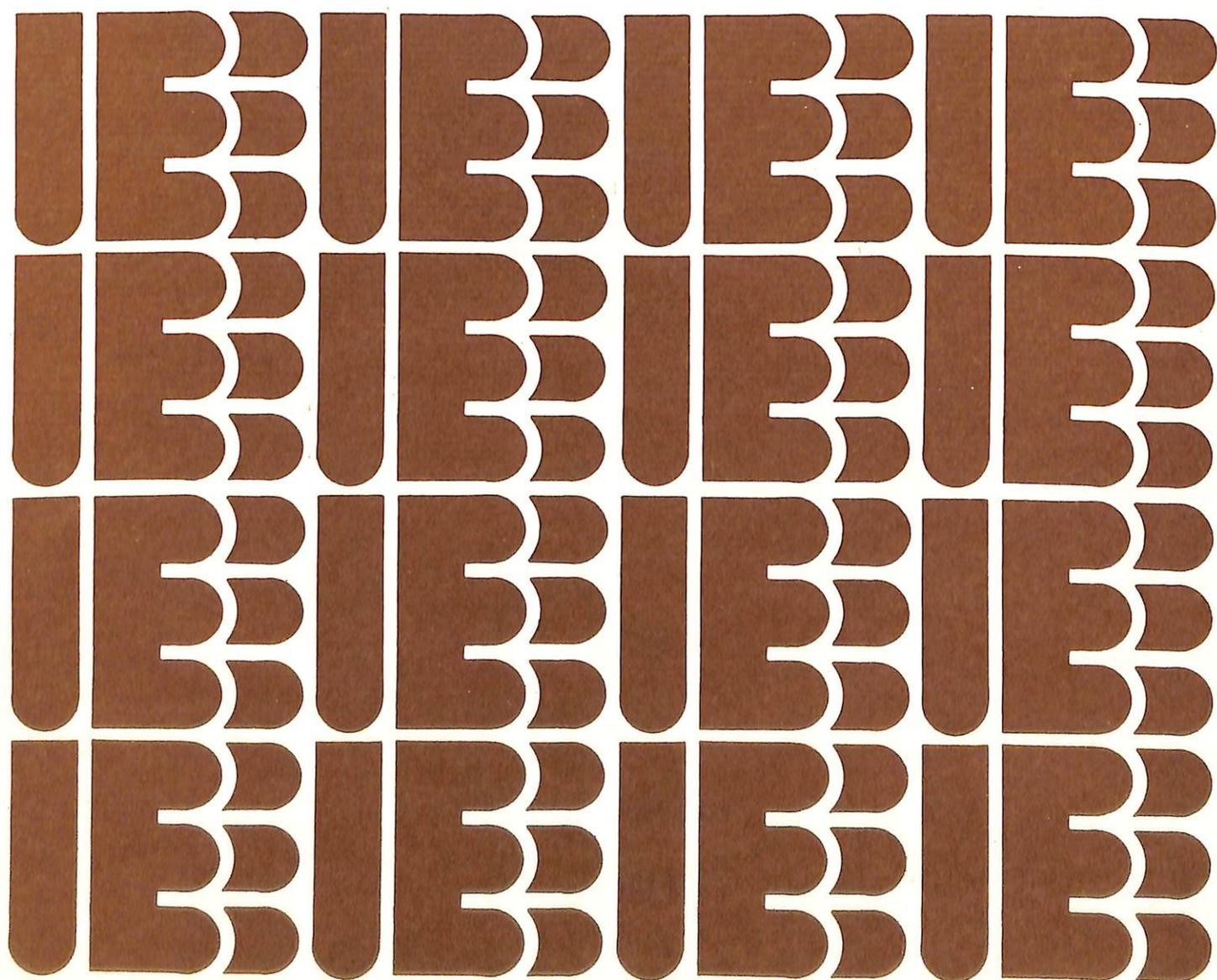


Informes

**Instituto de
Estudios
Económicos**

**El Proyecto de Ley orgánica
de armonización
del proceso autonómico
(LOAPA)**

José Luis Fuertes Suarez



Informes

El Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA)

por

José Luis Fuertes Suarez
Abogado del Estado

Marzo 1982

Instituto de Estudios Económicos
Don Ramón de la Cruz, 38-1.º
Madrid-1

Victor Mendoza Olivan
Director General del
Instituto de Estudios Económicos

Fe de erratas

Pág. 8, línea 25^a

donde dice: pueden referirse tanto a materias no reservadas a la misma.

debe decir: pueden referirse tanto a materias no reservadas a ley orgánica, como a otras reservadas a la misma.

I N D I C E

Página

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO
AUTONOMICO.

I a XIV

I N F O R M E

1 a 51

INTRODUCCION.

1

I .- La situación anterior al Proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonomico (LOAPA).

1

II.- Finalidades del Proyecto de Ley.

5

CAPITULO I. LA NATURALEZA DE LA LOAPA.

7

I .- El carácter orgánico del Proyecto de Ley.

7

II.- El carácter armonizador de la LOAPA.

9

CAPITULO II. TITULO I DEL PROYECTO. DISPOSICIONES GENERALES.

12

I .- Primacía de la Constitución (artículo 1°).

12

II.- La prevalencia del Derecho estatal y su alcance.

14

III.- El concepto de "bases" y la interpretación material del mismo.

17

IV.- El contenido de las leyes de armonización.

23

V .- Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

24

VI.- La concurrencia en la actividad planificadora.

25

CAPITULO III. TITULO II DEL PROYECTO. COMUNIDADES AUTONOMAS Y DISPUTACIONES PROVINCIALES.

27

CAPITULO IV . TITULO III DEL PROYECTO. REGIMEN GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

31

CAPITULO V . TITULO IV DEL PROYECTO. TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS.

35

<u>CAPITULO VI.- TITULO V DEL PROYECTO. LA REFORMA DE LA</u> <u>ADMINISTRACION DEL ESTADO.</u>	43
<u>CAPITULO VII.- TITULO VI DEL PROYECTO. LA FUNCION PUBLICA</u> <u>AL SERVICIO DE LAS AUTONOMIAS.</u>	44

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

I LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

17 de noviembre de 1981

Núm. 235-I

PROYECTO DE LEY

Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De acuerdo con lo dispuesto en el vigente Reglamento provisional de la Cámara, se ordena la remisión a la Comisión Constitucional y la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Los señores Diputados y los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de un mes, que expira el 17 de diciembre, para presentar enmiendas al citado proyecto de ley, cuyo texto se inserta a continuación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de noviembre de 1981.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Landelino Lavilla Alsina**.

El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico responde al deseo de establecer un conjunto de principios, criterios y reglas que precisen, racionalicen y den coherencia a los distintos procesos de autonomía.

Los aspectos más importantes del proyecto de ley pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. Disposiciones de carácter general en relación con el proceso autonómico.

La ley pretende, en primer término, aclarar e interpretar algunos preceptos de la Constitución que exigen una mayor precisión y concreción (por ejemplo, contenido y carácter de la denominada legislación básica, naturaleza de las competencias exclusivas, etc.), así como aplicar y desarrollar plenamente ciertos principios y normas constitucionales, tales como los relativos a las actuaciones del Gobierno para asegurar el cumplimiento de la legislación estatal, cuando su ejecución corresponda a las Comunidades Autónomas, a las facultades que deben corresponder al mismo sobre la actividad de estas últimas en los supuestos de transferencia o delegación de competencias previstos en el artículo 150, 2, de la Constitución, o a las fórmulas de cooperación y participación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

2. Relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales.

Por otra parte, y sin perjuicio de las competencias que la legislación de Régimen

II.

Local atribuya a las Diputaciones, se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asignar o delegar ciertas competencias a tales Corporaciones Locales o que las mismas puedan asumir con carácter permanente, la gestión ordinaria de los servicios de la Administración autónoma. Tal contingencia no sólo permitirá soslayar la creación de nuevas estructuras burocráticas —de elevado coste y difícil improvisación—, sino que facilitará la comunicación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Por último, se estima necesario prever la integración de las Diputaciones en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, asumiendo éstas el carácter de Corporaciones representativas a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución.

3. Ordenamiento jurídico común a todas las Comunidades Autónomas.

Uno de los principios inspiradores de la ley es que, en la medida de lo posible, la Administración de las Comunidades Autónomas se rija por el ordenamiento jurídico-administrativo aplicable al resto de las Administraciones. De tal suerte, se garantiza el principio consagrado en el artículo 149, 1, 18.ª, de la Constitución de igualdad de los ciudadanos ante las diversas Administraciones.

De acuerdo con tal criterio, se establece que la Administración de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su propia naturaleza, se regirá por la legislación del Estado sobre procedimiento administrativo, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial y contratos y concesiones administrativas.

4. Transferencias de servicios.

Los trasposos de servicios a las Comunidades Autónomas se acomodarán a principios que aseguren la racionalidad, coherencia y rigor de las transferencias que se lleven a cabo. Se trata de evitar que

las transferencias se circunscriban a competencias de un Ministerio concreto, procurando, por el contrario, que comprendan bloques materiales homogéneos. Asimismo, las transferencias deben ser objeto de una programación general y en su ejecución debe cuidarse que queden nítidamente delimitados y precisados los medios personales y materiales que se traspasan y el coste efectivo de los servicios.

5. Reforma de la Administración del Estado.

Desde otra perspectiva, se considera que el proceso autonómico exige una profunda reestructuración de la Administración del Estado. Tal reforma de la Administración deberá llevarse a cabo, según la ley, de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público. Por otra parte, del desarrollo y ejecución de tal reforma administrativa deberá darse cuenta al Congreso de los Diputados semestralmente. La reforma supondrá la supresión de los órganos y servicios que resulten innecesarios, la reestructuración de la Administración periférica del Estado bajo la autoridad de los Gobernadores Civiles, y la reorganización global de los Departamentos ministeriales.

6. Función pública.

La función pública de las Comunidades Autónomas se regirá en todas las cuestiones relativas a selección de personal, carrera administrativa, retribuciones y otros derechos profesionales, sindicales y políticos de los funcionarios por las normas y principios comunes al personal al servicio de todas las Administraciones públicas, que se establecerán en la ley que regule el régimen estatutario de los funcionarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149, 1, 18.ª, de la Constitución.

El proyecto de ley precisa, por otra parte, el régimen especial que será de aplicación a todos los funcionarios del Estado que se transfieran o hayan sido transfe-

ridos a las Comunidades Autónomas. Este régimen singular se inspira en dos principios fundamentales: a) Respeto a todos los derechos que correspondan a los funcionarios en el momento del traspaso; b) Integración de los mismos como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, sin pérdida de su condición de funcionarios de los correspondientes Cuerpos y Escalas del Estado.

7. Apreciación por el Congreso de los Diputados y el Senado de la necesidad de dictar una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El presente proyecto de ley, como ya se ha apuntado, intenta articular, con criterios generales, todo el desarrollo del proceso autonómico, e incluye preceptos de carácter distinto, entre lo que algunos presentan el carácter de principios armonizadores de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, por entender que así lo exige el interés general de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150, 3, de la Constitución.

La intención de ordenación global del proceso autonómico que se atribuye a dicho proyecto de ley aconseja, a juicio del Gobierno, mantener su estructura y contenido unitario, aunque sólo algunos de sus preceptos tengan el indicado carácter armonizador, en el sentido constitucional. Tal es el caso de las disposiciones relativas a la cooperación entre autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 9.º), relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17), elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (artículo 19, 2), organización y competencias de las Corporaciones de Derecho representativas de intereses económicos o profesionales (artículo 21), función pública autonómica (artículos 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y Disposiciones adicionales segunda y tercera).

El Congreso de los Diputados y el Senado, en sesiones celebradas, respectivamen-

te, el 30 de septiembre y el 9 de octubre de 1981, apreciaron la necesidad, por razón de interés general, de dictar una ley que establezca los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- 1.ª Cooperación entre las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- 2.ª Relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales.
- 3.ª Elaboración de normas o programas de contabilidad nacional.
- 4.ª Organización y competencias de las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos o profesionales.
- 5.ª Función pública autonómica.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administración Territorial, somete a la deliberación de las Cortes Generales el siguiente proyecto de ley.

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.º

1. En las materias que sean de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas por no incidir en los ámbitos que la Constitución reserva al Estado, el Gobierno y las Cortes Generales no podrán interferir el libre ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus facultades legislativas o ejecutivas fuera de los casos previstos en la propia Constitución y que en estricta aplicación de la misma se regulan en los artículos siguientes.

2. El ejercicio de dichas competencias no será obstáculo para la actuación por el Estado de las que a éste se reservan por la Constitución, ni podrán excusar el exacto cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los deberes que ante el propio Estado y los ciudadanos españoles les im-

IV.

ponen los artículos 138 y 139 de aquélla y las demás leyes de general aplicación.

Artículo 2.º

1. Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones "bases", "normas básicas", "legislación básica" u otras semejantes para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a éste la determinación de los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.

2. Las bases que en cada caso establezca la legislación estatal no podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución, salvo en aquellos aspectos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes.

Artículo 3.º

Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación a que se refiere el artículo anterior y las Comunidades Autónomas no dicten normas sobre las materias de su competencia, continuarán aplicándose las leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas en los casos así previstos en sus respectivos Estatutos.

No obstante, las Comunidades Autónomas que ostenten esta competencia, según sus Estatutos, podrán desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el Derecho estatal vigente en cada momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución.

Artículo 4.º

Las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149, 1, de la Constitución prevalecerán, en todo caso, sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos.

Artículo 5.º

1. La armonización normativa por razones de interés general podrá hacerse antes o después de que las Comunidades Autónomas hayan dictado las correspondientes disposiciones que han de ser objeto de la misma.

2. En tanto que la ley de armonización no se modifique por el procedimiento establecido en el artículo 150, 3, de la Constitución, los principios de la misma vincularán igualmente a la legislación del Estado que se refiera a la materia objeto de armonización.

3. Los principios que en las leyes de armonización se establezcan obligan al Estado y a las Comunidades Autónomas a dictar las normas de adaptación, sin perjuicio de su eficacia inmediata a partir de la fecha de su entrada en vigor. Mientras las Comunidades Autónomas no dicten la legislación definitiva de adaptación rige el derecho estatal.

4. Antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley de armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas.

Artículo 6.º

El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias.

Las informaciones obtenidas por este medio serán accesibles y podrán ser utiliza-

das por todas las Comunidades Autónomas.

