

DIRECTOR: MANUEL M. ZORRILLA RUIZ

TOMO I

LA DISTRIBUCION DE COMPLEJAS ENTRE EL ESTADO Y
LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE A. SOCIAL

F. MANRIQUE

TESIS DOCTORAL

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.



Fernando Ramirez

DIRECTOR: Manuel María Zorrilla Ruiz.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTO POLITICO.

1.- El concepto de autonomía. 2.- Idea de Estado.- /
3.- La justificación del Estado. 4.- Las Nacionalidades. /
La Nación. 5.- La Soberanía. 6.- Federalismo y Autonomía /
regional. 7.- Distribución de Competencias en un Estado de
bienestar.

A.- ASPECTO POLITICO

1º El concepto de autonomía

Tratar de autonomía exige previamente examinar su acepción lingüística con la clara conciencia de responsabilidad que representa el hacerlo. Como ha señalado el profesor Criado del Val cada época tiene sus palabras propias / que naturalmente están en relación muy directa con las ideas y los problemas de cada momento, siendo hoy la palabra autonomía la más activa y una de las más importantes de las que hoy usan a diario todos los españoles.

Pero no deja de ser un motivo de seria preocupación, no sólo para un lingüista sino para todo estudioso / del derecho, comprobar hasta que punto es superficial y anticuada la documentación académica sobre sus acepciones que permite a legisladores, juristas e interpretes proceder a / la consulta del diccionario obteniendo de él un salvaconducto para lograr interpretaciones a gusto del consultor.

Parece incomprensible que haya sido posible una / inmensa labor de discusiones parlamentarias sin tener claro el significado o significados de la palabra autonomía.

Autonomía es una palabra griega formada por "no-

mos" o "nomia" que significaba un uso o una costumbre y también una ley y por "auto" que significaba lo propio. Es decir, autonomía tenía para los griegos como acepción fundamental, la referencia a unos usos o costumbres propios de un país que tenían fuerza de ley.

Ser autónomo equivalía a "ser independiente y tratándose de animales hacia referencia al que vive a su manera, a su aire, en libertad. Autónomo es por tanto "el que obra o se mueve por si mismo voluntaria o espontaneamente"

El que esta terminología no aparezca en los diccionarios latinos parece lógico si se entiende que el mundo romano no era propicio a un concepto tan peligroso para su estructura política imperial.

En español pues las lenguas románicas no dan entrada a esta palabra hasta época muy reciente, la primera documentación de autonomía según Corominas es de 1.702 y la primera documentación de la palabra autónomo aparece en el siglo XIX y pertenece al novelista Pedro Antonio de Alarcón.

Ninguna de estas palabras figuran en el Diccionario de Autoridades de 1.726 ni tampoco en el Tesoro Lexicográfico de Samuel Gil y Gaya en 1.960.

La presencia de autonomía en el diccionario, según Criado del Val, no responde a un uso popular sino a una

terminología propia de historiadores y filólogos.

La primera acepción de autonomía en el diccionario de la Real Academia Española dice así: "Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política", definición, como se vé, tajante y sin ambigüedades.

Esta definición se redactó en una época en que / las autonomías no aparecían necesariamente adornadas con connotaciones políticas como las actuales. En realidad se / trataba de una traducción al castellano, al decir de los / tratadistas, de los diccionarios clásicos o quizás de algún diccionario francés, pero lo que parece lógico, es que no / podía tener la menor referencia a un uso popular castellano que apenas existía. Para ello será preciso llegar al uso actual. Las palabras que como autonomía, se hacen mayores de edad en unos meses no caben en el diccionario, previamente como los buenos vinos, deben sedimentarse durante muchos años en el uso popular.

La tercera acepción de autonomía en el diccionario académico dice: "Potestad que dentro del Estado puedan gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades dé él, para regir intereses peculiares de su vida interior, / mediante normas y órganos de gobierno propios. Sin duda, esta es una acepción que se acomoda más al uso popular actual.

Puede observarse que en algunos diccionarios extranjeros sobre el español, la primera acepción de autonomía es bastante más genérica y prudente. Así, por ejemplo / el diccionario Larrousse dice: "Condición del individuo o entidad que de nadie depende en ciertos conceptos", con lo que se limita el sentido de autonomía que para la Academia es sinónimo de independencia, en su primera acepción.

La cuarta acepción dice así: "Capacidad máxima / de un vehículo marítimo aéreo o terrestre para efectuar un recorrido ininterrumpido sin repostar".

En resumen una palabra como autonomía que se introduce en nuestra lengua por una vía literaria y erúditas tiene en su origen un valor terminológico restringido sin gran importancia para la lengua común popular.

Sin embargo repentinamente, por obra y gracia de una mutación política la palabra **autonomía** y su familia, autónomo, autonómico, autonomismo etc, pueden considerarse / como pertenecientes al léxico básico.

Ante esto el lingüista y el jurista pueden y deben plantearse el siguiente interrogante: ¿corresponde el / significado actual usual de autonomía a las acepciones que define la Academia?.

Los Los estudiosos de nuestro rico léxico apuestan /

por una respuesta negativa por entender que las definiciones del diccionario proceden de fuentes clásicas y de cuando esta palabra y sus familiares solo las conocían los eruditos.

El jurista debe analizar con precisión conceptos e instituciones jurídicas que le permitan en su caso llegar idéntica conclusión.

Un auténtico diccionario nunca puede quedar inmóvil ni pasivo ante los cambios semánticos que la propia sociedad impone a las palabras, especialmente cuando son tan transcendentales como ésta. No se puede mantener un contra sentido entre nuestro concepto de autonomía y el que se podía tener hace veinte años. Quizás falte un vocabulario adecuado que permita evitar muchas extrañas confusiones, / que suponen un flaco servicio a la precisión jurídica.

Dadas las estructuras sociales españolas de hoy no parece que se pueda establecer una identidad entre autonomía e independencia.

No obstante un análisis jurídico de la cuestión / exige previamente el estudio de la idea de Estado, el principio de las nacionalidades, la soberanía, la Nación y la justificación del Estado por el Derecho; para tras ello poder llegar a una conclusión definida en torno a esa aparición

cia de terminología sinónima derivada del diccionario en / una lectura liberal, pues aunque el dato sociológico permite anticipar que la pretendida equivalencia no existe entre autonomía e independencia, solo unas cimentaciones basadas en conceptos e instituciones básicas permitirá llegar a posiciones definitivas.

2º Idea del Estado

Para algún autor es solo el Estado lo que da osatura a los pueblos. Si el pueblo está organizado, el pueblo es un estado, de otro modo será solo una población que quedará a merced del primer grupo de aventureros que se proponga dominarlo o de cualquier horda de invasores que provenga de afuera. La Nación es un organismo social que tiene fines, vida, medios de acción superiores en jerarquía y duración a las de aquellos individuos que la componen ya se consideren por separado o reunidos en grupos diferentes. Es una unidad moral, política y económica. El Estado no es número, no es meramente raza ni zona geográfica individualizada, sino estirpe que históricamente se perpetua, multitud unificada / por una idea que tiene voluntad de existencia y de potencia, conciencia de sí, personalidad. Esta personalidad superior

es lo que constituye la Nación en cuanto se configura como Estado.

Para la escuela de juristas y teólogos españoles del siglo XVI hay dos grandes cuestiones en torno al poder político, la de su titularidad por derecho natural y la /
concerniente a sus formas de ejercicio, esto es, formas de gobierno.

Para ellas la titularidad por derecho natural co
rresponde a la misma comunidad política, a la Nación. En /
cuanto a las formas de ejercicio del poder, todas las lla-
madas mixtas son legítimas si se arranca de un supuesto /
inexorable en la organización política de la sociedad, prin
cipio de la democracia en su significado fundamental, esto
es la obtención voluntaria del poder como acto de delegaci
ción consentida de su titular, la nación, y el mantenimien
to en el ejercicio del poder, así obtenido, con el consen
timiento de la Nación o pueblo.

El poder en su ejercicio, para conservar su legi
timidad ha de ser puesto siempre al servicio del bien co
mún de la nación guiándose según los principios de la jus
ticia como valores superiores de un ordenamiento jurídico,
en este sentido ver art. 1,1 de la Constitución Española /

cuando dice que el Estado social en que España se constituye propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Respecto al concepto de Estado debe demarcarse / su ámbito dentro de lo social, repudiando la tesis de un Estado individual o la inclusión naturalista en el mundo / de la Biología.

Es preciso reafirmar que el individuo no existe fuera y antes del Estado ni se concibe como creador de éste. Quedan como insuficientes los criterios que solo ven / en el Estado un fenómeno de lucha o de prepotencia o las / tentativas de explicación meramente jurídica o sociológica.

El fenómeno estatal se origina mediante el proceso integrador que toda institución lleva consigo y que en lo estatal se tipifica por las notas de organización, por el asiento territorial y por la soberanía que le dá la propia significación, en una misión cultural para cumplir el destino de la Nación en que el Estado se encarna. Territorio como espacio geográfico, pueblo constituido en Nación como elemento personal y organización jurídica y soberana, manifestada en forma de poder, constituyen hoy los pilares en que se asienta el Estado, institución soberana llamada

hoy a asegurar el Derecho y la cultura en una Nación. (Nicolás Perez Serrano. Tratado de Derecho político, pag. 95)

Las dos escuelas que representan la posición española vienen a incurrir en este punto en una misma exageración.

La orientación que arrancaba de Krause pasó a Giner y a Posada considerando que había un Estado individual, otro municipal, otro nacional, etc.

A su vez, el profesor Gil y Robles añade que el Estado es la parte y la sociedad nacional el todo para prevenir del error de considerar al Estado como órgano único del Derecho y como exclusivo representante de la Nación.

La inmensa mayoría de la doctrina se opone actualmente a estas ampliaciones excesivas del Estado reservando el nombre de Estado para las colectividades políticas / de rango máximo, huyendo de la confusión que acarrearía designar con la misma expresión esferas de vida infraestatal.

La justificación del Estado por el Derecho constituye hoy la doctrina más acertada.

Más en punto a lo que pudiera significar un intento de lograr un desquiciamiento conceptual del significado del Estado la comunidad, frente a tales excesos que / pueden abrigarse al socaire de un moderno movimiento auto-

nomista extremado rayano en el separatismo, necesita a veces defenderse incluso con fórmulas no jurídicas salvando su vida en aras de intereses fundamentales propios de la / exencia misma del ordenamiento jurídico al que se superponen como sus valores superiores, mediante incluso vías de simple poder, caso en que la justificación del Estado cae fuera del valor justicia a que el Derecho se contrae y entra en el orden de la legitimación política, como única posible para esas ocasiones. (R. Smend, Dic. Politische Gewalt in Werfasaugistaat und das troblem der Staatsform pág. 49).