Artículo 7.º

1. La ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación del Estado deberá sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten, en su caso, en desarrollo de aquélla, sin perjuicio de la facultad de organizar libremente sus propios servicios.

2. El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular a través del Delegado del Gobierno los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas.

Cuando tales requerimientos, que tendrán carácter vinculante, sean desatendidos o las autoridades de las Comunidades Autónomas nieguen reiteradamente las informaciones requeridas o dificulten notablemente la labor del Delegado, el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución.

Artículo 8.º

Cuando las Comunidades Autónomas ejerciten competencias estatales en virtud de una Ley Orgánica de transferencia o delegación, se estará a lo que en cada caso disponga dicha ley en orden al control estatal de la actividad de aquéllas.

Las autoridades de las Comunidades Autónomas habrán de ajustar su actuación en todo caso a las instrucciones emanadas de las autoridades estatales competentes. El incumplimiento o inobservancia reiterada de las mismas, una vez constatado, podrá dar lugar, previo informe del Consejo de Estado, a la suspensión por el Gobierno de la delegación o transferencia o al ejercicio directo de la competencia por los órganos del Estado. De esta decisión se dará cuenta a las Cortes Generales, que habrán de ratificarla.

Artículo 9.º

1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En este último caso la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros.

Artículo 10

1. 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 que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas.

Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Senado, que adoptará la resolución que en cada caso considere procedente.

Artículo 11

El ejercicio de las competencias estatales a que se refieren los artículos anterior-

VI.

res se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses propios. En ningún caso podrán ejercitarse dichas competencias de forma discriminatoria para cualquier Comunidad.

TITULO II

Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales

Artículo 12

1. Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales, los Estatutos de Autonomía y las leyes de las Comunidades Autónomas podrán asignarles competencias propias de la Comunidad o delegarles su ejercicio siempre bajo la dirección y control de éstas. Las Diputaciones provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan.

2. A efectos de la dirección y control del ejercicio de los servicios asignados o delegados a las Diputaciones provinciales, la Comunidad Autónoma podrá elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión de los servicios, que serán de obligado cumplimiento para las Diputaciones, así como recabar en cualquier momento información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá revocar la competencia asignada o delegada o ejecutarla por sí misma en sustitución de la Diputación provincial. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán

vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate.

3. En los supuestos de delegación y de gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones provinciales, las resoluciones que éstas adopten podrán ser recurridas en alzada ante los órganos de aquéllas.

En tales supuestos, podrán también las Comunidades Autónomas promover la revisión de oficio de los actos de las Diputaciones provinciales de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

4. Las Diputaciones provinciales podrán organizar los servicios asignados o delegados, que ejercerán bajo su responsabilidad, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Artículo 13

Cuando las Diputaciones provinciales gestionen servicios propios de las Comunidades Autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las Diputaciones provinciales podrán mejorar estos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias.

Artículo 14

La actividad financiera de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales podrán coordinarse, en el supuesto de competencias concurrentes, a efectos de la gestión de los servicios correspondientes.

Para ello se podrán unir los presupuestos respectivos, sin que esto implique la integración de los mismos.

Artículo 15

1. Las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Diputaciones provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejer-

TITULO III

Régimen general de las Administraciones de las Comunidades Autónomas

cicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas, salvo que la ley a que se refiere el artículo 150, 2, de la Constitución, disponga lo contrario.

2. El Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones provinciales, con excepción del servicio de recaudación de tributos.

Artículo 16

1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:

a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.

b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.

c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación provincial.

d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que derivan de las actividades anteriores de la Diputación provincial.

2. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán, además, el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución.

Artículo 17

Lo dispuesto por esta ley, en relación con las Diputaciones provinciales, será aplicable a los Cabildos y Consejos Insulares y otras Corporaciones de carácter representativo a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución; no siendo, sin embargo, aplicable a los Consejos Insulares lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 18

1. 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, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de aquéllas. Tales especialidades deberán ser aprobadas por ley de la respectiva Comunidad Autónoma, sin que en ningún caso, puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado.

2. También serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas las normas generales sobre expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Igualmente serán de aplicación directa las normas estatales sobre contratos y concesiones. En este último caso, mientras el Estado no apruebe la legislación básica a que se refiere el artículo 149, 1, 18.ª, de la Constitución.

Artículo 19

1. En tanto que una ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud de lo previsto en el artículo 149, 1, 18.ª, de la Constitución, serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los organismos y empresas que de ella dependan las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

2. El Gobierno elaborará normas o programas de contabilidad regional de las Administraciones públicas, que serán aplicables a la Administración de las Comunidades Autónomas para procurar su adecuación a la metodología europea.

Artículo 20

1. El Tribunal de Cuentas, órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público, establecerá Secciones Territoriales para el ejercicio de las funciones que le asigna su Ley Orgánica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

2. La actividad económica y financiera de las Entidades Locales existentes en dicho territorio y la actividad económica y financiera de la Comunidad Autónoma será controlada a través de las Secciones Territoriales.

Artículo 21

1. Las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma se ajustarán en su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidos por la legislación del Estado para dichas entidades, sin perjuicio de cualesquiera otras competencias que pudiera atribuirles o delegarles la Administración autonómica.

2. Podrán constituirse por ley del Estado Consejos generales o superiores de las Corporaciones a que se refiere el apartado anterior para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, los acuerdos de las Corporaciones de ámbito inferior al nacional no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos generales o superiores, si sus estatutos no disponen lo contrario.

TITULO IV

Transferencias de servicios

Artículo 22

El régimen de traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas se acomodará a los siguientes principios:

a) El conjunto de traspasos de servicios referidos a una misma materia deberá pre-

ver fechas de entrada en vigor homogéneas, con anterioridad a las cuales la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa.

b) El traspaso de servicios se programará preferentemente teniendo en cuenta los ya operados en relación con las Comunidades Autónomas constituidas.

c) Los niveles o módulos de prestación de los servicios transferidos en ningún caso podrán ser inferiores a los existentes con anterioridad al traspaso, sin perjuicio de las facultades de organización y dirección del conjunto de los servicios que correspondan a la Comunidad Autónoma.

Artículo 23

1. Los Reales Decretos de transferencias de servicios tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos y deberán prever los medios personales, financieros y materiales necesarios para su normal funcionamiento.

El Real Decreto de traspaso de servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas recogerá, en su caso y de conformidad con el título II de la presente ley, las formas de su integración en la organización administrativa de las Diputaciones provinciales, cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas.

2. Cuando en el momento de transferir los servicios se observe que la distribución de competencias en cada materia no permite un eficaz ejercicio de las mismas, la correcta organización de la Administración autonómica y la más adecuada reforma de la Administración del Estado, se promoverá la redacción de los proyectos precisos para que se operen transferencias o delegaciones destinadas a complementar las competencias de las Comunidades Autónomas.

Artículo 24

1. Los Reales Decretos de traspasos de servicios establecerán la fecha de su en-

trada en vigor, y podrán condicionar su plena efectividad a la justificación de la capacidad real de la Comunidad Autónoma receptora para gestionar bajo su responsabilidad la transferencia acordada, circunstancia que será apreciada conjuntamente por el Gobierno y la Comunidad Autónoma, oída la Comisión Sectorial correspondiente.

2. En todo caso, la efectividad de las transferencias se producirá el 1 de enero o el 1 de julio de cada ejercicio económico.

Artículo 25

1. Los Reales Decretos de transferencias en materia de competencias comparadas establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del Estado, así como las fórmulas de relación y coordinación entre ambas instancias.

2. Los Reales Decretos de traspaso de servicios deberán contener:

a) Referencia a las normas constitucionales y estatutarias que justifiquen cada traspaso.

b) Designación de los órganos y, en su caso, entidades que se traspasan.

c) Relaciones nominales del personal transferido con expresión de su número de Registro de Personal y además, en el caso de los funcionarios, de su puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones; en el del personal contratado, de las condiciones del contrato y régimen de retribuciones; y en el del personal laboral, de su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones.

En ningún caso podrán transferirse plazas vacantes no dotadas presupuestariamente.

d) La valoración definitiva o provisional del coste efectivo de los servicios transferidos, así como las modificaciones que, en su caso, deban operarse en los presupuestos del Estado o de los organismos autónomos correspondientes, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

e) Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administra-

ción del Estado que se transfieren, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles.

f) Inventario de la documentación administrativa relativa al servicios o competencias transferidas.

Artículo 26

1. El coste efectivo de los servicios transferidos estará formado para cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan.

2. La valoración de los servicios transferidos se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, según el coste efectivo de la prestación de los servicios referidos, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma receptora durante el año inmediatamente anterior al de efectividad de la transferencia. Dicho coste efectivo se determinará de acuerdo con la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituido por la referida Ley Orgánica.

3. En el supuesto de que se careciese de los datos definitivos para realizar la valoración a que se refiere el número anterior, se procederá a transferir provisionalmente a la Comunidad Autónoma los créditos disponibles en el Presupuesto del Estado, correspondientes a los servicios que se transfieren. La Comunidad Autónoma estará obligada en este supuesto a destinar tales créditos a las finalidades previstas en el Presupuesto para su ejecución por el Estado.

4. Cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, el importe de la re-

X.

caudación líquida obtenida por aquéllas y éstos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, aminorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido.

El Ministerio de Hacienda dictará las normas presupuestarias y contables precisas para asegurar que las Comunidades Autónomas dispongan de los fondos inherentes al traspaso de servicios en la fecha de su efectividad.

Artículo 27

1. Los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión. No obstante, los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta.

2. La entrega de bienes, derechos y obligaciones y documentación deberá formalizarse mediante la correspondiente acta de entrega y recepción conforme a la normativa estatal correspondiente.

Artículo 28

1. Los Reales Decretos de transferencia determinarán las concesiones y los contratos administrativos afectados por el traspaso, produciéndose la subrogación en los derechos y deberes de la Administración estatal en relación con los mismos por la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos de traspaso debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria y expresión del carácter del traspaso y de las condiciones de la cesión.

TITULO V

De la reforma de la Administración del Estado

Artículo 29

1. Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público.

2. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados, cada seis meses, de las medidas de reforma que, en relación con los servicios de los Departamentos ministeriales y organismos de ellos dependientes, hayan adoptado en el período inmediatamente anterior para acomodar su estructura a las exigencias del proceso autonómico.

Artículo 30

La reforma administrativa a que se refiere el artículo anterior atenderá primordialmente a los siguientes criterios y objetivos:

a) Reorganizar los servicios de los Departamentos ministeriales y organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que, de acuerdo con el proceso autonómico, sigan perteneciendo a los mismos.

b) Supresión de las estructuras de gestión que resulten innecesarias y, en su caso, su reconversión en los servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación, que resulten imprescindibles.

c) Reestructuración de la Administración periférica de acuerdo con los criterios anteriores, con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador Civil que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios.

Se exceptúan de la regla anterior las Delegaciones de Hacienda.

d) Los servicios periféricos situados en la actualidad en el escalón regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supra-provincial, se reestructurarán conforme a los criterios establecidos en los párrafos anteriores bajo la autoridad del Delegado del Gobierno.

TITULO VI

De la función pública

Artículo 31

1. Los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasarán a depender de éstas, siéndoles respetados los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán nombrar ni contratar personal de cualquier clase, salvo para el desempeño de los puestos de trabajo de carácter político o de especial confianza, sin haber antes comunicado la existencia de las vacantes a la Administración del Estado, a fin de que ésta atienda a la provisión de las mismas en la forma en que este artículo dispone. Transcurridos cinco meses, y si fuese estrictamente preciso para asegurar el ejercicio de las competencias que le pertenecen, las Comunidades Autónomas podrán nombrar personal interino para los puestos vacantes hasta tanto se produzcan los traslados del personal estatal, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo.

3. Con anterioridad a la publicación de un Real Decreto de transferencias de servicios, los Departamentos ministeriales afectados deberán haber formado las relaciones de funcionarios adscritos a sus servicios centrales y organismos de ellos dependientes que voluntariamente pretendan ser trasladados a las Comunidades Autónomas.

4. Con carácter igualmente previo a cada Real Decreto de transferencia o, en su

caso, antes de que transcurran dos meses desde su publicación, los Departamentos ministeriales deberán haber adaptado su organización a las exigencias del proceso autonómico, en el sentido indicado en el artículo 30 de la presente ley, determinando los puestos de trabajo que deben ser suprimidos.

5. En el plazo indicado en el párrafo anterior, los Departamentos deberán promover o programar la adscripción de los funcionarios que ocupaban puestos suprimidos a los nuevos puestos de trabajo que resulten de la reorganización y, en su caso, a los que estén cubiertos por funcionarios que hayan solicitado voluntariamente su traslado a las Comunidades Autónomas.

Los funcionarios adscritos al Departamento que cuenten con mayor número de años de servicio en una determinada localidad, tendrán preferencia para ocupar puesto de trabajo.

El Gobierno aprobará las normas necesarias para que la provisión de puestos de trabajo se realice conforme a criterios públicos y objetivos.

6. Aquellos funcionarios que no resulten adscritos a otro puesto de trabajo en la forma indicada en el apartado anterior, quedarán en expectativa de destino y podrán participar en los concursos que se celebren para puestos correspondientes a su Cuerpo y categoría y pertenecientes a otros Departamentos o Administraciones.

7. Una vez trasladados los funcionarios que lo hayan solicitado voluntariamente, se procederá a asignar destino forzoso en las Comunidades Autónomas a los que estén en expectativa de destino, siempre que hayan permanecido más de tres meses en dicha situación. A estos efectos, se elegirá, en primer término, a los que tengan menores cargas familiares y en segundo a los que tengan menos años de servicio en la Administración.

8. Las transferencias de las cantidades presupuestarias correspondientes a los funcionarios de los servicios centrales se harán efectivas en el momento del traslado. Si los funcionarios en expectativa de destino hubieran participado en algún concurso en el período de tres meses a que se

XII.

refiere el apartado anterior, el traslado no se hará efectivo sino en el caso que, resuelto aquél, no hubieran obtenido plaza.

9. No obstante, lo establecido en los apartados anteriores, el Gobierno establecerá un régimen especial de jubilación anticipada a los funcionarios afectados que así lo soliciten y que cuenten con más de treinta años de servicios efectivos. Los que sin dicha antigüedad lo soliciten, podrán optar por un régimen singular de excedencia de diez años de duración mínima e indemnización que regulará el Gobierno.

10. Los traslados de funcionarios que impliquen cambio de residencia serán, en todo caso, debidamente indemnizados sin perjuicio de que en los Presupuestos Generales del Estado se incluyan las partidas necesarias para facilitar préstamos con destino a nueva vivienda y otras ayudas complementarias.

11. La Administración del Estado no podrá convocar oposiciones o concursos para la selección de personal respecto de aquellos Cuerpos o Escalas en los que existan funcionarios en expectativa de destino.

Artículo 32

1. Los funcionarios estatales transferidos a las Comunidades Autónomas continuarán perteneciendo a sus Cuerpos o Escalas de origen y tendrán los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios de dichos Cuerpos o Escalas que estén en servicio activo.

2. Los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, que asumirán todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos, incluidas las que se deriven del régimen de Seguridad Social o Clases Pasivas que les sea de aplicación.

3. Las competencias administrativas que afecten a la relación funcional o de servicios de los mencionados funcionarios se ejercerán por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la gestión unitaria de la MUFACE y de las Clases Pasivas y, en su caso, del régimen general de la Seguridad Social que les sea de aplicación.

Las Comunidades Autónomas deberán remitir información periódica a los órganos centrales correspondientes de gestión de personal, acerca de las incidencias relativas a la relación funcional o de servicios que afecten a dichos funcionarios.

4. Los funcionarios a que se refiere el presente artículo no podrán ser adscritos en las Comunidades Autónomas a puestos de trabajo que no correspondan a su categoría y Cuerpo o Escala.

Artículo 33

1. Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior podrán participar en los concursos que convoquen las Comunidades Autónomas para la provisión de sus puestos de trabajo, en igualdad de condiciones con el resto de funcionarios propios de aquéllas.

2. Transcurridos dos años desde su transferencia o traslado a las Comunidades Autónomas, los funcionarios podrán participar en los concursos de traslado que convoque el Estado para cubrir puestos de trabajo vacantes en sus servicios.

3. Con la misma limitación temporal, los funcionarios podrán participar en los concursos de traslado que convoquen otras Comunidades Autónomas distintas de las de destino. Al convocar dichos concursos deberán reservar un tercio de las plazas para funcionarios transferidos o trasladados a otras Comunidades Autónomas. El derecho preferente a la adjudicación de dichas plazas es personal y no podrá ser ejercido a partir del séptimo año de la transferencia o traslado.

4. Finalizado este último plazo, los funcionarios podrán concursar en igualdad de condiciones a las plazas vacantes de las Comunidades Autónomas. El régimen de estos traslados será el previsto en el artículo 31 de la presente ley.

Artículo 34

1. La legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en

desarrollo del artículo 149, 1, 18.^a, de la Constitución, establecerá principios comunes a todas las Administraciones públicas en cuanto a la selección, carrera, retribuciones y otros derechos profesionales, sindicales y políticos de los funcionarios.

2. Hasta tanto no sea aprobada dicha legislación, y en todo caso, dejando a salvo las previsiones recogidas en los artículos anteriores del presente título, las Comunidades Autónomas no podrán crear Cuerpos o Escalas ni seleccionar funcionarios propios. Quedan exceptuados los cargos de naturaleza política previstos en los correspondientes Estatutos y los de especial confianza de los mismos.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23, 2, de la Constitución, no podrá reconocerse un derecho preferente para ingreso en los Cuerpos o Escalas que creen las Comunidades Autónomas, mediante la celebración de pruebas restringidas o por cualquier otro procedimiento de acceso, al personal contratado por aquéllas con anterioridad a la aprobación de la legislación a que se refiere el apartado 1 del presente artículo.

Artículo 35

1. Tendrán carácter nacional los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una ley del Estado asigne dicho carácter.

Las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñados en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos.

2. A los funcionarios de los Cuerpos nacionales será de aplicación el régimen establecido en el artículo 34 de la presente ley, sin incluir el derecho preferente en los concursos de traslado.

3. Los funcionarios de los Cuerpos nacionales podrán participar en los concursos que convoquen la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para la provisión de puestos de trabajo propios de los mismos existentes en éstas.

Artículo 36

A iniciativa de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá acordar que determinados puestos de trabajo de la Administración de aquéllas sean desempeñados por funcionarios de Cuerpos o Escalas estatales. De esta decisión se dará traslado a los órganos competentes en materia de personal de la Administración del Estado, a efectos de la ampliación de las correspondientes plantillas. El régimen de estos funcionarios será igualmente el establecido en el párrafo 2 del artículo anterior.

Artículo 37

1. Los funcionarios no comprendidos en los artículos anteriores se integrarán en los Cuerpos o Escalas propios de cada Comunidad Autónoma. La selección, formación y promoción de los mismos deberá realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad a que se refieren los artículos 23, 2, y 103, 3, de la Constitución, de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el artículo 149, 1, 18, de la misma, o la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas. La Administración del Estado, a propuesta del Consejo Superior de la Función Pública, podrá establecer programas mínimos y asumir, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento.

2. La legislación sobre función pública que se apruebe de acuerdo con lo establecido en el artículo 149, 1, 18.^a, de la Constitución, podrá fijar límites relativos en la valoración de los méritos generales y específicos, tanto para el acceso a los Cuerpos o Escalas a que se refiere el párrafo anterior, como para la resolución de los concursos que se celebren para la provisión de puestos de trabajo.

3. A propuesta del Consejo Superior de la Función Pública, el Gobierno podrá homologar Cuerpos o Escalas de funcionarios, atendiendo a los requisitos exigidos para el ingreso en los mismos, titulación

XIV.

y las características de las funciones que desempeñen en las Administraciones de origen, a los solos efectos de que los funcionarios puedan participar en los concursos de traslados que convoquen el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. Las convocatorias para ingreso a los Cuerpos o Escalas a que se refiere este artículo, así como las de los concursos en los que puedan participar funcionarios de otras Administraciones Públicas, según lo establecido en el presente Título, deberán, para su validez, ser publicados en el "Boletín Oficial del Estado", con independencia de su anuncio en cualquier otro medio de publicidad.

Artículo 38

1. Se crea el Consejo Superior de la Función Pública que estará integrado por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y del personal, en las proporciones que establezca la ley que fije las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

2. Se constituirá una Comisión permanente de los titulares de los órganos directamente encargados de la Administración del personal del Estado y de las Comunidades Autónomas, a efectos de homologar las políticas del personal, para formar el plan de oferta de empleo en las Administraciones Públicas y proponer las medidas de uniformidad del régimen funcional y demás que sean precisas para ejecutar lo establecido en la presente ley o en la ley a que se refiere el párrafo anterior.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

La Administración del Estado deberá regularizar la situación económica y administrativa del personal a su servicio antes de proceder a su traslado a las Comunidades Autónomas. En todo caso, la Administración estatal será responsable del pago de los atrasos o cualesquiera indemnizaciones a que tuviera derecho el personal por razón de su situación con anterioridad al traslado.

Segunda

Los funcionarios estatales transferidos a las Comunidades Autónomas podrán desempeñar puestos de trabajo dependientes de las Diputaciones Provinciales en tanto que éstas ejerzan competencias propias de las Comunidades Autónomas y actúen como órganos de las mismas, sin que se altere la disciplina legal de su relación de empleo ni, por consiguiente, su condición de funcionarios estatales adscritos al servicio de la Comunidad Autónoma.

Tercera

Las Disposiciones de la presente ley serán de aplicación al personal contratado en la medida en que las peculiaridades de su régimen lo permitan.

INTRODUCCION

I.- LA SITUACION ANTERIOR AL PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO AUTONOMICO (LOAPA)

1.- En la fundamental y delicada labor de construcción del Estado de las autonomías, iniciada por la Constitución y por el deseo de los pueblos españoles, no cabe duda que, durante un dilatado periodo de tiempo, exclusivamente se prestó atención a los aspectos puramente políticos, sin prestar ninguna por el contrario a los importantísimos aspectos y cuestiones técnicas de tal labor. Se olvidaba con ello el hecho de que no sólo se estaba creando una nueva distribución de los centros de poder y representación, sino también un nuevo tipo de Administración Pública, que era preciso construir, y un nuevo tipo de ordenamiento jurídico, en que el sistema tradicional de fuentes iba a sufrir radicales y profundas transformaciones. De ellas, la aparición, junto con el clásico principio de jerarquía, del principio de competencia, y la necesidad de resolver los muchos problemas planteados por los criterios del reparto competencial recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía aprobados, criterios no siempre claros ni homogéneos.

Tales aspectos técnicos eran aún más necesarios a la vista de la enorme complejidad del modelo jurídico administrativo que comportaba el Estado autonómico. Puede sintetizarse lo complejo de tal modelo en dos aspectos, ya apuntados en la anterior consideración:

- Por una parte, la incidencia inmediata en el ordenamiento jurídico de nuevos tipos de normas : los Estatutos de Autonomía-normas jurídicas en sentido estricto cuya sola entrada en vigor produce incalculables efectos-, y las nuevas leyes promulgadas por los asimismo nuevos centros de poder legislativo: los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

- Por otra, la necesaria creación de una quincena de nuevas Administraciones Públicas, que en modo alguno podían improvisarse ni crearse "ex nihilo", ni construirse a costa de una pér-

dida de la ya de por si escasa eficacia administrativa o de la calidad de los servicios públicos. Por ello, la edificación del Estado autonómico debía realizarse dotando a las nuevas Administraciones de los medios materiales y personales necesarios para alcanzar sus fines; para impedir la aparición de abusos, en forma de "spoils system" o de injusticias con los funcionarios estatales; para, por último, conseguir la nada fácil meta de que más de quince Administraciones, que se crean "ex novo", sirvan con objetividad los intereses generales, como reza nuestra Constitución. Y ello, sin incurrir en una multiplicación del gasto público, y al menor coste posible, debido a los imperativos económicos de austeridad y eficacia a los que debe aspirar toda forma administrativa.

Puede concluirse de lo expuesto, que a la compleja construcción de las autonomías, hay que añadir una paralela y no menos compleja reconstrucción del Estado. A las transferencias competenciales y de servicios a favor de las Comunidades Autónomas, hay que añadir la necesidad de redefinir las competencias estatales y de adaptar el ordenamiento a la nueva situación de distribución competencial. Ello es necesario tanto para dotar de claridad y racionalidad al nuevo sistema de distribución de competencias como para poder desarrollar con efectividad las transferencias necesarias de las mismas y construir así una Administración autonómica eficaz, que sirva de forma objetiva y próxima a los intereses generales a los ciudadanos.

El abandono de la resolución de estos aspectos técnicos venía agravado por el hecho de que, al respecto, los Estatutos de Autonomía y los contenidos proporcionados por el ordenamiento jurídico anterior, resultaban totalmente insuficientes para esta labor de eficaz construcción autonómica y de simultánea reconstrucción estatal. Concretamente, era preciso resolver una doble problemática: de una parte, los problemas formales derivados de la necesidad de transferir adecuadamente los servicios, instituciones y medios personales y materiales; de otra, los problemas materiales derivados de la adaptación del ordenamiento jurídico estatal al nuevo sistema autonómico, con lo que ello traía consigo de interpretación de los Estatutos y determi

nación de las competencias estatales afectadas por los mismos.

El primero de tales aspectos se traducía en la necesidad de una normativa general de transferencias que tratara de resolver dos cuestiones: la transferencia de medios materiales, asegurando la suficiencia y adecuación de los medios transmitidos para el eficaz ejercicio de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas; por otra parte, la transferencia de medios personales, posibilitando la construcción de una burocracia suficiente y adecuada a la nueva Administración autonómica.

Tal normativa, lógicamente, debía ser unitaria y general a la vista de la expansividad del modelo autonómico establecido en la Constitución, la generalización efectuada en los regímenes preautonómicos y las mínimas exigencias de establecer un modelo racional-general que introdujera claridad y precisión en el nuevo modelo de distribución competencial y que permitiera que las nuevas Administraciones tuvieran la eficacia necesaria (y téngase en cuenta que el incremento de la eficacia administrativa es una de las finalidades de la nueva distribución territorial).

El segundo de los aspectos indicados derivaba de transformar la situación jurídica, operada inmediatamente por la entrada en vigor de los Estatutos, en una situación armónica; en suma, en adaptar y coordinar la legislación preexistente con las nuevas competencias de las Comunidades Autónomas, habida cuenta especialmente que las competencias en muchos casos no precisan transferirse (por lo que no puede operar la adaptación con motivo de la transferencia, como sí que se ha hecho, en cambio, con las recientes transferencias de competencias a las regiones italianas ordinarias) y que, cuando precisan tal transferencia, el mecanismo previsto sólo es apto para traspasar servicios y medios personales y materiales.

Pues bien, el único modelo que se había empleado hasta el Proyecto, era el de los Decretos de transferencias aprobatorios de los acuerdos de las Comisiones Mixtas previstas en los Estatutos de Autonomía. El encauzar la configuración del Estado autonómico a través de este tipo de normas absolutamente in

suficiente abría un excesivo margen a la negociación y al casuismo en la distribución de competencias; por otra parte, propiciaba la aparición de numerosas cuestiones y problemas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Todo ello, por último, dada la índole de estas normas, con un procedimiento de elaboración inadecuado a la dimensión de las cuestiones que se han indicado y con un apoyo legal muy problemático, en muchos puntos.

2.- Mientras que las Comunidades Autónomas comenzaban a ejercitar sus competencias, tanto administrativas como legislativas (para lo cual no necesitaban Decretos de transferencias en relación con éstas y en muy pocos casos con respecto a aquéllas), el Estado permanecía prácticamente inactivo, con la sola excepción de la promulgación, casuística y poco planificada, de las transferencias indicadas. No se utilizó ni uno solo de los recursos que permitían la Constitución y los propios Estatutos de Autonomía para resolver los problemas que se vienen indicando. De ello derivó una profunda imperfección técnica en la labor de construcción del Estado autonómico y la aparición de grandes inseguridades y profundas incertidumbres en la aplicación del nuevo ordenamiento jurídico y en la bondad de las nuevas Administraciones.

Ante esta situación, fué nombrada en el Centro de Estudios Constitucionales una Comisión de expertos, presidida por el profesor D. Eduardo García de Enterría, con el fin de estudiar la situación de la construcción del Estado autonómico desde el punto de vista técnico-jurídico y hacer las recomendaciones oportunas para resolver los problemas detectados por la propia Comisión. Esta presentó su informe el 19 de mayo de 1981, proponiendo, por una parte, la elaboración de un texto legal de ordenación del proceso autonómico, cuyo contenido prefiguraba el propio informe en su apartado IV; por otra, la adopción de una tabla de acuerdos políticos. Sobre la base de tal informe y de documentos posteriores elaborados por la Comisión, fueron aprobados el 31 de julio de 1981 los llamados "Acuerdos Autonómicos", entre los que se encuentra el texto del Proyecto que examinamos.