3º La Justificación del Estado

Para con lo demás tal y como señala Jellinek es posible concluir en que el fundamento del Estado coincide con el fundamento del Derecho. (Jellinek, Allgemeine, Staa tskehre pág. 76) o como con mayor agudeza señalaba Heller es el Derecho quién justifica al Estado si bien por Derecho ha de entenderse un conjunto de principios supremos que / permiten distinguir entre lo junto y lo injusto, reaccionando contra las tendencias que consagran la omnipotencia de un legislador dando por justo todo lo que el Parlamento decreta. De lo contrario y siendo tan varias las ideologías

que pueden legitimar con validez social la actuación de un poder determinado se va irremisiblemente a divinizar la ocupación del poder mismo porque quién se adueñe de él puede / presentarse como único representante de ese espíritu del / pueblo. (Heller, Staatslehre, Leiden, pág. 121).

El Estado se justifica por tanto como organización llamada a crear y mantener un orden jurídico en cierto grado de desarrollo dentro de un territorio determinado, y su adecuación a los principios supremos garantizando también no sólo la legalidad de los actos sino, lo que importa mucho más, su legitimidad intrínseca, su conformidad con / los postulados éticos aludidos. (Perez Serrano. Tratado de Derecho Político, pág. 273).

En este sentido toda ruptura nacional de las bases superiores al orden jurídico creado, deberá considerarse ilegítima de origen.

Lo que importa es no reconocer como Nación sino a lo que auténticamente lo sea: un pueblo avasallado por / un Estado nacional diverso, una minoría nacional aherrojada por un poder despótico son cosa enteramente distinta de un núcleo provinciano y vanidoso que ahito de protecciones presume de Nación oprimida para consolidar sus privilegios y seguir explotando a "los tiranos". En este punto no parece

preferible el principio del equilibrio europeo preconizado por Nezard y que alguno ha querido transformar en la Europa de los pueblos, lo que a oídas del civilizado hombre / occidental no parece hoy distorsionante, aunque por su habitual exceso de civilización equiparaña el Africa de los pueblos con la vida tribal. (Perez Serrano, El concepto de soberanía y su revisión actual, pag, 37).

4º Las Nacionalidades. La Nación

Para poder conocer el principio de las Nacionalidades previamente se hace indispensable examinar el concepto de Nación. ¿Que es Nación? según dicción del profesor / Renan.

Entre las definiciones que de Nación se han dado conviene destacar la de Mancini que considera a la misma / como sociedad natural de hombres con unidad de territorio origen, costumbres e idioma, formada por la comunidad de / vida y de conciencia social. (Mancini, Della Mazione come fondamento del Diritto di Genti). Igualmente notable es la del profesor Hauriou que la define como agrupación de formaciones etnicas primarias en que la convivencia prolongada en un mismo país unida a ciertas comunidades de raza /

lengua, religión y recuerdos históricos ha engendrado una comunión espiritual base de una formación étnica superior. (Hauriou, D. Constitutionnel, pag. 333).

Sin embargo ciertamente la mera comunión espiritual no es suficiente para cualificar la Nación. La población puede condenarse en la comunidad histórica que se denomina Nación y cuando esto ocurre denota un sentimiento / que enlaza a los naturales del país con el territorio y / con sus tradiciones: es el sentimiento de la Patria. Patria ha dicho Le Fur es el país en que vivimos, al que pertenecemos como ciudadanos, es la Nación como conciencia de sí, objeto de una especie de culto de un sentimiento de gratitud y amor, es el elemento fisiológico de la teoría de la raza, el elemento moral e internacional de la teoría de las nacionalidades: todo ello mirado desde un ángulo especial como factor de acercamiento y de vida común. (Le Fur. Races, Nationalités, Etats, pag. 76).

"C'est la cendre des morts que crea la Patrie" / escribió Lamartine; es al mismo tiempo una fe en los destinos históricos de la propia Nación; en la unión del pasado con el porvenir, de los recursos con las esperanzas están toda la Patria y todo el patriotismo. (Sighelle. Regionalismo e decentramento, pag. 137).

Quién no experimenta emoción al evocar la obra / de su País ni es nacional, ni puede ser buen ciudadano por mucho que lo disimule con proyecciones internacionalistas. (Perez Serrano, obra citada, pag. 336)

Nuestra unidad nacional es una realidad social e histórica que tiene muchos siglos y muchos actos y muchos intereses y muchos recuerdos y muchos sentimientos y mucha vida y mucha sangre.....Quién no se considere solidario de todo eso solo es español accidentalmente o lo que es peor por subalterna conveniencia o con bastardos propósitos. / (Maura).

La expresión Nación española típica de nuestro / constitucionalismo según ha destacado la doctrina más autorizada, desapareció tan solo por obra del Código republicano de 1931 para dar paso a la locución España aunque se ha blará de Nación en los arts. 53, 67, 76, 77 y 117.

En la actualidad el art. 2 de la Constitución vigente señala que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

Las teorías respecto al factor característico de la Nación han sido muy varias, girando en torno a la raza, al idioma nacional, al factor religioso y a la cultura común

Para el primer extremo o factor las corrientes / antisemitas y todo el movimiento nacional socialista dieron nueva importancia al tema. No obstante ya Klem y Gobineau subrayaron el caracter político de la idea de raza / (Klem. Allgemeine Culturgeschichte der Menschheit. Leipzig) (Gobineau. Sur l'inegalité des races humaines, pag. 225)

En cuanto al idioma nacional tal y como señalará Perez Serrano (La Constitución Española) hay que descartar toda exageración y limitar a sus verdaderas proporciones / la importancia del lenguaje esplendido y prodigioso como / factor general de cultura y de influencia espiritual, más / sin que de ahí deban deducirse consecuencias políticas prematuras. Porque el amoroso y patológico cultivo de arcaicos idiomas anquilosados durante centurias, galvanizados / luego sabiamente con alquimias filológicas de laboratorio y obligados más tarde como arma efficacísima para exigir categoría de Nación, acarrea conflictos políticos gravísimos que es forzoso extirpar deraiz en sus comienzos, sin que / baste a evitarlos la inmensa desproporción entre una lengua rural y un idioma con alas avezadas a volar entre continentes. (Nicolás Perez Serrano. Tratado de Derecho Político, pag. 112 en cita de un escritor catalán).

En este punto convienetraer a colación la reca-

pitulación que este mismo autor señala indicando que en / definitiva no hay un rasgo inmutable y capaz de caracterizar a la Nación. La Nación supone un proceso de integración constante, de superación de antagonismos, merced al predominio de lo que liga sobre lo que separa hasta originar una conciencia unitaria, un sentido de solidaridad, forjado en el curso de acontecimientos prosperos y adversos, mediante el plebiscito diario a que Renan aludiera, a través de una justificación voluntarista de la nacionalidad, en 1.882.

En el mismo año de 1.882 Canovas del Castillo pronunció un discurso sobre la cuestión esencial de la Nación / considerando a Renan como defensor de la interpretación contractualista que Cánovas había combatido sistemáticamente, y criticándole, ya que después de haber rechazado los diversos fundamentos alegados por el hecho nacional, raza, lengua, geografía, intereses, religión, concluirá con que es / bastante la suma de los votos individuales para mantener el vínculo nacional, siendo así que la voluntad Nacional, según Cánovas, se manifiesta más bien tácita que publicamente y antes que por los votos recogidos en un día, por los hechos permanentes. (Problemas contemporáneos, 2ª serie, Madrid).pag. 94).

La atonía histórica de España, por el contrario, obligaba al autor español a que se depusiesen en beneficio del interés común todos los particularismos.

Nunca hay derecho, ni en las muchas, ni en las / pocas, ni en las más, ni en las menos contra la patria. No hay voluntad individual o colectiva que tenga derecho a / aniquilar la naturaleza ni a privar por tanto de vida a la nacionalidad propia que es la más alta y aun más necesaria, después de todo, de las permanentes asociaciones humanas. / Una base común indestructible fundada en la convivencia no puede quedar sujeta a discusión. (Cánovas del Castillo. / Problemas contemporáneos 2ª serie. Madrid 1.884).

Sin embargo como ha señalado Fernandez Carvajal a Renan el problema que le sirve de punto de partida para construir su doctrina es más bien el de la anexión forzosa de una provincia a una nación extraña (piensese en el continuo movimiento pendular de Alsacia) antes que el de la / estructura interna de la nacionalidad.

A este último problema le da soluciones que no / son de corte individualista ya que de su discurso global no es posible erigirle en representante de la determina- / ción subjetivista del concepto de pueblo al estilo de Heller (Teoría del Estado).

Renan nunca redujo, por lo demás, la Nación a un acto de pura voluntad plebiscitaria, sino que subraya fuertemente el contenido concreto respecto del cual el plebiscito diario toma sabia.

El principio espitirual para este autor que constituye la nación tiene dos componente: uno la posesión en común de un rico legado de tradiciones historicas y otro / la voluntad de seguir avalando la herencia que se ha recibido indivisa. Para Renan la Nación no se improvisa pues / es la desembocadura de un largo proceso de esfuerzos, de / sacrificios y abnegaciones. (Renan. ¿Que es una Nación?, / Madrid, pág. 27).

El propio Renan, a decir de Rodrigo Fernandez / Carvajal se cura en salud contra la interpretación rígida- mente voluntarista de sus ideas señalando que el desmenuza- miento o la sucesión de las naciones es consecuencia de un sistema que pone esos viejos organismos a merced de volun- tades con frecuencia poco ilustrados.

El principio del voluntarismo debe ser corregido para su equilibrada interpretación a la luz del conjunto / del pensamiento político de Renan.

Para él no se admite que esté permitido perse- guir a las personas para hacerlas cambiar de religión del

mismo modo que no podrá intentarse que muden de patria. / Piensa que en todas las lenguas puede sentirse noblemente y que puede perseguirse el mismo ideal hablando lenguas diversas. Por encima de la lengua, de la raza, de las fronteras naturales, de la geografía, debe ponerse el espíritu de los pueblos cualquiera que sea su lengua, su raza, su culto. Acaso sea Suiza la nación europea más legitimamente / compuesta y en su seno alberga tres o cuatro lenguas, dos o tres religiones y Dios sabe cuantas razas. Para Renan, / ciertamente, una Nación es un alma, un espíritu, una voluntad de destino, una familia espiritual, resulta en el pasado, de recuerdos, de sacrificios, de glorias, con frecuencia de duelos y de penas comunes. Lo que constituye una Nación no es el hablar la misma lengua o el pertenecer al / mismo grupo etnográfico, es haber hecho grandes cosas en / el pasado y querer hacerlas en el porvenir. (Renan. ¿Que es una Nación? Madrid pag, 4 y 5).