II.- FINALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

Las finalidades del Proyecto resultan con claridad del informe de la Comisión de expertos y del Preámbulo de los Acuerdos Autonómicos. A lo allí expuesto (generalización del proceso, distribución homogénea del poder, armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico), hay que añadir, a título de glosa, la finalidad de introducir unidad y racionalidad en la problemática indicada hasta ahora, sentando por primera vez los criterios para una eficaz construcción del Estado autonómico. En este aspecto, el Proyecto persigue fundamentalmente unas Comunidades Autónomas eficaces, que sirvan de forma objetiva y próxima los intereses generales dentro del obligado respeto a la Constitución y al Estado de Derecho. Así, puede perfectamente decirse que el Proyecto de Ley está al servicio de las Autonomías.

En tal dirección, el Proyecto pretende :

- Aclarar los conceptos de distribución de competencias recogidas en la Constitución y en los Estatutos de autonomía que, más que adolecer de falta de claridad pecaban de falta de homogeneidad.

- Regular unitaria y racionalmente la construcción de las nuevas Administraciones Públicas, en aquello que es competencia del Estado (transferencias de medios personales y materiales, bases de las Administraciones Públicas y del régimen funcional).

- Establecer, por fin, los medios de coordinación y colaboración y, en general, el conjunto de relaciones administrativas entre las nuevas Administraciones y la Administración del Estado (apreciable laguna de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía).

Tales finalidades producen que el Proyecto sea susceptible de dividirse materialmente en dos partes: una de ellas, de carácter principialista, que prácticamente no es de inmediata aplicación (el Título I); la otra, de aplicación inmediata, que prevé criterios de eficaz construcción de las Administraciones Públicas autonómicas y sus respectivas burocracias (Títulos

6.-

III, IV, V, y VI). El Título II, en esta misma dirección es dispositivo para las Comunidades Autónomas, regulando su articulación con las Diputaciones Provinciales.

CAPITULO I

LA NATURALEZA DE LA LOAPA

I.- EL CARACTER ORGANICO DEL PROYECTO DE LEY

Una de las dificultades del actual Proyecto de Ley es indudablemente la que deriva de su carácter orgánico. Tal dificultad parte del hecho de no encontrarse, "prima facie", entre los supuestos en que la Constitución prevé la promulgación de leyes orgánicas (fundamentalmente el artículo 81.1) . Al respecto, hay que decir que viene siendo doctrina dominante el entender que no caben más leyes orgánicas que las previstas por la Constitución y dentro de los límites de los supuestos contemplados por la misma. De esta suerte, la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 (Estatuto de Centros Escolares), afirma en su apartado 21 :

"La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2 CE), pues tal efecto puede y aún debe ser excluida por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza..."

.....

"Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a tales materias y que por tanto sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria".

De esta suerte, es evidente que una ley orgánica no puede crear otros tipos o clases de leyes orgánicas, no previstos por la Constitución. Es preciso, ya en este punto, hacer una aclaración inicial : el carácter orgánico de la LOAPA no tiene

ninguna relación con el carácter de leyes orgánicas de los Estatutos de Autonomía, ya que en modo alguno pretende modificarlos y ni siquiera "desarrollarlos"; el carácter orgánico del Proyecto de Ley atiende a consideraciones diferentes, con pleno respeto de los actuales Estatutos, beneficiarios de un procedimiento privilegiado de elaboración, aprobación y modificación.

El informe de la Comisión de expertos proporciona diversas justificaciones del carácter orgánico de la Ley (ap. III, nº 2). Entre ellas, reviste carácter fundamental la garantía que la Ley persigue de la igualdad de derechos de las Comunidades en que se integran los españoles, lo que a través de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución asegura la incardinación de la Ley en el artículo 81.1 de la misma. De igual forma, se aduce acertadamente la doctrina de las "materias conexas" sentada por el Tribunal Constitucional (en la misma sentencia que antes se ha citado), según la cual ciertas materias, sin ser en sí mismas propias de ley orgánica, pero estando directamente relacionadas con otras que sí que lo son, se benefician de la congelación de rango en aras de la seguridad jurídica.

Por nuestra parte, puede afirmarse que el Proyecto de Ley, y en especial el Título I de la misma, conciernen a todo el ordenamiento jurídico virtualmente, al aclarar los criterios de distribución de competencias, con inclusión expresa de las legislativas. Piénsese, por ejemplo, que las "bases", definidas por el artículo 2º, pueden referirse tanto a materias no reservadas a la misma; en conjunto, los principios del Título I de la Ley, tienden a proyectarse sobre todo el ordenamiento, del que forman parte las leyes orgánicas, siendo por tanto lógico, en buena técnica jurídica, que participe del máximo rango legal, con exclusión del constitucional : ley orgánica.

En cualquier caso, debe aquí hacerse una consideración adicional : habida cuenta de las características del Proyecto, y especialmente su pleno respeto -que luego veremos- hacia los Estatutos de Autonomía, presentes y futuros, el carácter orgánico del mismo, considerado en abstracto, deja de tener una relevancia trascendental. Debe recordarse que en la sentencia de 13 de febrero de 1981, que se viene citando, el Tribunal Constitu-

cional examinó el carácter orgánico u ordinario de los preceptos fundamentalmente del Estatuto de Centros Escolares porque ello era una condición imprescindible para pronunciarse sobre una cuestión de fondo determinada : la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Tercera de dicho Estatuto, en su dicción expresa y en su interpretación "a sensu contrario", otorgando o negando, respectivamente, competencias a las Comunidades Autónomas. Nos encontramos ante un hecho elemental, recogido por la propia sentencia : la declaración de inconstitucionalidad del carácter orgánico se hace - "dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad", indicando "qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas", es decir, que sólo es preciso cuando sea condición para pronunciarse sobre un conflicto concreto bien con otra ley del Estado, o bien si disminuye o recorta indebidamente competencias determinadas de las Comunidades Autónomas. Nada de ello se produce en el Proyecto, en que el carácter orgánico no constituye presupuesto para ningún pronunciamiento de fondo, y que si infringe la Constitución o los Estatutos -lo que creemos que no ocurre-, ello sería completamente al margen de su carácter orgánico u ordinario.

II.- EL CARACTER ARMONIZADOR DE LA LOAPA

Menor polémica, aunque también puede producirse, plantea el carácter de la LOAPA como Ley de Armonización, dictada al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. En esta cuestión aún no existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin que, por otra parte, la norma constitucional sea suficientemente precisa. En efecto, el artículo 150.3 establece :

"El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas , aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general".

La mayor parte de la doctrina que hasta la fecha se ha

pronunciado sobre el alcance de este precepto, viene coincidiendo en sostener que las leyes de armonización pueden promulgarse tanto después como antes de que lo sean las disposiciones autonómicas objeto de la armonización. En este sentido, sería plenamente válido el carácter armonizador de la LOAPA, así como el contenido específico de su artículo 5º, que contempla expresamente tal posibilidad, y que más adelante examinaremos brevemente. Es más, la LOAPA es singularmente coincidente con el tenor literal del texto constitucional, ya que establece precisamente "principios necesarios para armonizar".

En efecto, la idea esencial del precepto es que la ley de armonización persiga un resultado armonizador. En tal sentido, es indiferente el momento en que los principios armonizadores sean establecidos; si lo son con anterioridad a la existencia de alguno de los elementos a armonizar, no cabe duda que, de todas formas, conseguirán el resultado de armonización pretendido, es decir, que exista una situación armónica en el sector jurídico objeto de este especial tipo de ley. Todo ello se refuerza por la consideración de que, por la propia dinámica autonómica, las materias objeto de armonización han podido ser objeto de un tratamiento diferente en las diversas Comunidades Autónomas, o bien que tal tratamiento se desarrolle con un ritmo diferente en los distintos Parlamentos autónomos. El exigir la plena y perfecta existencia previa de la totalidad de los elementos a armonizar (y una cierta homogeneidad de los mismos), haría inviable la aplicación del precepto constitucional.

Los elementos que deben exigirse para la validez de la labor armonizadora son por tanto otros y, en especial, los que expresa y literalmente se desprenden del texto de la Constitución. En particular, que la armonización se refiera a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, y que exista una exigencia de interés general, elemento esencial de la armonización, y que deberá concretarse en un fin común, al que deban concurrir los elementos armonizados, suficientemente claro y explícito en la norma de armonización.

En todo caso y por último, puede concluirse con una observación final, parecida a la hecha en relación con la natura-

leza orgánica de la ley : la LOAPA es plenamente respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que su carácter armonizador resulta, sin más, de los preceptos constitucionales que amparan sus diversas disposiciones (especialmente, el artículo 149). Por ello, tal carácter de armonización, en el caso de la LOAPA, no supone un plus de imperatividad para las Comunidades Autónomas en la inmensa mayoría de sus artículos, - que exija que la condición de la ley armonizadora, amparada en el artículo 150.3 de la Constitución, sea un requisito imprescindible para la validez de la misma. Todo ello con excepción - del artículo 5º del Proyecto, que prefigura el contenido de las leyes de armonización y que tiene en sí mismo carácter de tal , precisamente por tal motivo.

CAPITULO II

TITULO I DEL PROYECTO. DISPOSICIONES GENERALES

Los preceptos contenidos en este Título responden a la finalidad, ya indicada, de la LOAPA, de pretender lograr una aclaración de los criterios de distribución de competencias, fundamentalmente debido al hecho de que tal distribución se hace con técnicas distintas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

En este sentido, este Título posee un valor interpretativo e incluso didáctico. Contiene interpretaciones y explicaciones de los criterios constitucionales de reparto competencial y los conceptos subyacentes en tales criterios. Por ello, una gran parte de los artículos del Título no son de inmediata aplicación, sentando la doctrina necesaria para la futura labor legislativa de reconstrucción estatal y adaptación del ordenamiento a la existencia de las Comunidades Autónomas.

En especial, todo el Título tiende a un fin fundamental : consagrar, de un modo analítico y preciso, no la primacía del Estado, sino la primacía de la Constitución. Ninguna de las interpretaciones que contiene es arbitraria o subjetiva, o efectuada en base a algún presunto poder de "desarrollo constitucional"; son interpretaciones derivadas directa e inmediatamente del contenido de nuestra suprema norma, con arreglo a los criterios admitidos en Derecho (interpretación gramatical y sistemática, especialmente) y confirmados en muchos casos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En tal sentido pueden ser examinados los aspectos fundamentales del Título y los artículos correspondientes a tales aspectos.

I.- PRIMACIA DE LA CONSTITUCION (ARTICULO 1º)

La primacía de la Constitución, y del alcance pleno y cumplido de sus preceptos, se contiene esencialmente en este artículo (y también, como más adelante se verá, en los artículos 2º y 4º). En el apartado 1 del artículo se contiene una de

definición de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, al excluir de las mismas precisamente lo establecido por la Constitución. Sin duda por ello, tal definición es plenamente constitucional, como lo es también la atribución competencial del apartado 2, expresamente apoyado en nuestro texto supremo.

Debe entenderse que el artículo únicamente recoge la realidad de lo establecido por los textos constitucionales y estatutarios. Tal realidad consiste en el hecho de que existen materias sobre las que concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, y que son distribuidas con arreglo a diversos criterios. De esta suerte los términos "materias", "ámbitos", y otros similares, no coinciden con los clásicos del ordenamiento jurídico preconstitucional. Se refieren simplemente, a los sectores o partes del ordenamiento sobre las que recae la división de las competencias, tal y como la realiza la Constitución. En síntesis, conciernen a "todo aquello" que sea competencia de uno u otro, con independencia del criterio de división seguido. Como dice la Constitución, con una expresión abstracta plenamente adecuada : "... en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas." (artículo 149.3).

La primacía constitucional resultaba obligado establecerla, ante ciertas tesis que apuntaban a asignar a la Constitución en estas materias un mero carácter informador, que se concretaba y actualizaba exclusivamente a través de los Estatutos de Autonomía, que constituían vehículo único de aplicación constitucional e interpretación auténtica de la norma suprema. En esta dirección conceptual, se habría llegado a sostener que cualquier competencia atribuida al Estado por la Constitución, pero no "salvada" por los Estatutos, supondría sin más una transferencia de competencias de las prevenidas en el artículo 150.2 de la Constitución; ello, con el más absoluto olvido del hecho elemental de que toda transferencia debe ser expresa; que no coincide la ley orgánica prevista por tal precepto con la aprobatoria del Estatuto, según afirma la doctrina más lúcida, y que, por fin, en modo alguno la Constitución, precisa ser "salvada" para desplegar su plena eficacia jurídica y vincular a los ciudadanos y a los poderes públicos. Todo ello, al margen de la elemental considera

ción de que la Constitución no puede ser interpretada de acuerdo con los Estatutos, sino que éstos, como toda norma jurídica, son los que deben ser interpretados conforme a la Constitución.

La relativa primacía del Estado que establece el precepto no es otra que la contemplada por la Constitución y recogida por el propio Tribunal Constitucional, que afirma en su sentencia de 2 de febrero de 1981 (Ley de Régimen Local):

" Debe hacerse notar que la Constitución contempla la necesidad -como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía - del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en - una posición de superioridad, tal y como establecen diversos - preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los Entes Locales".

Esta primacía del Estado no es por tanto, general o indiscriminada: resulta de la distribución de competencias operada por la Constitución y sólo en tal medida. En conclusión, puede afirmarse que la virtualidad del precepto, habida cuenta de su carácter general, es exclusivamente consagrar y afianzar el principio de primacía constitucional; el problema concreto de la prevalencia de sus normas constituye una cuestión específica que a continuación se examinará y que concierne a los artículos 2º y 4º del Proyecto.

Por último, cabe hacer una observación: la referencia del artículo 1º a las "Leyes de general aplicación", debe entenderse asimismo referida a aquellas normas cuya aplicación general resulte de la Constitución (en la mayoría de los casos, del artículo 149.1.) y cuya eficacia se proyecte, por su propia naturaleza, sobre diversas materias y competencias, aunque formalmente éstas vengan recogidas en epígrafes distintos del texto constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, de una gran parte de los artículos del Código Civil, de proyección y aplicación sobre gran número de competencias de la lista de los artículos 148 y 149.

II.- LA PREVALENCIA DEL DERECHO ESTATAL Y SU ALCANCE

Esta cuestión, muy discutida, se desprende del texto del artículo 4º del Proyecto y, en parte, del artículo 2º del mismo. Ambos, en realidad, se refieren en la mayoría de los casos al mismo supuesto al atribuir el artículo 149.1 de la Cons-

titución al Estado (lo que da fundamento al artículo 4º) competencias en materia de "bases", "ordenación básica", etc. (definidas en el artículo 2º).

En realidad, el artículo 4º no hace otra cosa que consagrar nuevamente, como resulta de su texto, el principio de primacía de la Constitución. Pretende simplemente explicitar una realidad sencilla : el artículo 149.1 del texto constitucional atribuye al Estado ciertas competencias, con independencia de qué resulte -en apariencia- de la letra de los Estatutos de Autonomía.

En efecto, ello resulta del juego de atribución de competencias previsto por la Constitución; según ésta, las Comunidades Autónomas extraordinarias, amparadas por el artículo 151, pueden asumir cualquier competencia en cualquier materia y grado, siempre que así se establezca en su Estatuto y con el límite de lo prevenido en el artículo 149.1 de la Constitución (artículo 151.1, en relación con el artículo 148.2).

El precepto trata de resolver un problema muy concreto. Es simplemente, que la Constitución y los Estatutos no emplean criterios homogéneos para establecer la división de competencias. En especial, emplean indistintamente dos criterios de reparto : por razón de la materia (técnica de los Estatutos) y por razón del tipo de norma (básica o no básica), que es la técnica habitual de la Constitución.

De esta suerte, no siempre que los Estatutos atribuyen competencias exclusivas por razón de la materia, tal atribución tiene carácter absoluto. En la práctica, en la misma materia - suelen concurrir competencias del Estado, por razón del tipo o importancia de la norma, previstas directamente por la misma Constitución. Puede por tanto afirmarse, con toda propiedad, que las Comunidades Autónomas no poseen ninguna competencia exclusiva por razón de la materia, ya que siempre existe algún nivel, sector o subsector de la misma que cae bajo las competencias estatales (porque en la misma materia el artículo 149 así lo establece, o lo establece en materias conexas). Según el mismo criterio, en la práctica, con pocas excepciones, tampoco hay apenas competencias exclusivas del Estado.

El propio Tribunal Constitucional recoge estas tesis en su sentencia de 22 de diciembre de 1981, que afirma:

" La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente- de ser situado en diversos campos". (Sentencia de 22 de diciembre de 1981, sobre la Ley de Bibliotecas de Cataluña).

Esta interpretación evita dos tesis extremas : una de ellas, sería el entender que a la vista del artículo 149.1 no existe ninguna competencia exclusiva, en general, sea cual sea el criterio de división que se establezca, para las Comunidades Autónomas; por ello, siempre prevalecería el Derecho estatal, fuera éste de la naturaleza que fuera, con tal de que la materia se encontrara aludida en el artículo 149.1. Tal afirmación supondría entender que la Constitución sólo divide las competencias por razón de la materia, cuando del examen de sus textos se desprende que no es así. La otra tesis, por el contrario, supondría entender que, siempre que un Estatuto califica a una competencia autonómica como exclusiva, no existiría en tal materia ninguna competencia del Estado, diga lo que diga el artículo 149.1 de la Constitución. Ambas tesis son inexactas; la Constitución prevalece sobre los Estatutos y, en esa medida, las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado prevalecen sobre las competencias exclusivas de los Estatutos, pero sólo dentro de los términos concretos de la atribución competencial que establezca la Constitución.

Puede ponerse un ejemplo concreto. La Administración Local, como materia, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas vasca y catalana. Sin embargo, en tal materia, el Estado ostenta una competencia, en virtud de la Constitución: el regular "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (artículo 149.1.18a). Aplicando lo hasta aquí expuesto tendremos que las normas del Estado prevalecerán sobre las autonómicas en esta materia, pero sólo en cuanto sean normas que regulen "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (entre las que se encuentra la Administración Local). Como se vé, el Estatuto regula la competencia por razón de la materia (Administración Local) y la Constitución, por ra-

zón del tipo o clase de norma ("bases").

De ello se desprende que sí existen competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en las materias así contempladas por los Estatutos y, dentro de ellas, en los tipos de normas no reservadas al Estado (en el ejemplo, será competencia exclusiva toda norma no básica en materia de Administración Local).

La actividad normativa debe realizarse, por el Estado y las Comunidades Autónomas, no atendiendo a las calificaciones o rótulos de las competencias, sino a la manera concreta en que las mismas se encuentren repartidas en la Constitución y los Estatutos y con respeto a los términos de tal reparto, en especial, para el Estado, con respeto a lo que realmente sean "bases", cuando de esta forma tenga atribuida sus competencias.

De esta suerte, el precepto estudiado -artículo 4º,- es plenamente constitucional, ya que la prevalencia del Derecho estatal sólo se produce "en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución". Siempre que la norma del Estado sea dictada en el ejercicio de tales competencias, prevalece "en todo caso" sobre las normas de las Comunidades Autónomas. Si la norma estatal desborda o excede la atribución competencial prevista en el artículo 149.1, ya no podrá afirmarse que se ha dictado "en ejercicio de las competencias" previstas por el mismo, excluyéndose el mismo supuesto de hecho del artículo 4º del Proyecto de Ley.

III.- EL CONCEPTO DE "BASES" Y LA INTERPRETACION MATERIAL DEL MISMO

A.- Por lo expuesto, el alcance que pueda darse al término "bases" o "básico", al ser el más frecuentemente utilizado por el artículo 149.1 de la Constitución, reviste una importancia fundamental para determinar el alcance de la prevalencia del Derecho estatal. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha establecido :

1.- El concepto de "bases" está sujeto a revisión por el Tribunal Constitucional (Sentencias de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero de 1982).

2.- El Estado no tiene libertad para asignar a cualquier

norma el carácter de básica. Tal concepto está sometido a límites objetivos, que el Estado no puede traspasar.

De esta suerte, afirma la sentencia de 28 de julio de 1981 :

"La garantía constitucional es de carácter general y configura dora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente".

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional afirma que la legislación de "bases" o "básica" no puede agotar las posibilidades de regulación. Así se expresa en la sentencia de 28 de enero de 1981, que dice textualmente "

"... es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad".

Ello confirma el "techo" o límite de las potestades del Estado en materia de "bases", a manera de criterio último que permite excluir ciertos supuestos de la noción examinada. Las "bases" reguladas por el Estado deben, en todo caso, permitir el efectivo ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ello se complementa con otros criterios, que pasan a exponerse en los siguientes apartados.

3.- Aun siendo válida la asignación global a una disposición del carácter de básica, ello no es óbice para que el Tribunal pueda examinar si alguno de los preceptos de tal disposición o todos ellos exceden de los límites objetivos de la noción de bases e invaden competencias de la Comunidad (sentencia de 28 de enero de 1982).

4.- Las "bases" o lo "básico" no son susceptibles de definición apriorística (sentencia de 28 de julio de 1981). Sin embargo, el Tribunal admite diversos criterios aproximativos de la noción de "bases", según los casos. El primer ejemplo es el ya citado en materia de Administración Local : las bases es

tatales no pueden traer como consecuencia un régimen uniforme. Un segundo ejemplo es el que contiene la sentencia de 28 de enero de 1982. En ella, por una parte, se admite la existencia de criterios materiales para delimitar las bases en materias de índole económica (unidad del orden económico). De otro, define las "bases" como aquello esencial o fundamental, dentro de la materia regulada.

En el primer aspecto indicado, la sentencia afirma :

"Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de "un orden económico y social justo" y cuyo artículo 2 establece un principio de -unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131,1, el 139.2 y el 138.2 entre otros".

En relación con el segundo aspecto, el Tribunal Constitucional establece :

"Estas (las bases de ordenación del crédito) deben contener -tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la -actividad de tales intermediarios...".

.....
"Entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad -de los distintos tipos de intermediarios financieros, hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también aquellas otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (bancos y cajas de ahorro)".

Estos son los parámetros más significativos en los que se mueve la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ello nos da idea de la plena corrección del texto del artículo 2º -del Proyecto, que contiene una definición de las "bases" o "normas básicas" plenamente acorde con los criterios expuestos y con los que la doctrina que se había ocupado del tema venía apuntando. Las "bases" (concepto totalmente distinto de las "leyes de bases" de la delegación legislativa y de las "leyes marco" -artículos 82 y 83 y 150.1, respectivamente, de la Constitución-) se refieren, en efecto, a aquellas directrices y principios generales que traten de asegurar una mínima unidad del ordenamiento. Tales bases y principios no sólo podrán establecerse en el nivel de lo general -abstracto (en contraposi--

ción a "normas de detalle"), sino también en el nivel de lo esencial o fundamental; ello precisará, por tanto, un examen de los elementos esenciales de las situaciones jurídicas o de las situaciones de hecho o de realidad que se traten de regular (como vemos que realiza el Tribunal Constitucional en relación con la ordenación del crédito). La definición del artículo 2º no es por tanto una especulación o un "desarrollo": es una explicitación inmediata de los criterios constitucionales directamente conectada con los conceptos subyacentes en los mismos. Sólo precisa, para su plena efectividad, la promulgación concreta de las "bases" que permitan aclarar la actual situación del ordenamiento jurídico, necesitado de esa adaptación que desde el principio hemos venido señalando.

El mismo Tribunal Constitucional contempla expresamente tal finalidad (adaptar el ordenamiento a la nueva situación autonómica), como objetivo legitimador del establecimiento de "bases" (así, la sentencia que se viene citando, de 28 de enero de 1982). Ello hace perentorio y necesario el establecimiento de las mismas, en muchas materias y, en especial, en materia económica, dado el carácter básico de la unidad del orden económico nacional.

En tal sentido, hay que destacar un aspecto importantísimo: el Tribunal Constitucional considera a la unidad del orden económico nacional como un criterio material decisivo para determinar si la materia que sea examinada es básica o no, e incluso, como una competencia fundamental del Estado que se proyecta sobre todas las reseñadas en el artículo 149.1 de la Constitución y en los propios Estatutos. Así, la tantas veces citada sentencia de 28 de enero de 1982, afirma:

"Por otra parte la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional.

Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII C.E.). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a re-

sultados disfuncionales y desintegradores. Por ello la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el artículo 149.1.10a C.E., y en otros su puestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las "bases", como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11a y 13a - C.E.

.....

"De todo lo anterior se deduce que la solución de los conflictos de competencia planteados en este caso ha de encontrarse averiguando si el Real Decreto 2869/81 contiene bases de la ordenación del crédito en conexión con la legislación preconstitucional o normas para lograr objetivos propios de algún aspecto de la política económica general, o acaso preceptos de uno y otro tipo; ..."

B.- Examinados los aspectos esenciales del concepto de "bases", conviene detenerse en la interpretación material que de las mismas ha efectuado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ello concierne a los artículos 3º y 2º (apartado 2) del Proyecto de Ley. En ellos se contienen dos temas fundamentales :

- En primer lugar, una generalización de la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al objeto de matizar la asunción inmediata de las competencias legislativas autonómicas, en relación con las "bases" del Estado (artículo 3º de la LOAPA), y la posibilidad de que tal Disposición Transitoria conllevara un efecto de cierre de la potestad legislativa, hasta que tales "bases" fueran promulgadas.

- En segundo lugar, si las "bases" podían suponer poderes reglamentarios y de ejecución, cuando se encontraran en el ámbito de lo propiamente básico.

A ambas cuestiones vino a dar solución la doctrina citada de la interpretación material de las "bases", es decir, que "unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido" - (sentencias de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero de 1982).

Dice la primera de estas sentencias:

"La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente".

Ello comporta la solución de la primera cuestión: las Comunidades Autónomas pueden legislar, en el ámbito de sus competencias, aunque no se haya promulgado una ley de bases en sentido formal (como parece querer decir la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña), siempre que respeten las bases materiales que se infieran de la legislación preexistente. Así se afirma expresamente en la sentencia de 28 de julio de 1981, con meridiana claridad y se confirma y generaliza -no sólo para las Disposiciones Transitorias, sino para los propios preceptos estatutarios que atribuyen competencias de desarrollo de "bases" estatales-; en la sentencia de 8 de febrero de 1982 (Ley Catalana de medidas urgentes de la función pública).

Tal doctrina es precisamente la que ha recogido el párrafo segundo del artículo 3º de la LOAPA, de forma expresa, unificando los criterios (no planteaba tantas dudas la Disposición Transitoria 7a del Estatuto vasco, similar aunque no idéntica a la citada del Estatuto catalán), y permitiendo la asunción inmediata de las competencias legislativas por las Comunidades Autónomas.

La segunda cuestión queda igualmente solucionada. El carácter material de las bases hace que las mismas puedan contenerse en normas reglamentarias. Así lo establece la sentencia de 28 de enero de 1982. De igual modo, puede deducirse de la misma sentencia que también las bases puedan comportar potestades de ejecución, siempre que revistan carácter básico. Con ello, queda acreditada la validez del apartado 2 del artículo 2 de la LOAPA y clarificado y explicitado el juego constitucional y estatutario del reparto de competencias y los criterios que lo conforman, despejando "el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo "exclusivo" se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía" (sentencia de 16 de noviembre de 1981).

IV.- EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE ARMONIZACION

El artículo 5° del Proyecto hace referencia al posible contenido de las leyes de armonización. Sobre esta materia, como ya apuntamos, no existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional; sin embargo, parece plenamente adecuado a la Constitución el que la armonización pueda establecerse "ex ante", por los motivos que más arriba se expusieron. A esta cuestión específica hace referencia el apartado 1 del artículo 5°.

Ninguna duda parece que pueda plantear el apartado 2 del precepto, que establece la vinculación estatal a la ley armonizadora, lo que sitúa al Estado en un plano de igualdad con las Comunidades Autónomas y es consecuencia ineludible de las exigencias del "interés general", previsto constitucionalmente como título legitimador de la labor armonizadora.