Como el mismo señala, debe de tenerse siempre / presente a la vista de los derrumbamientos de los imperios el profundo pensamiento de Jeremías: He aquí como las naciones se fatigan por la nada, se extenuan en provecho del fuego. (I. LI, 58)

El francés no es galo, ni franco, ni burgundio, /

al igual que el español no es íbero, ni celta. Son lo salido de las grandes cadenas en que bajo la dirección de sus Reyes han fermentado juntos los más diversos elementos.

La raza es algo que se hace y se deshace. No tiene aplicación en política. La conciencia instintiva que ha presidido la confección del mapa de Europa no ha tenido en cuenta la raza y las primeras naciones de Europa son naciones de sangre esencialmente mezclada, pues aunque esencial en su origen fue perdiendo paulatinamente importancia. (Renan, obra citada, pág. 30).

El hombre se encuentra enmarcado desde su origen por la justicia, la libertad y la búsqueda de la razón y / aparte de los caracteres antropológicos la razón, la justicia, lo verdadero, lo bello se presentan igual ante todos.

¿Quién puede asegurar que los alemanes, que tan alto han izado la bandera de la etnografía no verán a los esclavos analizar los nombres de las aldeas de Sajonia, re buscar las huellas de los Wiltzas o de los Obotritas, pedir cuentas por las matanzas y por las ventas en masa que hicieron los otones entre sus abuelos?. A decir de Renan bueno es para todos saber olvidar. Lo que expone tal autor pasa con la raza y también debe decirse de la lengua. La / lengua invita a reunirse pero no fuerza a ello. Estados /

Unidos e Inglaterra, Francia y Canadá, la América española y España hablan la misma lengua y no forman una sola nación. A sensu contrario Suiza cuenta con tres o cuatro lenguas. (Ibidem, pág. 29).

¿No se pueden tener los mismos sentimientos y / pensamientos y amar las mismas cosas en lenguas diferentes?.

La importancia política que se atribuye a las / lenguas procede de que se las mira como signos de raza, y nada es más falso. Los ejemplos son innumerables. La semejanza de la lengua incluso en los orígenes no implicaba se mejanza de raza, como insiste el mismo autor.

En la religión tampoco Renan encuentra la base / suficiente para el establecimiento de una nacionalidad moderna. En nuestros días, cada cual cree y practica a su / guisa lo que puede y lo que quiere.

Respecto de la comunidad de intereses, añade / tal factor es un vínculo poderoso entre los hombres. Pero ¿basta, sin embargo, los intereses para hacer una nación? La respuesta es concluyente y negativa: la comunidad de / intereses hace los tratados de comercio. Hay en la nacionalidad una parte de sentimiento. Es a la par alma y cuerpo: Un Zollverein no es una patria.

El hombre lo es todo en la formación de esa cosa

sagrada que se llama un pueblo. Una Nación, continua, es / un principio espiritual resultante de complicaciones profundas de la historia, puesto que no se trata de un grupo determinado por la configuración del suelo. La Nación es / portadora de un pasado histórico como capital social sobre el que asentar toda idea nacional. El canto espartano, somos lo que fuisteis, seremos lo que sois es en su sencillez el himno abreviado de toda patria. En el pasado una / herencia de glorias y de pesares que compartir, en el porvenir un mismo programa a realizar.

Concluye diciendo a tal efecto que una nación es una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se esta dispuesto a hacer.

Las naciones no son, sin embargo algo eterno, / han comenzado y concluirán. Probablemente las reemplazará la confederación europea, pero ésta no es la ley de esta / época necesariamente. En la tarea actual y frente a los ataques oscuros de las mal llamadas nacionalidades, la existencia de la Nación es buena e incluso necesaria. Su existencia es garantía de la libertad.

Resumiendo Renan concluye diciendo que el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su lengua, ni de su re-

ligión, ni del curso de los rios, ni de la dirección de / una cadena montañosa. Una gran agregación de hombres sana de espíritu y cálida de corazón crea una conciencia que / se llama Nación, la cual es legítima y tiene derecho a existir en tanto pruebe su fuerza por los sacrificios que exige la abdicación del individuo en provecho de una comunidad.

Ocurre, a veces, que el medio de tener razón en el futuro es saber resignarse a estar pasado de moda en / el presente. (Ibidem, pag. 38 a 41).

5º La Soberanía

El Estado y la soberanía son dos temas entrelazados de tal modo que hoy no puede explicarse el concepto de Estado sin el de soberanía, ni ésta, según la doctrina más autorizada, puede predicarse nada más que de comunidades / políticas que ostentan la categoría estatal.

Según Giner de los Rios la soberanía consiste en "el poder supremo del Estado para hacer que el Derecho rei ne en la sociedad", (Giner de los Rios. La Persona Social, Estudios y fragmentos. Madrid.) lo que según Perez Serrano

no consiente apreciar con toda exactitud la causa de la soberanía, eligiendo este autor la posición de Heller, según el cual por soberanía se entiende "aquella propiedad que / implica absoluta independencia de una unidad de voluntad / con respecto a otra unidad de decisión de carácter universal y efectivo, y en este sentido positivo aquella unidad de voluntad es la más alta unidad decisoria universal en aquel orden concreto de imperium".

Mediante la institución del Estado se coordinan todos los actos sociales de un determinado territorio en / última instancia, que al Estado incumbe ordenar los problemas de la ética, los usos sociales y los intereses no pueden conciliar; que el Estado suple las deficiencias de esas otras ordenaciones; y que por todo ello la esencia de la soberanía estriba en la posibilidad de resolver definitiva y eficazmente cualquier cuestión que afecte a la unidad de coordinación socio-territorial, incluso yendo contra el Derecho positivo e imponiendo su decisión a todos los que habitan en el territorio, no sólo a los miembros de la colectividad. La unidad de decisión en el territorio constituye la compensación dialéctica de la pluralidad humana de los actos sociales efectuados en él, y es de tal importancia, que si no basta para imponer el orden con las normas

constitucionales u ordinarias, el Estado tiene que resolver de todos modos aunque no haya ley porque lo exige la misma seguridad jurídica; en este sentido, la soberanía, *summa potestas*, sigue estando *legibus soluta*. En consecuencia la soberanía, es por su naturaleza el símbolo conceptual de aquella unidad que no se disuelve en el derecho positivo y que se refiere a los actos de voluntad que constituyen el derecho y el poder de una decisión universal en / cierto territorio. Sólo en virtud de esa calidad puede garantizar el Estado la unidad jurídica y de ejecución para mantener un sistema jurídico unitario. El Estado no afianza la seguridad jurídica sino cuando excluye y elimina cualquier manifestación de autodeterminación ajena al propio / Estado. (Perez Serrano. Tratado de Derecho Político, pág. 125 y 126).

En cuanto a la conjunción del poder jurídico y / del poder de hecho puede en algún momento histórico ser objeto de una disociación, apareciendo un poder que conlleva la nota de legitimidad pero que carece de *autoritas* y simultaneamente coexiste con otro que no tiene título legal pero que de hecho se impone efectivamente.

La doctrina tradicional como ha recogido el mismo autor ha sido en ello contundente. Ha sido preciso que

un orgullo localista se mezclara en la cuestión para que / aparecieran fisuras en los planteamientos. Se trataría a / través de una doctrina complaciente de atribuir a comunidades políticas que conservan algún ámbito de poder, una / cierta capacidad decisoria compartida en último grado lo que no es posible si se examina la naturaleza jurídica de la soberanía, olvidando que el Estado es la única unidad / universal de decisión en un determinado territorio, como poder inapelable apto para resolver por sí en última instancia todas las cuestiones posibles de la convivencia social en su territorio.

La soberanía significa libre determinación, independencia y no sujeción a ningún poder extraño o a otro / Estado.

Según Santamaría de Paredes la soberanía es una, indivisible, intransmisible, imprescriptible e inviolable. En su territorio no se concibe que haya dos poderes supremos; la soberanía es una y en su consecuencia no cabe dividir esa potestad, ni aceptar su transmisibilidad ni puede suprimirse aun mediando concordancia de voluntades políticas pues no está en su mano tal cesión. (Santamaría de Paredes. Curso de Derecho político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación

vigente. Madrid). pag. 301)

En opinión de Burgess la soberanía limitada equi-
vale a una contradictio in adjecto porque siempre resulta-
rá un equivoco de origen. (Burgess. Ciencia política).pg.63

No es que el Estado haya de regularlo todo sino
que en último termino ha de ser el Estado quién decisiva-
mente trace su propia frontera de acción con respecto al /
mundo extraestatal. (Shindler, Diedrich: Verfassensrecht
und soziale struktor, Zurich, pag. 207).

Finalmente como destaca el propio Perez Serrano
decir que la soberanía es limitada porque el Estado se so-
mete obligaciones y porque ha de respetar una Constitución
es no decir nada, porque el verdadero Estado puede modifi-
car todo el orden jurídico e incluso apartarse de él si lo
impone la necesidad de salvar al propio Estado de una ame-
naza de división interior o exterior.

Al defender la ilimitación de la soberanía no se
quiere defender el desmán ni suprimir moderaciones morales;
se expresa únicamente un hecho real de la órbita existen-
cial del Estado que no queda desvinculado del ordenamiento
pero que queda en lugar destacadísimo por la inmensa trans-
cendencia que tiene su misión en la convivencia social (I-
bidem cit. pag. 130).

Mención aparte merece la cuestión relativa al / dualismo aparente que se manifiesta entre soberanía y Estado Federal, respecto de lo cual conviene traer a colación la argumentación de Lieber en el sentido de que la soberanía es inalienable, consistiendo en la potestad de hacer / cuanto necesite el Estado para la vida social del hombre, siendo la fuente de toda autoridad política más no radica en cada uno de los Estados miembros, sino en la Nación entendida como organic unity... conscious of a common destiny.

Para Burgess el Estado se identifica con el poder constituyente, separando Estado y Gobierno pues no cabe imperium in imperio. (Ibidem Burgess cit.) lo que resulta coincidente con la opinión de Willoughby y Rogers que diferencian categoricamente Confederación y Estado Federal / dado que en el caso de existir varios gobiernos en un solo Estado, los Estados miembros no pueden seguirse considerando como soberanos ni colocarse en pie de igualdad con el / Estado Nacional pues la soberanía es por su propia naturaleza indivisible y no consiente limitación legal. (Willoughby and Rogers: An Introduction to the problem of Government. Nueva York). pag. 186).