El apartado 3 establece la eficacia inmediata de las leyes de armonización, lo que es plenamente coherente y compatible con la definición constitucional de estas normas. Se pretende una finalidad inesquivable: el impedir que la inactividad del Estado y especialmente, de las Comunidades Autónomas, conviertan en un diferimiento "sine die" lo que debe ser el resultado de la ley: la armonización del ordenamiento, que en modo alguno puede quedar al arbitrio de las Comunidades. En este sentido, la doctrina establecida es similar, aunque a la inversa, a la sentada por el Tribunal Constitucional para la asunción inmediata de las competencias legislativas por las Comunidades Autónomas; puede decirse, en efecto, que igualmente que el retraso estatal en promulgar sus "bases", no puede ser obstáculo para el ejercicio de las competencias legislativas autonómicas, el retraso de las Comunidades Autónomas en adaptar su ordenamiento no puede ser un obstáculo para la eficacia de la ley estatal de armonización.

En este punto, la LOAPA tiene la naturaleza de una ley de armonización, en tanto que incorpora un principio armonizador general, que deberá entenderse contenido en las futuras leyes que se dicten con tal finalidad o podrá ser reproducido por las mismas. Tal carácter armonizador ampara la prevención contenida en el segundo inciso de este apartado 3, que contie-

ne un principio de armonización inmediata de carácter general y subsidiario de la adaptación que deberá realizarse en los ordenamientos afectados.

V.- LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tal materia es la que se encuentra regulada en los artículos 6º, 7º, 8º, 9º y 11º del Proyecto de Ley. Con ello se pretende salvar una de las lagunas más apreciables de la Constitución : la relativa al establecimiento de relaciones de coordinación, colaboración y concurrencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Estos aspectos se encuentran fundamentalmente en los artículos 6º, 7º y 9º del texto del Proyecto. El artículo 8º explicita el mecanismo de transferencia o delegación previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, estableciendo un sistema de control general al que parece difícil realizar objeciones serias, habida cuenta que lo hace residir, en última instancia, en la voluntad de las Cortes Generales, titulares de la competencia para transferir y delegar, que en modo alguno produce la "congelación" de la competencia a favor de la Comunidad Autónoma y una correlativa enajenación irrecuperable de la misma por parte del Estado. Por otra parte, el apartado 1 del artículo 7 establece una definición de las potestades de ejecución autonómicas plenamente coincidente con conceptos ya recogidos en diversos Estatutos de Autonomía (artículo 20.4 del Estatuto vasco, 25.2 del catalán y 37.3 del Estatuto de Galicia).

El artículo 6º, el apartado 2 del 7º y el artículo 9º establecen las relaciones básicas entre el Estado, o mejor la Administración del Estado, y las Comunidades Autónomas. Tales relaciones derivan en última instancia de la última unidad organizativa que existe en todo el territorio nacional -uno de los sentidos del término Estado- así como de la posición de superioridad que, en la misma, corresponde al Estado central, según reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1931. Así se justifica la posibilidad de solicitar información y la convocatoria de las Conferencias sectoriales previstas en el artículo 9º. Los requerimientos establecidos en el

apartado 2 del artículo 7° tienen un título legitimador específico : la potestad general de coordinación que atribuye al Delegado del Gobierno el artículo 154 de la Constitución.

El artículo 11 permite la justiciabilidad plena del ejercicio de las competencias de coordinación, con expresa interdicción de toda arbitrariedad en su aplicación, desarrollo y efectividad.

VI.- LA CONCURRENCIA EN LA ACTIVIDAD PLANIFICADORA

El artículo 10 establece un mecanismo de concurrencia en una actividad administrativa fundamental : la planificación, bien sea estatal, bien sea autonómica, o conjunta o concurrente de ambas esferas.

El apartado 1 del precepto tiene un inconveniente : el precisar, para dirimir los posibles conflictos, la aprobación de los planes previstos por el artículo 131 de la Constitución. Ello dota de escasa operatividad al mecanismo legal, cobrando mayor importancia el sistema previsto en el apartado 2, aunque para un menor número de supuestos -requiere concurrencia formal de planes o programas-, que prevé el mutuo acuerdo y la resolución de las diferencias por el Senado.

Puede sobre este precepto brevemente apuntarse :

- En primer lugar, el supuesto de hecho del apartado 2 resulta excesivamente amplio, afectando virtualmente a un gran número de planes y programas e incluso a la concurrencia de instrumentos de planeamiento acusadamente heterogéneos.

- El papel dirimente del Senado resulta de problemático encaje constitucional; parece objetable que una ley orgánica atribuya competencias a una de las Cámaras, no previstas en la propia Constitución. Resultaría más correcto el dirimir las controversias posibles en estricta aplicación del principio de competencia, a la luz del artículo 149.1 de la Constitución y de los conceptos y criterios que, según veíamos, operaban la distribución de las mismas.

En conclusión, quizá el precepto sea un tanto insuficiente, siendo necesaria una regulación más detallada que contemple los posibles supuestos de conflicto, estableciendo los

26.-

critérios de solución de los mismos sobre la firme base de los títulos competenciales resultantes del artículo 149.1 de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

CAPITULO IIITITULO II DEL PROYECTO. COMUNIDADES AUTONOMAS Y DIPUTACIONES PROVINCIALES

Concierne este Título, que comprende los artículos 12 a 17, a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales. El principio básico que inspira es estos preceptos es posibilitar que las actuales Diputaciones se conviertan en las unidades administrativas instrumentales de las nuevas Administraciones Públicas autonómicas.

Con ello, la LOAPA entra en la segunda de sus finalidades : acometer el establecimiento de criterios para cons---truir unas Administraciones eficaces y que sirvan con objeti-vidad los intereses generales, aprovechando al máximo las es-tructuras existentes, a efectos de evitar duplicidades y su-perposiciones organizativas, con el máximo ahorro del gasto -público.

El criterio de que las Administraciones autonómicas -se sustenten en las Diputaciones Provinciales, existe también en el Derecho comparado, particularmente en Italia, donde la articulación entre regiones y entidades locales se recoge en el propio texto constitucional. El texto del Proyecto lo establece con carácter dispositivo o voluntario, por respeto al -principio de autoorganización de las Comunidades Autónomas. La Ley se limita a ofrecer unos mecanismos de articulación entre éstas y sus Diputaciones, para que puedan ser utilizados li--bremente, utilización que, en la mente del legislador, es a -todas luces deseable.

El Proyecto de Ley tiene aquí una doble naturaleza. En primer lugar, es ley de armonización (como toda la LOAPA), previendo un cauce común de articulación con las Diputaciones - Provinciales, para el caso de que tal articulación desee ser establecida por las Comunidades Autónomas. El hecho de que la Ley no posea aquí carácter imperativo no debe ser obstáculo - para su naturaleza armonizadora; el establecimiento de una fa

cultad común y general, regulada por principios unitarios, es una técnica perfectamente válida para perseguir el resultado armonizador propio de las normas del artículo 150.3 de la Constitución. En segundo lugar, la Ley es también norma básica o de "bases" (en el sentido visto más arriba), de las previstas en el artículo 149.1.18 del texto constitucional. En particular, puede afirmarse que es una norma básica en materia de la Administración local de las Comunidades Autónomas y, por tanto, plenamente válida desde el punto de vista constitucional. Bases similares existen en el ordenamiento estatal, como inmediatamente apuntaremos, tanto en el ordenamiento preconstitucional como en el más reciente.

El contenido de estos artículos responde por tanto a la posibilidad de que las Comunidades asignen sus competencias a las Diputaciones o deleguen en ellas el ejercicio de las mismas, así como que éstas asuman la gestión de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio provincial. El texto del Proyecto prevé diversos mecanismos de dirección y control, régimen jurídico, actividad financiera, etc. Recoge el Proyecto principios parecidos a los que había ya incorporado el ordenamiento estatal, aunque más bien de una manera teórica que práctica; así puede citarse el artículo 133 del Texto Articulado Parcial de la Ley 411/1975, y el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, que permitían la transferencia o delegación de competencias estatales a favor de las Corporaciones locales (posibilidad, por cierto, que desaparecerá con la entrada en vigor de la LOAPA, a tenor de lo establecido en el apartado 2 del artículo 15 de la misma).

Como comentario a estos preceptos -artículos 12 a 15 del texto del Proyecto-, a añadir a lo hasta aquí expuesto, puede observarse que es precisa, para la efectividad de tales transferencias o delegaciones, la promulgación de la correspondiente ley del Parlamento autónomo, exigencia más rigurosa que las que recogían los preceptos estatales que se acaban de citar, que permitían la transferencia o delegación por simple Decreto. Puede entenderse que las leyes autonómicas de trans-

ferencia o delegación deberán completar la regulación de la - LOAPA, especialmente en materia de determinación del régimen - jurídico aplicable, transferencias de funcionarios o puesta a disposición de los mismos, etc.

Consagra por tanto este Título una de las aspiraciones explicitadas desde hace tiempo por los sectores más innovadores de la doctrina : articulación efectiva entre competencias centrales y entidades locales, con un mayor protagonismo de éstas y una disminución de la Administración periférica estatal -o autonómica-. La generalización de los criterios del Título, cuando el modelo autonómico se encuentre consolidado en todo el territorio nacional, producirá el desplazamiento del centro de gravedad administrativo de gestión territorial de los servicios públicos, de los órganos desconcentrados y periféricos, - hacia las Diputaciones Provinciales, de conformidad con los - criterios organizativos existentes en el Derecho comparado.

Se ocupa, por último, el artículo 16, de un supuesto especial : las Comunidades Autónomas uniprovinciales, previniendo la supresión efectiva de la Diputación Provincial y la integración de ésta en la Comunidad Autónoma. Tal efecto es consecuencia necesaria de la finalidad de la LOAPA de evitar la duplicidad o superposición de estructuras administrativas, que sería especialmente acusada en este supuesto.

Tal posibilidad es, desde el punto de vista constitucional, plenamente posible, al asumir la Comunidad Autónoma uniprovincial el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución, como expresamente afirma el apartado 2 del artículo 16 del Proyecto. El Tribunal Constitucional ha admitido esta incorporación de la Diputación a la Comunidad Autónoma uniprovincial en su sentencia de 28 de julio de 1981, que dice :

" Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (artículo 143) bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144.a) una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución".

En este supuesto, se producirá verosímilmente un cambio del régimen jurídico, sustituyéndose el ordenamiento local por el aplicable a las Comunidades Autónomas, que no son estrictamente coincidentes, como incluso resulta del siguiente Título del Proyecto de Ley.

CAPITULO IVTITULO III DEL PROYECTO. REGIMEN GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Comprende este Título los artículos 18 a 21 del Proyecto de Ley. Se sigue persiguiendo aquí la conformación de las nuevas Administraciones, en la medida en que ello es constitucionalmente posible, sin merma de la competencia de autoorganización. Así en este iter de conformación administrativa, iniciado por el Título anterior, de simple carácter dispositivo, el Proyecto da un paso más en el Título III, recogiendo y explicitando algunos principios básicos del régimen jurídico de las Administraciones Autónomas, para lo que se encuentra legitimado en virtud del artículo 149.1.18a de la Constitución. En tal aspecto, la LOAPA posee en estos preceptos, además de su doble naturaleza orgánica y armonizadora, la de Ley básica o de bases, en el sentido material consagrado por nuestra jurisprudencia constitucional.

Pocas observaciones pueden realizarse a estos preceptos. El artículo 18 establece la aplicabilidad a las Comunidades del procedimiento administrativo general, así como las normas generales de expropiación forzosa y responsabilidad. En este aspecto, prácticamente, se transcribe el contenido del artículo 149.1.18a de la Constitución. Cabe añadir que el "procedimiento administrativo común" deberá ser establecido, conforme a la Constitución, mediante la correspondiente ley del Estado, a efectos de disponer de un instrumento legal general, adaptado a la Constitución, y que contemple la existencia de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de las mismas. Unicamente parece discutible el último inciso del apartado 2 del precepto, que aparenta contradecir la jurisprudencia constitucional, expuesta con anterioridad, sobre el concepto material de bases. Este inciso únicamente podría justificarse por razones de especial relevancia para la seguridad jurídica de las materias a las que

se refiere (contratos y concesiones), pudiendo apoyarse constitucionalmente en el carácter armonizador de la Ley que, al respecto, contendría un principio de armonización de validez temporal : la aplicación directa de las normas estatales hasta - que se promulgara la ley de bases. En cualquier caso, de no admitirse esta tesis, siempre sería posible interpretar esta norma conforme a la Constitución, en el sentido establecido por - el Tribunal Constitucional.

El artículo 19 y el artículo 20 establecen claras normas básicas, en sentido material, sobre la contabilidad y control de la actividad económica y financiera de las Comunidades Autónomas.

El artículo 19 salva expresamente las "especialidades que deriven de los respectivos Estatutos" con respeto al principio de autoorganización. Podría afirmarse que el precepto, - tal y como está redactado, incurre en los posibles defectos - que se señalaban para el último inciso del apartado 2 del artículo 18, al establecer un diferimiento indeterminado al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, además de lo expuesto en aquel momento, cabe hacer una afirmación adicional : lo "básico" en esta materia viene potenciado e intensificado desde el punto de vista de la "unidad - del orden económico", consagrado por la jurisprudencia constitucional, como hemos visto. El límite, por otra parte, de tales normas básicas, es decir que no impidan el efectivo ejercicio de sus competencias, viene plenamente salvado por la remisión a las especialidades estatutarias.

Pocas objeciones pueden realizarse, de otro lado, al apartado 2 del mismo artículo. La autorización a favor del Gobierno queda suficientemente limitada por la finalidad de "procurar su adecuación -la de la contabilidad regional- a la metodología europea", remisión rica en contenidos materiales que - permiten determinar con exactitud el alcance de la cláusula. El que, por otra parte, las "normas o programas de contabilidad regional" puedan ser elaboradas por el Gobierno, es plenamente coherente con la interpretación material del concepto de "bases", sentado por nuestro Tribunal Constitucional. Por otro la

do, tales "normas o programas" serán de aplicación a todas las Administraciones públicas, según reza el texto del artículo, - y, entre ellas, a las Comunidades Autónomas. Cualquier duda - que, al respecto, pudiera aún quedar pendiente sería resuelta por el carácter armonizador de la LOAPA.

El artículo 20 predetermina ciertos aspectos de la futura legislación del Tribunal de Cuentas, previendo la adaptación de la misma a la existencia de Comunidades Autónomas (es, por cierto, un punto concreto que exige ineludiblemente el carácter orgánico de la LOAPA), a través del establecimiento de Secciones Territoriales. Nos encontramos nuevamente, ante la - necesidad de reelaborar el derecho general con la contemplación expresa de las Comunidades, finalidad especialmente potenciada por el Tribunal Constitucional (sentencia de 28 de enero de - 1982). Por lo demás, el texto del artículo explicita el con--- trol, por el Tribunal de Cuentas, de la actividad económica y financiera de las Comunidades Autónomas, control recogido ex-- presamente en el artículo 156 de la Constitución, por lo que - pocas dificultades puede plantear.

El artículo 21 establece unos principios concernientes a la denominada "Administración Corporativa". En efecto, las - Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales, a las que se refiere este artículo, ejercen funciones administrativas y en tal sentido son una rama de la Administración pública, siendo sus actos impugnables ante la jurisdicción económico-administrativa. Son por tanto, perfectamente subsumibles en el título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18a de la Constitución, teniendo el artículo 21 la naturaleza material de básico, al amparo del precepto constitucional.

En este caso, no cabe duda alguna sobre el pleno respeto del Proyecto a los límites objetivos del concepto de "bases" o "normas básicas", a las que se refiere expresamente el texto del artículo 21. La única cuestión que puede suscitarse es la indeterminación de cuáles sean tales normas básicas, ya que el ordenamiento actual no contempla la existencia de las Comunidades Autónomas. Dada la importancia de esta materia y

lo amplio de las competencias que sobre la misma atribuyen los Estatutos a las Comunidades Autónomas, juzgamos absolutamente insoslayable que el Estado promulgue formalmente las bases correspondientes estableciendo con claridad las posibilidades de articulación territorial de tales Corporaciones y garantizando el grado suficiente de autonomía y representatividad de las mismas, ya que para todo ello es claramente insuficiente el artículo 21 del Proyecto de Ley.

CAPITULO VTITULO IV DEL PROYECTO. TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS

Comprende este Título los artículos 22 a 28 del Proyecto de Ley. Se inscribe, como los dos anteriores, en la finalidad de acometer con criterios racionales y generales la construcción de las nuevas Administraciones Públicas, asegurando la eficacia de las mismas y el nivel y calidad de los servicios públicos, todo ello con el máximo aprovechamiento de los recursos existentes. Persigue aquí la LOAPA el clarificar el proceso de dotar a las nuevas Administraciones de los medios personales y materiales suficientes.

Nuevamente, el Proyecto da un paso más, entrando de lleno en materia competencia del Estado, titular de los servicios que van a transferirse. Si en el Título II estableció principios dispositivos y en el Título III principios generales, en éste y en el VI (Funcionarios), el Proyecto regula con carácter concreto aspectos muy determinados de la construcción de las nuevas Administraciones. En el Título IV, en un nivel todavía estatal; en el Título VI en el mismo seno del ámbito autonómico. Estos dos Títulos son, desde el punto de vista administrativo, los más importantes de la LOAPA.

La regulación establecida por la LOAPA es absolutamente imprescindible, como ya se apuntó en el primer apartado de este breve comentario. El proceso de transferencias se estaba realizando con ausencia de criterios generales, con un apoyo legal muy endeble y con un procedimiento de elaboración insuficiente. Unicamente, con cierto carácter general, podían citarse los decretos por los que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma y funcionamiento de la Comisión Mixta : tales Reales Decretos son el 1666/1980, de 31 de julio, para Cataluña, y el 2339/1980, de 26 de septiembre, para el País Vasco.

Estas normas suponen una aproximación a la normativa general de transferencias de la que antes se ha hablado; regu-

lan el funcionamiento de la Comisión Mixta, las características de los acuerdos de traspasos de servicios, inventarios, situación de los funcionarios públicos traspasados y algunos otros extremos. Los dos Decretos no son idénticos : el correspondiente al País Vasco no regula el funcionamiento de la Comisión Mixta, pero prevé un sistema de transferencias más perfecto, así como un régimen funcional más detallado, especialmente en lo relativo a la provisión de vacantes. Sin embargo, a efectos de un posible enjuiciamiento de los mismos, cabe señalar los siguientes aspectos, algunos de ellos comunes a ambos Decretos :

1.- En primer lugar, es muy dudoso que el ámbito de autorización concedido a las Comisiones Mixtas alcance al establecimiento de tales normas generales; en principio, la autorización contenida a favor de tales Comisiones -y, por tanto, a favor de los Decretos del Gobierno que luego las aprueban- se restringe al traspaso de los servicios, instituciones y medios personales y materiales, es decir, a transferencias concretas y determinadas. Parece, por tanto, rechazable que la propia Comisión Mixta determine las normas de su funcionamiento y de los traspasos en general.

2.- En el caso del Real Decreto correspondiente a Cataluña, la Comisión Mixta es prácticamente innecesaria, pues, según esta norma, basta en la práctica la conformidad del presidente y del vicepresidente para que se entienda formalizado el acuerdo. Nada se prevé para el caso de que tal acuerdo no se produzca. En general, tanto en este caso como en el vasco, se echa de menos el sistema establecido en el Estado de Cataluña de 1932 (aprobación por dos tercios y decisión dirimente del presidente de las Cortes de la República).

3.- En materia de funcionarios, la legalidad de estos Decretos resulta muy dudosa. Debido a las limitaciones de la autorización en que se apoyan, resulta muy cuestionable que puedan modificar el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Es de hacer notar, además, que en estos Decretos no intervino la Presidencia del Gobierno, a pesar de lo prevenido en el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico

de la Administración del Estado.

4.- En conjunto, estos Decretos no constituyen una normativa unitaria y suficiente para regular el proceso de transferencias. Su rango no es el adecuado; su autorización de apoyatura es problemática, no suponen una ordenación general para todas las autonomías y, especialmente, no garantizan de forma suficiente qué debe traspasarse y en qué condiciones, frente a la tendencia de los diversos Departamentos de traspasar la menor cantidad y calidad de medios posibles.

El articulado del Título IV del Proyecto trata de resolver todas estas cuestiones, con especial atención a los aspectos financieros, el principio de seguridad jurídica y las exigencias de la expansión del modelo autonómico, recogiendo - no obstante algunos de los criterios contenidos en los Decretos generales de las Comisiones Mixtas vasca y catalana, que se acaban de citar, si bien completándolos y perfeccionándolos.

En particular, el artículo 22 sienta ya un radical cambio del punto de vista del proceso de transferencias: tal cambio, presente en todo el Título, puede resumirse como el paso del criterio territorial al criterio sectorial; contemplar lo concerniente a la misma materia, en vez de lo relativo a una misma Comunidad Autónoma. Con mayor detalle, el artículo 23 recoge una técnica empleada recientemente en Italia: la transferencia de servicios por bloques materiales y orgánicos completos. (Así, los once Decretos de transferencia de las funciones administrativas, de 14 y 15 de enero de 1972). En el texto del artículo, y en el artículo 22, se prevé como criterio fundamental el de que se mantenga el nivel de prestación de los servicios transferidos, arbitrándose incluso las transferencias complementarias que sean necesarias para ello.

Los artículos 24 y 25 establecen un contenido homogéneo de los Decretos de transferencia, con ánimo de evitar el casuismo, en la medida de lo posible. En particular, el apartado 1 del artículo 25 contiene una autorización importantísima para adaptar el ordenamiento preexistente, a la nueva distribución territorial de las competencias. Aquí debe, sin embargo, observarse que el procedimiento de elaboración de estas dispo-

siciones no es el más adecuado para realizar adaptaciones sustantivas, y que, como luego veremos, la finalidad real de estos Decretos es transferir servicios y medios personales y materiales, y no adaptar o innovar el ordenamiento. La asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas trae su causa del Estatuto, y no de los Decretos de traspaso. Sin embargo, no hay obstáculo para que tales Decretos reproduzcan o expliciten los títulos constitucionales y estatutarios de las competencias e incluso que tales títulos sean desarrollados analíticamente sobre los diversos aspectos, partes o unidades de las competencias transferidas.

Los artículos 26, 27 y 28 se refieren, respectivamente, al sistema de valoraciones de los servicios transferidos, al régimen jurídico aplicable y a las relaciones jurídicas, obligacionales o reales, afectadas por los traspasos. Los criterios valorativos se establecen con gran corrección y minuciosidad (la falta de claridad en este importantísimo tema fué causa de muchas dificultades durante la Segunda República, en las transferencias a Cataluña). El artículo 27 nos parece, por el contrario, objetable en relación con la prevención que contiene sobre los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado (segundo inciso del apartado 1). Ello es así en aplicación de un principio contenido implícitamente en el propio apartado 1 del artículo : la interdicción de la transitoriedad. Entendemos, en efecto, que uno de los efectos inmediatos de los Estatutos de Autonomía es la desaparición de todo posible régimen de transitoriedad en las transferencias de competencias, tanto en lo relativo a aquéllas que hubieran sido transferidas con anterioridad a los Entes preautonómicos como a cualquier otra que sea transferida inmediatamente por el propio Estatuto o por un decreto de transferencia posterior, Decreto que no podrá contener a su vez prevenciones transitorias de carácter sustantivo.

En este sentido, hay que afirmar que los posibles regímenes transitorios establecidos por los diversos decretos de transferencia de competencias a los Entes preautonómicos deben entenderse desprovistos de todo efecto, una vez promulgado el

Estatuto de Autonomía correspondiente. En efecto, existe una radical diferencia entre las transferencias operadas durante el régimen preautonómico y las que se producen en virtud del Estatuto de Autonomía. Aquéllas partían de una disponibilidad absoluta de las competencias por parte del Estado que, por tanto, las distribuía según su criterio, tanto desde un punto de vista material como cronológico, estableciendo el régimen transitorio que pareciera más adecuado. Tras la promulgación del Estatuto de Autonomía, no cabe transitoriedad alguna en las transferencias de las competencias prevenidas en los Estatutos, con la única excepción de lo que se derive del traspaso de servicios y medios necesarios correspondientes. Este es el criterio de los numerosos decretos de transferencias promulgados con posterioridad a los Estatutos de Autonomía; en tales decretos las transferencias de obras y servicios se realizan "en el estado en que se encuentren", pudiéndose citar a título de ejemplo el artículo 1º del Real Decreto 1503/1980, el artículo 7º del Real Decreto 1666/1980 y el apartado F del Anexo del Real Decreto 159/1981.

Este criterio, con carácter general, ha sido recogido para el País Vasco en el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, al disponer en su artículo 4º que "los expedientes sobre materias que se encuentren en tramitación en el momento de efectuar el traspaso de servicios serán remitidos, una vez efectuado el traspaso del servicio por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, en el estado en que se encuentren para su continuación y resolución por ésta", criterio de carácter general que hay que predicar de todas las competencias, incluso las que no precisen de traspaso de servicios, y para todas las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, como comentarios generales a este Título, pueden hacerse los siguientes :

A.- El Título supone, en muchos casos, el establecimiento de generalizaciones de normas ya contenidas en las Disposiciones Transitorias de varios Estatutos de Autonomía (v.gr. el artículo 28). En especial, todo el Título contiene reglas adicionales sobre el proceso de traspasos, complementarias de lo que ,

asimismo, aquellas Disposiciones Transitorias establecen; igualmente, regula diversos aspectos que se refieren a las Comisiones Mixtas, contempladas en los Estatutos. Sin embargo, no puede sostenerse que ello infrinja un presunto principio de exclusividad estatutaria en la regulación de estas materias. En primer lugar, porque las normas que contiene el Proyecto no modifican los preceptos estatutarios. En segundo lugar, porque las Comisiones Mixtas no son titulares de la potestad reglamentaria, ni de ningún tipo especial de la misma. El único titular de tal potestad es el Gobierno (artículo 97 de la Constitución), al que las Comisiones Mixtas elevan propuestas, que en modo alguno el Gobierno debe necesariamente aprobar. Por lo demás, y completando esta línea de argumentación, no cabe dudar seriamente de que el Estado sea competente para regular las transferencias de sus propios servicios, estableciendo cauces que deban respetar los acuerdos de las Comisiones Mixtas.

B.- No todas las transferencias deben verse necesariamente afectadas por los Decretos de traspaso. En efecto, una primera aproximación a los Estatutos de Autonomía, unida a un breve examen de los antecedentes históricos -las transferencias a la Generalidad durante la Segunda República-, pudieran hacer pensar que las competencias asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas sólo pueden ser ejercidas por las mismas tras la correspondiente transferencia, acordada por las comisiones mixtas previstas en tales Estatutos (Disposición transitoria 2a. del Estatuto vasco y Disposición transitoria 6a. del Estatuto catalán). Sin embargo, ello no es así. En primer lugar, el Estatuto catalán no menciona el traspaso de competencias, sino exclusivamente lo siguiente (Disposición transitoria 6a):

"El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que, según el presente Estatuto, corresponden a la Generalidad, se hará de acuerdo con las bases siguientes".

Continuando tal disposición refiriéndose, en todo momento, a "servicios e instituciones", "bienes y derechos", "traspaso de todos los servicios", etc. No se precisa, por tanto, en principio, transferencia formal de las competencias pa-

ra que éstas puedan ser asumidas efectivamente por la Comunidad Autónoma Catalana.

No obstante, no es aparentemente la misma situación - la que se produce en el Estatuto vasco. En efecto, en él se dispone (Disposición transitoria 2a.) :

" Una Comisión Mixta integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes a partir de la constitución de - aquél, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias".

Sin embargo, es nuestro criterio que no existe un sistema distinto en el Estatuto vasco y en el Estatuto catalán . Ello se debe, en primer lugar, a razones de elemental lógica y racionalidad jurídica, que aconsejan una interpretación unitaria para ambos casos; en segundo lugar, a la dicción del artículo 147.2.d de la Constitución, que se refiere exclusivamente al "traspaso de los servicios"; por último, tal interpretación unitaria se desprende de un recto entendimiento de las Disposiciones transitorias mencionadas. La conclusión es que, en principio, no se precisa transferir las competencias, sino sólo los servicios, las instituciones y los medios personales y materiales -artículo 147 y Estatuto catalán- : lo que ocurre es que ciertas competencias sólo pueden ser efectivamente asumidas por las Comunidades Autónomas cuando se traspasen a las mismas los servicios y medios necesarios para ejercerlas, por ir unido el ejercicio de tales competencias a unos determinados medios y servicios. Entendemos que a tales competencias se refiere la Disposición transitoria 2a del Estatuto vasco, y que lo mismo ocurrirá, por otra parte, en el caso del Estatuto catalán, en este tipo de competencias (que, por tanto, de hecho necesitan transferirse y así se está haciendo).

De ello cabe concluir que la adaptación del ordenamiento en lo relativo a las competencias que no precisen De-

creto de traspaso, deberá hacerse mediante disposiciones específicas, que podrán ser leyes de "bases" o "básicas", o simples normas de adaptación, incluso reglamentarias, como contempla la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982.