Resumiendo, como colofón, Perez Serrano señala que

tanto para los Estados Unidos como para Alemania se ha pasado de la simple Confederación al Estado federal y de éste se camina hacia el Estado unitario, cabiendo añadir que en todas las federaciones se observa la tendencia a aumentar las facultades centrales y a ir mermando las locales; que en todos los Estados federales más importantes se advierte la afirmación orgánica y unitaria de sentimientos y de instituciones que conducen a la unidad, y que si los / nuevos tipos federales como Rusia o Austria ofrecen modalidades sui generis en el fondo pervive un ineludible ansia de remodelación sobre la base de una soberanía fuerte y única aunque asentada sobre amplias y generosas autonomías que carecen de posibilidad de hacer frente al Estado en / que se integran. (Ibidem pag. 162).

La admisión o no de un dualismo de esferas normativas en el area nacional es internacional, o la primacía que a una de ellas se otorgue son datos esenciales para conocer en que medida lo hasta aquí expuesto puede quedar quebrado por la aparición de poderes soberanos supranacionales.

Para Perez Serrano el caracter voluntario de ingreso en las organizaciones y comunidades internacionales, la unanimidad a que se propende en ella para los acuerdos,

las reservas desde un principio formuladas y la evolución no siempre favorable y ultimamente harto recusable hace / pensar que tales centros de poder, tal y como señalará / Heller no se constituyen en unidades decisorias y universales con las características que a la soberanía estatal corresponde.

En opinión de este sector doctrinal el Estado federal, es un tránsito hacia una situación más nítida y consolidada. Las Confederaciones van transformándose en Estados federales y estas acaso en todos unitarios, al igual / que los reinos medievales se mudaron en Naciones modernas o el viejo Estado municipal se tornó en Estado patrimonial, sustituyendo su primitiva soberanía por simples autonomías administrativas.

Como ha explicado Heller hay una equivalencia total entre Estado y soberanía implicando esta una unidad de voluntad, absoluta e independiente dotada de poder universal y efectivo de decisión. (Heller. Die Souveränität, Ein Beitrag zur Theorie des Staats und Völkerechts. Berlín pág. 193).

El estado integral es una innovación introducida por la Constitución Española de 1.931 en su art. 1^a. La / falta de tradición nacional y la carencia de valor científico recibido dificultan el conocimiento científico del /

concepto.

Se trata en opinión de algún sector doctrinal de un expediente hábil para no pronunciarse formalmente en / pro de una solución federalista que a semejanza de la sobreenvenida en Brasil en 1.889 permitiese que se convirtieran en Estados federados las antiguas provincias, a través de un federalismo a la inversa que involucionando en vez / de evolucionar disgrega lo fundido en nacionalidades consolidadas durante el transcurso de siglos, por fuerza de ambiciosas nacionalidades regionales deseosas de transformarse en Estados.

Para este autor, se parte de la idea de que el / unitarismo y el federalismo eran fórmulas viejas superadas por la realidad histórica y por la construcción teórica, / yéndose a basar en una experiencia que venía fraguándose / en Alemania y que sería bautizada como Estado integral para la España republicana que no ha pasado de ser una realidad de Estado unitario en trance de disociación ya que las autonomías regionales llevadas a extremos escesivos ponían en grave peligro la unidad política nacional mientras que la evolución científica alemana iba revelando lo inconsistente de la base en que todo el edificio se asentara. El / Estado integral así concebido pudiera asimilarse a aquellas

llas

frutas en maca donde no se sabe si el desdoblamiento advertido obedece a riqueza de vitalidad o entraña por el contrario un proceso de parasitismo mal disimulado. (Ibidem, cit. pag. 238)

6º Federalismo y autonomía regional

Dejando a un lado las cuestiones relativas a si el federalismo facilita o entorpece el buen funcionamiento del Estado constituyendo un acicate o una remora para que éste alcance sus fines es evidente que en todo Estado organizado federativa o unitariamente un elemento esencial es la de la uniformidad de las condiciones de vida para con los ciudadanos de dicho Estado, esto es lo que en Alemania se ha venido a denominar "einheitlichkeit der lebensverhältnisse" (Von Munch. Glany und Elend des Foderalismus), / que en algunas normas constitucionales se exige como condición para el ejercicio de las competencias legislativas federales concurrentes como emanación del principio del estado Social (art. 20 de la ley Federal de Bon en relación / con el art. 1 de la vigente constitución española), lo que resulta lógico toda vez que que dicho principio de estado

social requiere la igualdad de prestaciones que aunque no equivale directamente a un simple igualitarismo hace que / en caso de quiebra de tal principio los poderes públicos / vengán obligados a despejar los obstáculos que impiden la igualdad efectiva ante la ley en su obligado afán de promover la libertad, llegando alguna constitución como la italiana a consagrar dicha función del Estado inmediatamente después de reconocer la igualdad ante la ley de todas las nacionalidades, a modo diverso de como se opera en nuestra Carta Suprema a la luz de los arts. 9 y 14 que indican respectivamente:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural, económica y social".

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra / condición o circunstancia personal o social".

Y es que efectivamente si bien en determinadas / ocasiones la posibilidad de adoptar vías nuevas diferentes

en la solución de problemas es posible considerarlo como / una de las ventajas del federalismo, existen problemas en el Estado moderno que no pueden solucionarse en un ámbito territorial restringido y así la ordenación de la vida / económica debe hacerse a nivel nacional e incluso supranacional.

Como señala Bothe la dirección de la economía a nivel provincial es absurdo. La movilidad de la mano de / obra y del capital, deseable desde el punto de vista económico, es promovida por la uniformidad de las condiciones de vida y dificultada por una falta de uniformidad, / mientras que en la mayor parte de las ocasiones la protección del medio ambiente no puede efectuarse sino por medidas que corresponden al ámbito territorial del problema.

En este sentido el Estado federal alemán tal y como queda pergeñado por la Ley Federal de Bonn queda enmarcado dentro de la configuración del Estado unitario como reconocía el propio Hesse (Der unitarische Bundesstaat) en el sentido de que queda dibujado entre las dos siguientes coordinadas: centralización moderada por participación y autocoordinación entre las provincias así como entre la Federación y las provincias, evitando una simple / concentración excesiva de poder pero manteniendo un unita

rismo en especial para con respecto a la planificación integrada que conllevará en determinados ámbitos una centralización legislativa.

Pero a través del Federalismo se han buscado / también objetivos difíciles de alcanzar y por lo demás / que no son de exclusiva "caja" de ser formas de organización del Estado.

Así y desde incluso los autores del Federalist Papers se vió en el un elemento importante del sistema de checks and balances destinado a impedir una concentración del poder, para moderar al gobierno en el interés de garantizar la libertad individual. (The Federalist Papers. nº 51).

Sin embargo las modernas tendencias dirigen estos tipos de estados hacia un federalismo cooperativo con una fuerte dosis burocrática buscando una mayor centralización compensada con una ~~una~~ mayor participación provincial en aras a una máxima eficacia disminuyendo el poder del / legislador provincial con el consiguiente aumento del ejecutivo central en todos los temas en que quede alcanzada la planificación, la previsión social y la economía nacional, lo que ha sido objeto de críticas por algún sector / doctrinal que ve como problemas del Federalismo actual su

burocratización que debe ser variada merced a una mayor / medida de transparencia orden y simplificación de la cooperación.

Ciertamente es bien cierto que los modelos federalistas han servido de espejo para otros países ya se / fuesen a organizar bajo el patrón del ejemplo ya bajo el molde de la simple preponderancia autonómica. Así el modelo federalista estadounidense ha infuido ciertamente, entre otros, en las constituciones de los Estados federales sudamericanos, y los autores de la Constitución del Canadá intentaron no repetir los errores del patrón, creando a / tal efecto y por ello un poder central más absorbente. No obstante, cada regimen tiene su individualidad, de modo que su funcionamiento no puede explicarse aisladamente con arreglo a técnicas de laboratorio, tal y como demuestra el caso Australiano, hecho a imagen y semejanza del Suizo, pero en donde se ha seguido un régimen parlamentario a la / inglesa, que congeniaba mejor con su contexto histórico a diferencia del helvético, que actua con una mecánica tal / que permite la cooperación de los grandes partidos políticos en el gobierno federal. (Konkordanrdemokratie).

En la actualidad no será posible dejar satisfechas las exigencias de la uniformidad sin llevar a cabo /

permanentemente una acción coordinadora y de armonización incluso en el ámbito administrativo tal y como se actúa / en el régimen alemán, y a diferencia de lo que al parecer es el criterio del Tribunal Constitucional, manifestado a raíz de la Sentencia dictada sobre la Ley Orgánica de Armonización del proceso autonómico, que más adelante examinaremos.

Se exige además una gran labor de autocordinación entre las provincias. (Grawert Verwaltungsabkommen / Zwischen Bund und Landern in der Bundesrepublik Deutschland). pag. 185).

El Estado moderno no puede llevar a cabo su cometido ni alcanzar las metas a que viene obligado sin / previsión, sin planificación. Es preciso completar lo llevado a tal efecto por el gobierno federal con el provincial y viceversa hasta lograr una planificación integrada para las llamadas tareas comunitarias entre las que destaca la Seguridad Social en el seno de la economía nacional y para la política de coyuntura (Frowein Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat.) pag. 302).

Es imposible hoy el mantenimiento de un Estado moderno incluso de corte federal sin una planificación / comprensiva integrada para las cuestiones estructurales y

financieros de la Seguridad Social.

En los estados federales la planificación integrada, en la que uno de los componentes fundamentales viene dada por la Seguridad Social, se combina con una financiación federal, con respecto del plan preconcebido. Las Federaciones que fijan una gran parte de los gastos públicos y la mayor parte de los impuestos señalan las coordenadas de su política económica que necesariamente ha de ser respetada como obligación constitucional por la Federación y las provincias, las cuales pueden ver limitados los créditos tomados o recortados los recursos líquidos. Necesariamente, a lo sumo la planificación queda supeditada a / una política de concertación en las correspondientes de / coyuntura o de planificación financiera según se desprende de lo dispuesto en el art. 109 de la Ley Federal de / Bon, lo que sin embargo y pese al movimiento centrífugo / observado no ha salvado los graves problemas de la programación coordinada de una política anticíclica.

Como señala Hubbertz no se ha logrado una coordinación completa de la política presupuestaria de la Federación alemana en unión con las provincias y los municipios, manteniéndose diferencias, no deseadas, en el desarrollo de los presupuestos de la Federación y de las pro-

vincias por ser aquellas de caracter anticíclico predominantemente y estos más procíclicos. (Gewaltenteilung und autizyklische Finanzpolitik). pag. 271)

7º Distribución de competencias en un Estado de Bienestar

Como ha señalado el profesor Serrano de Triana, es un buen momento de la historia contemporánea de nuestra sociedad, para que el poder del Estado, se dirija eficazmente a satisfacer las esperanzas de la colectividad, y actuar sobre los sectores más castigados por la crisis socioeconómica generalizada. Es necesario indagar dentro de la política de transferencias autonómicas; tan precisas / para una efectiva descentralización, hasta que punto los grupos activos del sector monopolista pueden propiciar la transferencia de los servicios esenciales a las autonomías regionales para hacerlas facilmente manipuladas en / resultados discernibles de gestión antisolitaria. (A. Serrano. La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado bienestar. Madrid). pag. 32)

Los principios generales de la Organización Te-

rritorial del Estado vienen dadas en tanto que el mismo garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad recogido en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, / no pudiendo implicar nunca, las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades Autónomas, privilegios económicos o sociales, en tanto en cuanto todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en / cualquier parte del territorio del Estado, sin que ninguna autoridad pueda adoptar directa o indirectamente medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Y estos principios deben primar con objeto de / lograr una tendencia efectiva hacia la igualdad de todos los españoles ante la ley que conduce también según aquel autor a redescubrir la función del Estado e inventarla en soluciones nuevas para este ambicioso proyecto de nivelar la interdependencia social, asegurando la accesibilidad y disfrute comunitario de verdaderos servicios públicos.

Surgen pues a la luz de lo expuesto dos cuestiones. La primera relativa al "derecho a mantener el servi-

cio público" y la segunda en cuanto a la fijación de que servicios públicos son esenciales de modo que por uno y / otro motivo no pueda la acción transferidora hacia las Comunidades Autónomas, de los mismos dañar su contenido fundamental

Toda creación de un servicio público implica satisfacer unas cuantas expectativas legales que el ordenamiento ampara en función de precisiones de distinta intensidad; los "servicios esenciales" con reflejo en norma ordinaria o constitucional u otras distintas sumamente apetecibles o sentidos como necesarios susciten fuertes reacciones cuando son abolidos. Algunos obviamente, no pueden ser suprimidos y en cuanto que no existen deben ser creados; otros en cambio pueden ser suprimidos, en función de la importancia de los intereses generales que satisfacen; en el fondo para este autor vuelve a aparecer la axiología contenida en cada normativa reguladora del servicio.

Como servicios esenciales habrá que enumerar / aquellos para cuya virtualidad debe tenerse en cuenta el tipo de necesidades o intereses satisfechos, el tipo de / posición jurídica que como derecho público subjetivo delimita el administrado, y la primacia de la protección constitucional como norma jurídica frente al restante ordena-

miento, Estatal o Autonómico, de modo que puede mantenerse la equivalencia entre servicio esencial y servicio mínimo al que se refiere la regulación del capítulo 3 del / Título I de la Constitución al igual que todos los que se refieren directamente a los derechos y libertades fundamentales o a los derechos y deberes de los ciudadanos.

En especial, siguiendo a dicho autor, cabe citarse como servicios que merecen el calificativo de esenciales los siguientes en relación con la protección social:

1º- La protección integral de la familia. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y / jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, / asimismo, la protección integral de los hijos, iguales és tos ante la ley con independencia de su filiación, y de / las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley pó sibilitará la investigación de la paternidad. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habi dos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos / internacionales que velan por sus derechos.

2º- Los servicios de seguridad e higiene en el trabajo. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas / retribuidas y la promoción de centros adecuados.

3º- La Seguridad Social propiamente dicha. Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad / Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres. / Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán / especialmente para el disfrute de los derechos que este /

Título otorga a todos los ciudadanos. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

4º- El Servicio de salud. Se reconoce el derecho a / la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

La Seguridad Social en definitiva es un servicio que atañe primordialmente al interés del Estado resultando ser de la máxima importancia frente a los restantes en la medida en que en el se expresa la rentabilidad social y su carácter solidario como reajustador de una distribución de la renta regional y personal más equitativa.

Si las transferencias en sus respectivos ámbi-

tos dieran origen a una degradación o desaparición de los servicios esenciales se crearía un clima de desamparo social, de insolidaridad colectiva que propiciaría la desagregación del hecho nacional en el que no puede buscarse una rentabilidad económica.

La idea, derivada de una lectura literal del / art. 53.3 de la Constitución, de que tales derechos valen en lo que pueden por el hecho de ser alegables ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen, es parcialmente equivoca, pues en lo que se / cuestiona el derecho es en su extensión, no en su propia existencia ya admitida por la Constitución. No cabe ignorar que la expresión principios rectores de la política / social y económica refuerzo que no atenua la necesidad de tales actividades como condensaciones orgánicas y materiales de verdaderos principios generales del Derecho como / ocurre con la idea de securitas previa a la Seguridad Social. (Ibidem, pag. 141-142).

Por lo demás tampoco una supuesta situación de crisis económica abierta sería suficiente, en cuanto a lo que a seguridad social se refiere para anular en el orden Estatal o autonómico un desmantelamiento del sistema público de Seguridad Social pues aunque sea habitual por mi

metismo trasladar el lenguaje económico a los procesos evolutivos de las instituciones jurídicas, en este punto / el concepto de deficit resulta inadecuado para proceder a una aproximación a la crisis económica financiera de la / Seguridad Social.

Como ha señalado A.Serrano de Triana, cierto / es que la rentabilidad lucrativa solo es predicable con / grandes reservas respecto de los servicios públicos esenciales ya que sobre la alternativa eficacia e ineficacia de los servicios públicos cabe establecer dos criterios / distintos, uno el que dude al rendimiento de los servicios públicos de naturaleza económica y otro que concierne a / la utilidad de los llamados servicios sociales abstractamente considerados, entre los cuales se encuentra la Seguridad Social. Existe una tendencia a trasladar el lenguaje económico y sus criterios correlativos de medición fiscal al ámbito de los servicios sociales olvidando que desde el nacimiento de la propia Seguridad Social, al margen de consideraciones humanitarias, se pretendió asegurar la paz social por vía de su extensión a la seguridad económica. (La utilidad de la noción de Servicio Público y la / crisis del Estado bienestar.) pag. 43)

No puede predicarse un criterio de eficiencia /

económica estricta por ser inválido, por incongruente y fragmentario al objeto de sentar criterios de medición. Desde la perspectiva de lo que la sociedad deja de padecer, de la transferencia de rentas producidas y de los efectos multiplicadores de una situación de estabilidad colectiva, es desde donde puede comprenderse el carácter social de la neutralidad pública originada por la idea de *securitas* que late en el art. 17 de nuestra Constitución y en su preambulo y arranca de las declaraciones de la Carta Atlántica del 14 de agosto de 1.941. La importancia del servicio público de Seguridad Social se manifiesta en que en el se expresa por un lado esa rentabilidad social, y / por otro su carácter solidario como reajustadora de una / distribución de la renta regional y personal más equitativa. Por ello mismo es un servicio que atañe primordialmente al interés del Estado, el cual viene obligado a cualquier precio a mantener un servicio público de Seguridad Social que por las mismas razones no puede descomponerse en un grupo plurimolecular de zonas atomizadas por la intervención de las Comunidades Autónomas. (obra citada)

La noción de deficit, como ha recogido Aurelio Desdéntado, es un concepto absolutamente inepto para la / Seguridad Social si se desea abordar los problemas de la

financiación de la misma como Servicio Público. (Cruz Roche).

El supuesto deficit alarmista de la Seguridad Social choca con un dato real cual es el continuo superavit del régimen general del sistema y la inercia mantenida de notadora de una carencia de voluntad de reforma respecto de la mecánica de financiación de los regímenes especiales.

Tal supuesto no permite desde el punto de vista jurídico ni el nacimiento de la gestión privada fuera del cuarto nivel a que se refiere el último inciso del art.41 de la Constitución, ni el desmantelamiento en manos de / las Comunidades Autónomas, extralimitando su acción más / allá de la ejecución de los servicios a que queda reserva da su actuación.

CAPITULO SEGUNDO

ASPECTO NORMATIVO.

1.- Características actuales del Federalismo moderno. El modelo alemán. 2.- Proyección histórica de un régimen / autonómico. a) El proyecto de 1873. b) La Constitución de 1931. c) La Constitución de 1978. 3.- Principios rectores del régimen autonómico. 4.- Análisis del fenómeno en Derecho Comparado. a) Italia. b) Inglaterra. c) Bélgica. 5.- / La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. 6.- La legislación compartida. 7.- El carácter superior del Derecho estatal en su ordenamiento unitario. 8.- La potestad Estatutaria.

B.- ASPECTO NORMATIVO

1º Características actuales del Federalismo moderno. El modelo alemán

Para el régimen alemán la característica fundamental viene dada por el hecho de que en relación con la distribución de competencias entre la federación y los Landers se opera una fuerte centralización legislativa y una descentralización administrativa, por vía de una enumeración de las competencias federales, de modo que las competencias residuales quedan atribuidas como resto a los Landers.

La Ley Federal de Bonn atribuye la casi totalidad de las competencias legislativas a la federación, que por lo demás han sido objeto de incremento por vía de sucesivas enmiendas constitucionales, a lo que debe añadirse el dato significativo de que los llamados principios básicos o rectores, que quedan en el seno de la Federación, han sido interpretados con tal amplitud, que en virtud de los mismos se ha llegado a la reglamentación de detalle, y si bien es cierto que en las materias concurrentes, teó

ricamente; el estado federado puede hacer uso del desarrollo ejecutivo de las mismas en tanto la federación no haga uso de tal técnica, la verdad es que la federación en la práctica ha usado en gran parte de tales competencias.

Se ha llegado a un federalismo ejecutivo, que / permite diferenciar tal modelo de los que siguen el corte anglosajón, caracterizandose por una escasa libertad o / margen para la discrecionalidad administrativa y planificadora, de modo que la reglamentación centralizada sea intensiva y completa, ya que solo en ciertas casos enumerados por la norma suprema las provincias pueden ejecutar / las leyes federales por delegación de la Federación, si / bien es cierto, que como regla, la ejecución de las leyes y la misma administración corresponde como materia propia a los Landers pero precisamente aquí surge la excepción respecto al tema que vamos a analizar, cual es la Seguridad Social, ya que está junto con las materias relativas a / fuerzas armadas, protección de fronteras, aranceles, ferrocarriles, navegación aérea, supervisión de seguros, Desempleo y Banco Federal admiten y exclusivizan la Administración fundamental en manos de la federación, creando a / tal efecto una administración federal. (Munch. Grundgesetz

kömmentar). pag. 163).