CAPITULO VITITULO V DEL PROYECTO. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

A ello se dedica el Título V del Proyecto, que contiene sólo dos artículos, el 29 y el 30. Tales preceptos, que no comportan especiales dificultades, acometen un tema que, hasta el Informe de la Comisión de expertos, había sido absolutamente omitido en la conducción del proceso autonómico : la necesaria reorganización de la Administración Central, sustancialmente afectada por la generalización de las autonomías, a la luz de los principios de austeridad y economía. Como única observación, puede decirse que estos artículos no poseen, en realidad, naturaleza orgánica ni armonizadora, incluyéndose en el Proyecto por elementales razones de técnica legislativa.

CAPITULO VIITITULO VI DEL PROYECTO. LA FUNCION PUBLICA AL SERVICIO DE LAS AUTONOMIAS

Este tema, de capital importancia, se recoge en el Título VI del Proyecto de Ley (artículos 31 a 38) y en las Disposiciones Adicionales.

Completa así la LOAPA el enfrentamiento y solución de la construcción de las nuevas Administraciones, mediante la regulación concreta, no ya de materias de titularidad del Estado, como en el Título IV, sino incluso de materias propias de la Administración autonómica, en base a los títulos constitucionales que lo permiten y a la naturaleza armonizadora de la norma. Se puede incluso afirmar que es la parte de la LOAPA de mayor relevancia práctica en la construcción del Estado de las Autonomías, mediante el aseguramiento de una burocracia eficaz, objetiva y profesional, requisitos ineludibles para el correcto funcionamiento de toda Administración pública así como para el servicio de los intereses generales y el aseguramiento de las garantías de los administrados.

En efecto, en la adecuada elección y planteamiento de los medios de construcción de la Función Pública autonómica se inscriben los fines generales de la LOAPA, a los efectos de evitar toda detención o deterioro de la Administración, impedir la producción de abusos y la posible instauración de un "spoils system". Responde por tanto, a la necesidad de mantener aquello que de positivo posee actualmente la Función Pública española y a la ineludible exigencia de la austeridad pública, que postula el máximo aprovechamiento de los elementos personales existentes, evitando la innecesaria duplicación de los mismos y la hipertrofia del número de funcionarios que la sociedad debe sostener.

Examinando en primer lugar el artículo 31, éste contiene :

- 1.- En primer lugar, el traspaso obligatorio de los

funcionarios del Estado a las Comunidades Autónomas. Ello es una técnica común en todos aquellos casos (históricos o del Derecho comparado), en que se pretende la división territorial del poder, partiendo de un Estado unitario anterior, con el cual no se quiere establecer una brusca ruptura. Es la manera de construir rápida y eficazmente, al menos en una primera fase, una burocracia eficiente al servicio de los nuevos entes territoriales.

Estos, en efecto, no pueden improvisar ex nihilo una nueva burocracia que cuente con las garantías de aptitud, preparación e imparcialidad que toda Función Pública precisa especialmente, en el actual Estado de Derecho consagrado por la Constitución-. Por otra parte, la más elemental norma de economía pública -absolutamente imprescindible en los momentos actuales-, obliga a evitar en la medida de lo posible una duplicación de funcionarios públicos. Todo ello lleva a considerar como utópicas las tesis que, partiendo de una excesiva valoración de la Autonomía desde el punto de vista político, propugnan la libertad de reclutamiento de los funcionarios por las Comunidades Autónomas.

2.- En segundo lugar, tal técnica de traspaso es imprescindible para evitar lo más posible que se instaure un spoils system, absolutamente contrario a las exigencias de la moderna administración e incluso declarado recientemente inconstitucional en el país donde estaba más firmemente asentado (EE.UU.) por su Tribunal Supremo.

3.- La competencia del Estado para realizar esta regulación proviene del artículo 149.1.18 de la Constitución. En este sentido, este Título de la LOAPA tiene naturaleza de Ley de Bases, en el sentido material definido por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, no hay duda que el Estado puede regular el traspaso de sus propios funcionarios y que los Estatutos de Autonomía vigentes sólo establecen como competencia exclusiva de los Entes Autonómicos la regulación estatutaria de sus funcionarios; nada se dice sobre el reclutamiento de los mismos, que en principio queda reservado al Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución, ya que el

acceso o reclutamiento de funcionarios no está comprendido en el ámbito conceptual de la regulación estatutaria de los mismos.

4.- Por último, el precepto incluye una generalización necesaria de normas dispersas recogidas en los Estatutos de Autonomía, siendo respetuoso con todas ellas, en lo tocante al respeto de los derechos adquiridos de los funcionarios y a definir con precisión el concepto de transferencia de los mismos, un tanto vago en los Estatutos.

Cabe realizar alguna consideración adicional. El precepto no impide la construcción de una Función Pública autonómica, puesto que los funcionarios traspasados pasan a ser plenamente funcionarios de la Comunidad Autónoma, dependiendo de ésta. Es, por otra parte, una situación temporal, exclusivamente para la puesta en marcha de las burocracias autonómicas, que no pueden improvisarse (sobre este extremo, volveremos más adelante al examinar el artículo 34 del texto).

Ciertamente, si desde el primer momento se pudieran nombrar y contratar funcionarios por las Comunidades Autónomas, se caería en el gravísimo riesgo de incurrir en una monstruosa duplicación funcional, hipertrofia del gasto público y en conjunto una burocracia improvisada, con grave peligro de constituirse a través de un "sistema de expolio". Supondría también una grave incoherencia con las normas de traspaso de funcionarios estatales, contenidas en sus propios Estatutos, que en casos concretos podrían incluso quedar vacías de contenido. Puede argumentarse también que los precedentes históricos de la Segunda República y del Derecho comparado. En este sentido, los Decretos de 21 de noviembre de 1932, 28 de marzo de 1933 y 26 de octubre de 1935 previeron, como fase previa, el traspaso de funcionarios estatales. De igual forma, la "Legge Finanziaria" de 16 de mayo de 1970, los once Decretos de transferencia de las funciones administrativas, de 14 y 15 de enero de 1972 y el Decreto de 24 de julio de 1977, núm. 616, promulgados en Italia, contemplan el mismo sistema que el previsto en el artículo 31, y todavía más rígido incluso en relación con las Regiones italianas, que tienen prohibi-

do "sine die" el nombramiento de funcionarios por ellas mismas, a diferencia de la LOAPA, en que ello se posibilita en las previsiones contenidas en el artículo 34.

El artículo 32 recoge la necesaria generalización y pre- cisión del concepto de transferencia, así como el de protección de los derechos adquiridos de los funcionarios, ya recogidos - aunque con mayor vaguedad en las Disposiciones Transitorias de los Estatutos de Autonomía en vigor. Se exige un concepto rea-- lista e integral de los derechos adquiridos de los funcionarios, que no hay que olvidar que pueden verse afectados por un traslado forzoso a una Administración que no fué en la que ingresaron.

El concepto de "derecho adquirido", de por sí imprecii-- so, tiene que ser interpretado con la máxima amplitud en este - especialísimo caso, si no quiere verse vaciado de contenido. Así, debe tenerse en cuenta que al funcionario se le transfiere-y po siblemente, en contra de su voluntad-, a una Administración dis tinta; debe por tanto, si no se quiere caer en gravísimas injus ticias, respetarse la totalidad de lo que constituía su situa-- ción profesional e incluso sus legítimas expectativas funciona- riales. En tal sentido, la conexión con el Cuerpo de Origen es un elemento fundamental, en la función pública española, tal co mo está estructurada, en la situación profesional del funciona rio, cuya posición jurídica en la función viene en todos los ca sos dada precisamente por su conexión o integración en un Cuer po o Escala determinado. Por otra parte, no hay duda de que tal conexión tiene el carácter material de básica, y está por tanto protegida por el artículo 149.1.18.

Debemos examinar ahora el artículo 33. El apartado 1 - del precepto es una aplicación del principio de igualdad recono cido por la Constitución y tiende por otra parte a evitar una - estancamiento entre las burocracias autonómicas que en modo algu no sería conforme a las exigencias de la racionalidad adminis-- trativa y de la austeridad pública. El apartado 2 trata de esta blecer una mayor estabilidad para los funcionarios, una vez - transferidos a las Comunidades Autónomas en beneficio de éstas, para evitar un continuo movimiento funcional de regreso al - Estado, asegurando una mínima permanencia en la Comunidad Autó noma del funcionario transferido, lo que aumentará indudable--

mente la eficacia de su gestión. El apartado 3 tiene naturaleza de norma material básica, a los efectos de los artículo 149.1.18 de la Constitución. Trata de favorecer la política de traslados entre las Comunidades Autónomas, de suerte que se consiga que los funcionarios se integren definitivamente en la Comunidad Autónoma donde deseen residir, facilitando su traslado a la misma.

Sólo cabe formular un reparto de importancia al texto. El apartado 2 del mismo nos parece frontalmente contrario, por muy razonable que sea su contenido, al "derecho permanente de opción", previsto expresamente en las Disposiciones Transitorias de los Estatutos catalán y gallego. La integración en las Comunidades Autónomas de los funcionarios, con un carácter más definitivo, puede realizarse a través de otros medios. Por lo demás, el apartado 3 del precepto trata de establecer la necesaria movilidad interterritorial, que es especialmente necesaria en la primera fase de puesta en marcha de la burocracia autonómica.

En relación con el artículo 34, su apartado 1 se limita a desarrollar analíticamente el artículo 149.1.18 de la Constitución. El apartado 2 limita la posibilidad de un sistema de ex polio, especialmente importante en la primera fase de la puesta en marcha de la burocracia autonómica y potencia el máximo aprovechamiento de los funcionarios estatales, también especialmente importante en tal fase inicial. Es por otra parte, una medida temporal, a diferencia del sistema italiano en que la prohibición es un principio general "sine die". El nº 3 es una simple aplicación del artículo 23.2 de la Constitución.

Al respecto, hay que decir que lo que pretende la LOAPA no tiene nada que ver con las disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía, interpretados por la ya citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La LOAPA en esta materia es en sí misma una Ley Básica o de Bases, que pretende deliberadamente impedir en una primera fase el nombramiento de funcionarios por las Comunidades Autónomas, lo cual es perfectamente protegible por el 149.1.18 de la Constitución.

Es por otra parte, plenamente válido desde el punto de

vista constitucional, puesto que las competencias sobre el acceso a la Función Pública permanecen en el Estado, como ya se ha indicado en varias ocasiones.

Por último, es una medida transitoria, plenamente coherente con el sistema de trasposos forzosos de funcionarios estatales, única forma de cumplir los objetivos, tantas veces mencionados del Título VI, si se quiere conseguir una burocracia y una Administración Autonómicas eficaces, no improvisadas, adecuadas al Estado de Derecho y a la Constitución y sin multiplicación exponencial del gasto público.

Que exista tal limitación en una primera fase ha sido el criterio seguido históricamente en España en la Segunda República. En el Derecho comparado, tal limitación no es temporal, sino incluso definitiva en el sistema italiano y en el sistema que se propuso en el Reino Unido para los casos de Escocia y el País de Gales (Civil Service unificado).

Recapitulando sobre este punto, cabe decir que el objetivo fundamental de la LOAPA en este extremo es establecer un régimen transitorio de provisión obligatoria de funcionarios, para las Comunidades Autónomas, que deberán constituir sus burocracias con funcionarios procedentes del Estado, al menos en una primera fase. Así resulta del juego de los artículos 31 y 34 de la LOAPA.

Tal restricción inicial debe entenderse, de acuerdo con lo indicado antes, constitucionalmente protegida por el artículo 149.1.18 de la Constitución, al poder subsumirse en el concepto de "bases", en lo relativo al régimen funcional, con lo cual el mecanismo previsto por los artículos 31 y 34 de la LOAPA se encuentra apoyado por la Constitución, aunque no se admite la tesis que se viene sugiriendo, de que las competencias en materia de acceso permanecen en el Estado. En efecto :

a) En primer lugar, el principio de autonomía y autoorganización no exigen necesariamente el poder nombrar y contratar funcionarios, sino el disponer de una burocracia propia y suficiente.

En este sentido, los funcionarios traspasados pasan a depender de las Comunidades Autónomas (artículo 31), y por tan-

to son propios de éstas. La suficiencia de esta burocracia viene asegurada por el mecanismo de traslados forzosos y concursos posteriores previsto en la propia Ley, así como por la posibilidad, contemplada por la misma, de nombrar funcionarios interinos.

b) En segundo lugar, la LOAPA tiene naturaleza de ley básica sobre el sistema de acceso de la función pública autonómica. Contiene en este sentido una base que puede enunciarse así: la función pública autonómica, durante un periodo inicial deberá reclutarse entre los funcionarios estatales, afectos a los servicios transferidos o que libremente deseen pasar a las Administraciones Autonómicas.

c) Ciertamente, como ha declarado el Tribunal Constitucional, la regulación básica no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas (S. de 28 de enero de 1982). En este caso, no se produce tal vaciamiento ya que : 1) la restricción no es indefinida, sino simplemente temporal y transitoria; 2) sobre los funcionarios transferidos, las Comunidades Autónomas pueden ejercitar sus competencias de desarrollo de las bases del régimen estatutario (si bien respetando sus derechos adquiridos); 3) es el único sistema que puede dotar de eficacia a las transferencias forzosas de funcionarios estatales, -que, en caso contrario, carecerían de sentido y de virtualidad-, previstas en los mismos Estatutos de Autonomía.

El artículo 35 pretende evitar una compartimentación de las diversas burocracias estableciendo elementos comunes en ellas que permitan garantizar el tratamiento igual de los admirados y cuotas similares de preparación en todo el territorio para determinados funcionarios, sin perjuicio de la existencia de burocracias autonómicas puras en sentido estricto. Se configura así como un criterio de racionalización a operar con posterioridad a la fase inicial de traspasos forzosos. Está protegido constitucionalmente por su indudable carácter de norma básica, así como por la naturaleza de la LOAPA como Ley Armonizadora.

El artículo 36 establece un principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, de hecho, ya se venía aplicando. El artículo 37 es una norma básica mate---

rial y de carácter fundamental. Prefigura futuras bases y asegura el pleno cumplimiento del artículo 103 de la Constitución. Garantiza la profesionalidad de los funcionarios y parte del presupuesto de que las competencias en materia de acceso son titularidad del Estado. Por último, el artículo 38 es meramente instrumental y de coordinación dada la complejidad de los mecanismos establecidos en los artículos anteriores del Título.