Ello es además coincidente con lo que acaece para el sistema fiscal, en el que la legislación tributaria / corresponde a la Federación prácticamente en su totalidad, aunque determinados ingresos queden reservados a las provincias lo que ha sido considerado por Bothe como un fenómeno de centralización legislativa con ciertas garantías / de autonomía provincial.

En este punto en primer lugar debería haberse de jado constancia de cual pudiera ser la inclinación del legislador español a la hora de decidir entre una organización de corte anglosajona o la que ofrece el modelo alemán comentado, seguido por el federalismo suizo en el que se / persiguen objetivos de eficacia preferentemente.

La lectura de los arts. 148 y 149 parece que pudiera hacer pensar definitiva por una operación como la / descrita en segundo lugar, pues piensese, que salvo las singularidades fiscales de tradición histórica en ciertas demarcaciones territoriales, en cuanto a Seguridad Social se refiere, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la misma quedando en manos de las comunidades autónomas el fomento del desarrollo económico pero dentro de los objetivos marcados por

la política económica nacional.

Un elemento fundamental para lograr el equilibrio del sistema es la participación de las Comunidades / Autónomas en el proceso de toma de decisiones centralizadas, pues a ello da pie el art. 129 de la Constitución, que señala, como, por vía legislativa se establecerán las formas de participación de los interesados en la Seguridad So- / cial, y en la actividad de los organismos públicos cuya fun ción afecta directamente a la calidad de la vida o al bien estar general.

Esa participación, en tanto que nada más lógico que considerar a las Comunidades Autónomas y al propio Es tado como "interesado" en la toma de decisiones de cualquier ámbito y de modo recíproco entre ambas, constituirá una cierta compensación para la relativa impotencia de / las Comunidades Autónomas en el ámbito legislativo y del aislamiento en que algunas de estas pretenderán fijar en el seno de sus Asambleas legislativas.

En nuestra opinión el tema no queda solucionado a través de una segunda cámara colegisladora, pues si / bien estas tienen en algún ordenamiento tal cometido y / cumplen satisfactoriamente con tal función, lo cierto es que en nuestro orden Constitucional el Senado no brilla /

precisamente ni por ese último caracter ni pasa por ser / considerado como la Asamblea representativa de las Comunidades Autónomas pues en el se debaten cuestiones, que en gran número de ocasiones, solo tangencialmente afectan a éstas.

Se trata de establecer un órgano coordinador en el que se debata seriamente la política y la actividad reglamentaria en donde el interés administrativo o fiscal / de las provincias este afectado, a modo de Consejo regional.

2º Proyección histórica de un régimen autonómico

La resistencia a repetir experiencias independentistas desafortunadas, como las acaecidas tras los sucesos de 1.873 que llevó a proclamarse a algunas provincias y pueblos sobre todo en las zonas de Cataluña, Levante y Andalucía, independientes de forma pública, ha sido la razón para justificar la peculiaridad de las soluciones autonomistas, aunque haya resultado imprescindible, / aun en el marco de estar preconizadas por las Constituciones de 1.931 y 1.978, emplear técnicas organizativas que

proviene del federalismo.

a) El proyecto de Constitución de 1.873 señala / tras un título preliminar en el que se reconocían asegurados ocho derechos con el carácter de superiores a la legislación positiva y anteriores a la misma, en su art. 1º la composición de la Nación española por vía de los Estados de Andalucía alta, Andalucía baja, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas. Los Estados, añadía, podrán conservar las actuales provincias o modificarlas según sus necesidades territoriales.

El art. 2º indicaba que las islas Filipinas, / Fernando Poo, Annobón, Corisco y los establecimientos de Africa, componen territorios que a medida de sus progresos se elevarán a Estados por los poderes públicos.

La forma de gobierno, en dicho proyecto para la Nación española, es la República Federal, y en su organización todo lo individual es de la pura competencia del individuo, todo lo municipal es del municipio, todo lo regional es del Estado y todo lo nacional de la Federación, quedando constituidos los organismos políticos de la República por:

- El municipio
- El Estado regional
- El Estado federal o Nación

El municipio reconoce los derechos del Estado y el Estado los derechos de la Federación.

Las facultades correspondientes a los poderes / públicos de la Federación son los siguientes según el Título VI del proyecto que carece a tal efecto de artículo:

- Relaciones exteriores.
- Tratado de paz y de comercio.
- Declarar la guerra exterior.
- "Arreglo" de las cuestiones territoriales y de las competencias entre Estados.
- Conservación de la unidad e integridad nacional.
- Fuerza de mar y tierra.
- Correos, Telégrafos, Ferrocarriles y medios oficiales de comunicación.
- Deuda nacional, empréstitos nacionales y contribuciones o rentas que sean necesarias para el mantenimiento de los servicios federales.
- Códigos generales.
- Unidades de monedas, pesas y medidas.
- Aduanas y aranceles.

-Sanidad.

-Navegación, montes y minas.

-Universidades, bienes y derechos de la Nación.

-Orden público.

Se observa, con ello, un monopolio de todo el orden económico general en manos de los poderes públicos de la federación, al igual que en lo que respecta a la Sanidad toda vez que para aquella época no se habían creado los seguros sociales en España.

"Los Estados", en aquella organización que contempla el proyecto comentado, tienen, no obstante, completa autonomía económica administrativa, y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación. Tienen, igualmente, la facultad de darse una "Constitución política" que no podría contradecir al contenido del mencionado proyecto, pudiendo nombrar sus gobiernos respectivos y Asambleas legislativas en cuya elección no podría intervenir / nunca ni directa ni indirectamente el poder federal.

En el orden económico, sin embargo, les quedaban a los "Estados" facultades para levantar empréstitos, y emitir deuda pública para promover su prosperidad interior, sin que en ningún caso pudieran legislar en contra de los derechos individuales ni contra la forma democrática republi-

cana, ni contra la unidad e integridad de la Patria, debiendo someter las diferencias que surjan entre ellas a través del Tribunal Supremo Federal, conservando a tal efecto una curiosa regla que indicaba que cuando un Estado o parte de él se insurreccionase contra los poderes públicos de la Nación, pagaría los gastos de la guerra, según rezaba el apartado cuarto del art. 101.

Los Estados, sujetarian sus Constituciones respectivas al juicio y sanción de las Cortes Federales, que examinarían si eran respetados o no en ellas los derechos de la personalidad humana, los límites de cada poder, y los / preceptos de la Constitución Federal.

Ningún Estado se erigiría o formaría en la jurisdicción de otro ni se formaría de la reunión de dos o más sin el consentimiento de las Cortes de los Estados interesados, y sin la sanción de las Cortes Federales.

b) Las soluciones propuestas desde la Constitución de 1.931 en materia de comunidades autónomas no tienen parangón directo con las Constituciones extranjeras, / hasta el extremo de que en este punto, tal norma ha producido una influencia decisiva en la propia Constitución de / 1.978.

Es indiscutible el valor, que en tanto en cuanto que antecedente, tienen las soluciones regionalistas de la República para la fijación de los techos constitucionales de autonomía que se modulan en 1.978.

En 1.931 ciertamente se constituyó un Estado Federal encubierto a decir de algunos, si bien sus autores se guiaron más por un federalismo de corte germano, careciendo por ello de las características más sobresalientes del federalismo anglosajón.

Los principios que en este orden se incorporan a la Constitución de 1.931 están basados ciertamente en aquella experiencia federalista europea y es por ello que necesariamente este estudio deberá ahondar en el estudio de / tal fenómeno para saber como funcionan esas piezas.

Las circunstancias de la época no eran, a pesar de algunos, propicias a la designación de tales orígenes / por su nombre. Los constituyentes fueron muy conscientes / de ello, y si bien la Comisión Jurídica Asesora, reconoce haber tenido como principal modelo la Constitución de Weimar y la austriaca, el propio Alcalá Zamora explicaría los motivos del rechazo del término federal, considerando como virtud del proyecto la de dejar expédito el camino para las / posibilidades amplísimas de una Constitución Federal sin /

imponer la rigidez de un tipo ni el fetichismo de un nombre, confortándole el que en el seno de la Constitución es té la sustancia federal.

La propia Comisión Jurídica Asesora, en el preambulo del anteproyecto de la Constitución, señala que las / provincias han adquirido personalidad y relieve, sin que se levanten protestas contra esa organización. Hubiera sido / arbitrario trazar sobre el papel una República Federal, que por lo visto no apetece al pueblo a quién habría de serle impuesta. Más con igual claridad en otras regiones españolas han surgido o apuntan anhelos de una personalidad autónoma en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política.

Así se constituye una fórmula intermedia de organización de naturaleza híbrida y que se bautiza con el nombre de Estado integral que no tenía explicaciones en trato alguno de Derecho político, y que tampoco ha sido luego objeto de exportación como fórmula feliz.

En la Constitución de 1.931, España, se constituye como una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y justicia, lo /

que, ya, llama la atención, toda vez que no se recoge el anhelo de seguridad como uno de los principios superiores del ordenamiento jurídico.

La República se constituye en Estado integral / compatible con la autonomía de los municipios y las regiones, lo que en su primera aseveración, resulta poco explícito y por lo demás congruente, con la evidencia, pues un Estado por esencia jamás puede ser no integral o desintegrado.

El Estado español, dentro de los límites irreducibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias, y por las regiones que / se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de Africa se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.

Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados, conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de / sus fines politicoadministrativos.

En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones / y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.

Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.

Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, Ac acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, / presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.

En este Estatuto podrán recabar para sí, en su / totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.

La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.

Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región /

autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

En ningún caso se admite la instauración de regiones autónomas.

Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

1ª Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.

2ª Relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos.

3ª Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.

4ª Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter supranacional o extrarregional.

5ª Pesca marítima.

6ª Deuda del Estado.

7ª Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.

8ª Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.

9ª Abanderamiento de buques mercantes, sus dere-

chos y beneficios e iluminación de costas.

10. Régimen de extradición.

11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.

12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.

13. Régimen general de comunicaciones, líneas aereas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.

14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.

15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.

16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.

17. Hacienda general del Estado.

18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.

Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución; en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias.

1ª Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas / legislaciones civiles de España.

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar / su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

2ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3ª Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4ª Pesas y medidas.

5ª Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6ª Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.

7ª Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8ª Régimen de seguros generales y sociales.

9ª Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Derecho de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.

En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.

En las regiones autónomas no se podrá regular / ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.

Todas las materias que no estén explícitamente /

reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una / ley.

El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.

Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes.

En las materias reguladas por una ley de Bases / de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente por ley o por ordenanza.

Las leyes de la República serán ejecutadas en / las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este Título.

El Gobierno de la República podrá dictar Regla-

mentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales.

El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos.

Tal panorámica permite entender la célebre opinión del insigne penalista Jimenez Asua en su comentario a la Constitución de la República española al decir:

"Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal, no hemos querido declararlo porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1.919 cómo se ensanchan los poderes del Reich y cómo los antiguos Estados reciben el nombre menos ambicioso de Länder. El Estado federal alemán va transformándose en Estado integral.

El Estado federal, por su parte, no ha podido superar ni fundándose en el principio sinalagmático (que ilustró PI Y MARGALL) ni en el orgánico, que no se logra fijar satisfactoriamente, ni por la teórica ni por la téc-

nica, su caracter de etapa transitoria hacia un Estado integral como Estado perfecto. Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va transformándose en moderno Estado integral, pero sin dejar de / ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente / al Estado unitario tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado Federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de otros territorios, / ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado (sin perjuicio de los diversos grados posibles / de descentralización administrativa), junto a otras regiones que quieran o estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y / unos y otros territorios".

c) Para la norma suprema que recoge la vigente / Constitución de 1.978, ésta se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. El Estado que no tiene otra definición que la de social y democrático de Derecho, lo que por obvio resulta insistente, se organiza territorialmente en municipios en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Tal organización habrá de basarse en los siguientes principios:

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las / circunstancias del hecho insular.

Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado.

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directamente o indirectamente obstaculicen la libertad de / circulación y establecimiento de las personas y la libre / circulación de bienes en todo el territorio español.

En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán / celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación / de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

El proyecto de Estatuto será elaborado por una / asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades corres

pondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado.

El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación / de esta necesidad.

Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá / adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a /

todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía / financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la / Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de / aquél de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre / circulación de mercancías o servicios.

Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado , las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En los Presupuestos Generales del Estado podrá / establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estata-

les que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales / en todo el territorio español.

Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidad ridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos / por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

La Constitución ampara y respeta los derechos / históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Los españoles son iguales ante la ley, sin que / pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

3.- Principios rectores del régimen autonómico

Si como hemos visto el concepto de autonomía encierra en su seno dificultades de interpretación gramatical, en su nueva acepción lingüística, no lo es menos que en su interior, aparecen espacios cuya necesidad de dejar nítidos impone el examen de su acepción jurídica, para que en conexión con la concepción que se fije de la entidad / respecto de la cual se produzca la delimitación autonómica, pueda llegarse a perfilar las líneas rectoras y directrices, que permitan el encaje de tal régimen jurídico autonómico / en relación con la Nación Soberana en la que se instituye.

El concepto jurídico de autonomía no ha sido objeto de definición por norma jurídica de rango suficiente, y sin embargo dado que la referencia de estas a aquel opera en diversos ámbitos de muy diverso alcance, parece lógico, que se manifieste la imperiosa necesidad de determinar la equivalencia o divergencia que pueda operarse en la utilización de tal denominación por ordenamiento jurídico.

Debe por lo demás despejarse toda confusión proveniente de una equívoca utilización del término refiriéndolo tanto a cualquier manifestación de autotutela llevada

a cabo por cualquier ente descentralizado en el seno de la Administración como a toda otra manifestación de autogobierno en algún espacio donde opera una colectividad infraes-tatal, a lo que hay que añadir la idea de autogobierno que supone la autodeterminación que se manifiesta expresamente en el art. 1 y 73 de la Carta de las Naciones Unidas que / por su específico contexto prevee sin duda aunque no lo ex-plicite suficientemente la misma atribución para con las / nuevas creaciones supranacionales entre las que se mueve el Derecho internacional público.

De las muy diversas formas de expresión que nues-tra norma constitucional posee para tal configuración, for-ja una idea adecuada la comparación de los arts. 27.10 y / 137, cuando señala el primero que se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca con lo que se confirma la primitiva utilización en el or-den administrativo de este término pergeriado precisamente para lo que se vino en llamar la autonomía universitaria. El segundo precepto constitucional posee un ámbito y alcan-ce muy diverso según puede observarse de su mera contempla-ción cuando dice, que "el Estado se organiza territorial-mente en municipios, en provincias y en las Comunidades Au-tónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de

autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Entre la doctrina italiana que ha estudiado el / concepto cabe destacar la existencia de varias corrientes doctrinales. Así, puede observarse, un primer sector doctrinal, para el cual lo característico del regionalismo político es que las regiones están dotadas de autonomía, entendido como la potestad que tiene un ente público de darse leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal. (Virgo Piritto Costituzionale, Palermo).

Para un segundo sector doctrinal opera preferentemente la nota de la creatividad jurídica atribuida a potestades legislativas con capacidad normativa creadora. / Existe autonomía cuando una organización puede crear su / propio derecho. (Zanobini, la amministrazione Locale), lo que coincide con la postura de Mortati cuando refiere el / concepto de autonomía a la libertad de determinación consentida a un sujeto, concretada en el poder de darse reglas relativas a su propia acción o más comprensivamente / la potestad de proveer a la atención de los intereses propios y por tanto de gozar y disponer de medios necesarios para obtener una armonía y coordinada satisfacción de los mismos intereses, siendo la autarquía el especial poder /

conferido solo a entes colectivos de dictar resoluciones / ejecutorias de contenido vario, en correspondencia a diversas necesidades y fines a satisfacer, y susceptibles de hacerse valer en el ordenamiento general del Estado con la / misma eficacia conferida a las resoluciones administrativas de este último. La diferencia con la autonomía reside pues, en su referencia no ya a los poderes normativos del / ente sino a su ejercicio a través de resoluciones particulares y concretas. (Mortati. Instituzioni de Diritto Pubblico, Padova). pag. 360)

La tercera posición preconizada por Romano viene a delimitar el concepto, señalando, que el mismo, no resulta formulado completamente si no se refiere ya a la global / constitución de un ordenamiento jurídico, ya a la de los / varios elementos, no solo de las normas de que el mismo / puede constar. (S. Romano Frammenti di un Dizionario Giuridico, Milán). pag. 42)

En nuestra opinión y para la norma constitucional española autonomía no puede ser sino la potestad reconocida a las entidades a que se refiere el art. 137 de la Constitución de autonormar sus propias competencias y las paralelas de las que comparte con el Estado superior con / fuerza de integración en el ordenamiento general único. Y

ello por cuanto que si un ordenamiento deriva del ejercicio de potestades conferidas por un ordenamiento superior como es el del Estado, aquel no se distinguirá sustancialmente del superior sino que se integrará necesariamente en el mismo pudiendo atribuirse en esa cesión de competencia del Estado Superior el predicamento autonómico en favor / del ente que autonorma sus competencias al margen de la acción estatal; salvo en lo que se refiere al respeto que su acción legisladora debe observar para con los principios / cardinales rectores del sistema autonómico.

Ello viene avalado por el hecho de que la teoría de los tres niveles que pretendía distinguir entre el Estado miembro, el Estado superior y el Estado conjunto está / abandonada.

Prevalece la tesis de los dos niveles, según la cual, el Estado superior o central y el Estado conjunto se identifican sin perjuicio de la superioridad que sobre todas las instancias políticas corresponde a la Constitución en su función de ordenamiento fundamental de todos los poderes como competencia de las competencias.

Hay que entender el término nacionalidades dentro de lo que Meinecke denominaba nacionalidades histórico culturales, es decir nacionalidades sin Estado que respon-

den a un concepto de autoidentificación de autogobierno, pero no a constituirse en Estados independientes en tanto que carecen de soberanía.

Un ordenamiento que se constituye sobre la base de otro superior, se confunde y amalgama con él sin perder sus características de identificación que en cualquier momento permitan su entresacamiento. No puede aparecer como algo absolutamente distinto de él pues ha de obedecer al cumplimiento de unos fines y objetivos siguiendo un criterio rector superior que hacen que el sistema jurídico conjunto no se desperdigue o descomponga, y aún en sus particulares ámbitos de acción individual los dos ordenamientos estarán en conexión recíproca e interdependiente primando en todo caso la parcela del ordenamiento en que el Estado Superior tenga exclusiva competencia y debiendo quedar en todo caso salvaguardados los límites generales de la autonomía.

No estando, en relación con las autonomías, con ordenamientos originarios, parece lógico pensar, que dado que solo a estas es atribuible la calidad de soberanas, aquellas aparecerán como secundarias, aglutinadas en una unidad y sistema común. A los ordenamientos jurídicos originarios, debe aplicárseles el concepto de soberanía y no el de auto

nomía. Ordenamiento soberano y ordenamiento originario son en definitiva la misma unidad.

Si bien es cierto por último, que el ente autónomo tiene una capacidad cierta de orientar y dirigir la política y la administración de su propia comunidad, eligiendo por tanto opciones y directrices que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales, las divergencias no podrán contradecir en lo sustancial el orden jurídico superior ni sus valores superiores ni las reglas jurídicas que dan juego al entramado autonómico, lo que no / obsta por tal mótivo ni contradice la función de dirección política, económica, planificadora, jurídica y social que corresponda a los órganos estatales aunque estas no monopolicen sino proporcionalmente la salvaguarda de los intereses colectivos.

En este punto resulta esclarecedora la doctrina contenida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual en su sentencia de 28 de julio de 1981 ha recogido las anteriores matizaciones, indicando que el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que / la integran y la de otros entes dotados de un grado infe-

rior de autonomía. El Estado también es, siguiendo el listado normativo constitucional el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos contraponiendo estas entidades a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. La / Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y en consecuencia sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad.

La Constitución según se desprende del contenido de los arts 1 y 2, parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español. Esta unidad, / se traduce, continúa la sentencia, en una organización como es el Estado para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del / poder público porque la Constitución prevé con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango tal como se expresa en el art 137 de la Constitución.

Y añade, que ante todo resulta claro, que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites,

y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza el verdadero sentido, según reza el art. 2 de la Constitución.

De aquí, que el art. 137 de la Constitución delimita el ámbito de esos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés / respectivo. De acuerdo con la Constitución, la autonomía / que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés; interés del municipio, de la / provincia, de la Comunidad autónoma.

Ahora bien concretar este interés en relación / con cada materia no es fácil y en ocasiones solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la materia en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar por tanto si se está ante un supuesto de competencia exclusiva, o que debiera serlo conforme a la Constitución o de competen

cias compartidas entre diversas entes.

Este poder para la gestión de sus respectivos intereses se ejerce, por lo demás en el marco del ordenamiento. Es la ley en definitiva la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente de acuerdo con / la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad, del principio de unidad y la supremacía del interés de la Nación, 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 concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa como a los entes locales según se desprende de / los arts 3 y 155 en relación con el art. 148, 1 y 2.

La Constitución, continúa, no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales, que en razón a la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de /

esa participación y en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el go- / bierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de potestades sin las que ninguna acción autónoma es posible.

La fijación de condiciones básicas, añade en / otro punto, 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 por lo que a la legislación local se refiere.

La autonomía, por tanto, de las Comunidades Autónomas es cualitativamente superior a la administrativa ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política cualquiera que sea el ámbito autonómico, este queda fijado por el Estatuto en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución. (L. 14-VII-81).

La Constitución, en efecto asegura la existencia

de determinadas instituciones a las que considera como / componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo en ellos un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional, y las normativas que las protegen son sin duda, / normaciones organizativas pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta, se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite / que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la / institución que la Constitución garantiza. Porque a diferencia de lo que acontece con las autonomías locales, la regulación de las Comunidades Autónomas no está remitida al legislador ordinario, sino en lo sustancial por la propia Constitución, por lo que suele decirse que la Constitución para garantizar la posición jurídica de las Comunidades Autónomas emplea la misma técnica que usa en relación con las grandes instituciones del Estado; su regulación directa y la remisión a la disponibilidad del legislador ordinario a quién se condiciona con la técnica de /

la garantía institucional. (S. Muñoz Machado. Derecho público de las Comunidades Autónomas. Madrid). pag. 150)

Se hace por todo lo expuesto, indispensable / examinar los límites generales de la autonomía por cuanto que existen fronteras específicas para la legislación regional que es preciso contemplar pues ellas explican la / delineación de la estructura autonómica del Estado.

En este sentido parece por tanto indispensable examinar cuales serán los límites principales que el establecimiento y desarrollo del régimen autonómico tenga para con respecto a nuestro ordenamiento jurídico.

La doctrina mayoritaria en este punto ha destacado los siguientes: La unidad y los intereses generales, los principios de solidaridad, igualdad y libre circulación de las personas y los bienes y el límite del territorio que debe ser examinado en último extremo en relación con el principio de la personalidad que confluye con respecto a la vigencia y extensión de nuestro sistema de Seguridad Social.

a'.- El principio de unidad consagrado en el / art. 2 de la Constitución cuando dice: la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española patria común e indivisible de todos los españoles, y reco

noce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas; es fundamental y esencial al mecanismo de fijación del propio régimen autonómico, de modo que su desconocimiento inicial o ulterior significaría una quiebra de base del establecimiento de todo proceso, pues en definitiva se parte de la idea de que los intereses generales son los intereses unitarios.

b'.- La Constitución española, respecto del principio de solidaridad, parte en su art. 2 de la apoyatura a través del mismo del sistema de autonomías de las nacionalidades y regiones. Es éste un principio de esencia social pero que no puede comprenderse en su verdadero sentido si no es con un fundamento económico determinante. Se trata del principio que permite aglutinar la planificación económica, social y financiera del Estado desde una luz superior partiendo de una idea monopolista de la atribución / competencial en favor del Estado superior, lo que es hoy motor de fija regularidad en el progresivo avance de los Estados federales, que en este punto muestran una inclinación unitaria para la toma de decisiones, que es común de nominador de su planteamiento para asegurar la lógica per vivencia del modelo elegido.

Así la doctrina y la jurisprudencia alemana han puesto de relieve el papel que este principio juega como inspirador del funcionamiento del sistema federal, de modo que la Federación y los Lander no solo deben cumplir / con sus deberes constitucionales sino que también han de buscar y establecer relaciones de confianza y de comportamiento fieles, como exigencia de comportamiento favorable hacia la Federación, eliminando cualquier discriminación de la Federación a los Landers, lo que no es incompatible con reservar la supervisión, vigilancia, control e inspección económica financiera en manos de la Federación sobre los Landers.

Este principio según ha recogido entre nosotros la doctrina más autorizada ha sido utilizado para prohibir todo tipo de consultas en un Land sobre materias reservadas a la Federación (como defensa, finanzas, régimen impositivo, Seguros Sociales, ect.) para prohibir discriminaciones antisolitarias entre los funcionarios ciudadanos o beneficiarios de la Seguridad Social gracias a lo / cual no se da un nivel superior de protección de un Land frente a otro, exigiéndose a los Landers más favorecidos aportaciones en favor de los menos desarrollados, todo lo cual es de plena aplicación para nuestro ordenamiento ju-

rídico-económico.

En nuestra patria y para con respecto al comentado principio es de destacar que desde el propio Título preliminar de la Constitución se dan entrada y consagración al meritado principio cuando el art. 2 señala que / la Constitución reconoce y garantiza la solidaridad entre todos los ~~regiones~~ que integran la Nación española lo que viene a ser configurado por la proclamación del art. 138 al decir: el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el / art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre / las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. En idéntico sentido, por lo demás se pronuncian las artículos 156.1 y 158 cuando señalan: las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución / de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre

todos los españoles.

En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades es tatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel / mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso.

Los Estatutos de autonomía en esta materia son también suficientemente explícitos, siendo acogidos por el catalán en su propio preámbulo como garantía de la au téntica unidad de todos los pueblos de España que en materia impositiva resulta ser módulo definidor de la base negociadora respecto de la participación en los impuestos estatales según fija el art. 45, 1.c diciendo que el principio de solidaridad interterritorial se aplicará en función de la relación inversa de la renta real. En el / Estatuto Vasco se reconoce a la solidaridad como princi-

pio rector de la organización y funcionamiento del sistema de conciertos, lo que confirman entre otros los Estatutos Gallego y Andaluz, que elevan el principio a la categoría de directriz para lograr la eficacia interterritorial a través de la real manifestación solidaria con / todas las regiones de España.

La Constitución muestra a la solidaridad como un crisol condicionante del ejercicio de las respectivas competencias, en tanto que los objetivos asignados a la solidaridad por vía del art. 138.1 coinciden en lo básico con los objetivos de planteamiento económico que se / describen en el art. 131 al decir: El Estado mediante / ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular / el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones

se desarrollarán por la ley.

Puede por tanto concluirse confirmando la hipótesis inicial. Por la solidaridad se procura el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del Estado.

El principio de solidaridad, tal y como ha recogido Muñoz Machado, impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación. El Estado y sus intereses generales deben ser atendidos como los intereses / supremos que merecen prevalecer. (Obra citada, pag. 185) Piensese que sin solidaridad no existe Seguridad Social. (Dillemans. El Código de Lovaina. Madrid). pag. 37)

c'.— El principio de la igualdad viene recogido en diversos puntos de la Constitución señalando al / efecto: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado.

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Corresponde a los poderes públicos promover / las condiciones para que la libertad y la igualdad del /

individuo y de los grupos en que se integra sean reales/ y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.

Los españoles tienen el derecho y el deber de

defender a España.

La ley fijará las obligaciones militares de /
los españoles y regulará, con las debidas garantías la /
objección de conciencia, así como las demás causas de /
exención del servicio militar obligatorio, pudiendo impo-
ner, en su caso, una prestación social sustitutoria.

Podrá establecerse un servicio civil para el /
cumplimiento de fines de interés general.

Mediante ley podrán regularse los deberes de /
los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe
o calamidad pública.

Todos contribuirán al sostenimiento de los gas
tos públicos de acuerdo con su capacidad económica me- /
diante un sistema tributario justo inspirado en los prin-
cipios de igualdad y progresividad que, en ningún caso,
tendrán alcance confiscatorio.

Todos los españoles tienen el deber de trabajar
y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión
u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una re
muneración suficiente para satisfacer sus necesidades y
las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse/
discriminación por razón de sexo.

Los poderes públicos aseguran, asimismo, la /

protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

El Congreso se compone de un mínimo de 300 y / un máximo de 400 Diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos / que establezca la ley.

El Senado es la Cámara de representación territorial.

En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores- Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza- Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán ca

da una de ellas dos Senadores.

Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.

Aparte de ello no puede desdeñarse el sentido de igualdad que llevan los principios de solidaridad y / de libre circulación de personas y bienes.

Autonomía e igualdad no son criterios rectores antinómicos pues aunque el desarrollo de aquellas llevara a unas estructuraciones diversas no podrán nunca ir / en contra de los fundamentos de igualdad a que nos hemos referido antes. Lo que sucede es que el principio de igualdad no impone un contenido monocolor ni exige un tratamiento igual de situaciones iguales o desiguales, para todos los poderes públicos, sino que es conforme con soluciones diversas.

En este sentido se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 del 11 de 1981 al señalar:

"Es obvio que tal principio - el de igualdad - no pueda ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier / parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado, y con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las con-

diciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, / puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades autónomas gozan hacen potencialmente nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos / en las distintas partes del territorio. Es cierto que / esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado / (arts. 53 y 149.1.1º. de la Constitución)".

La misma doctrina se reitera en la sentencia / de 22 del 12 de 1981 al decir que desde la perspectiva / del principio de igualdad no puede dudarse de que una norma diferenciadora de este género no es violatoria de tal principio, ni en particular del derecho de acceder / en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, considerando que atentan al principio de igualdad aquellas decisiones que implican una diferencia no / justificada o que no tiene justificación razonable.

d'.- El principio general de la libre circula-

ción de las personas y los bienes, está recogido en el / art. 139.2 en relación con el art. 157.2 al decir: Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de / bienes en todo territorio español.

Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados / fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

Tal principio por tanto está dirigido hacia la protección de algunas libertades y bienes jurídicos tales como la libertad de desplazamiento y residencia, el / derecho al trabajo y al ejercicio de la profesión en cualquier parte del territorio nacional, así como la ~~la~~unidad de mercado, quedando prohibido cualquier género de medidas que obstaculicen la libre circulación, aunque no toda incidencia de las regulaciones autonómicas en la libertad de circulación puede significar un obstáculo, pues afectar según reconoce el propio Tribunal Constitucional en sentencia de 28 de enero de 1982 no es lo mismo que / invadir, violar o infringir, que se originará cuando por dejadez o con intencionalidad se ponen trabas a la circu

lación o cuando las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucional que lícitamente las medidas persiguen.

No debe olvidarse que la unidad de mercado es una de las claves de los federalismos contemporáneos, / inspirando la actual articulación de los poderes federales y estatales.

e'.- Las Comunidades Autónomas ven limitada la esfera de actuación que le es propia a raíz del contenido del art. 137 que señala: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Las Comunidades Autónomas pueden ser consideradas como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política. El problema del alcance extraterritorial de las potestades propias de las Comunidades Autónomas viene derivado de la entrada en juego de los principios de la personalidad y la territorialidad en que / por vía de su conjugación entran a manifestarse la estructura subjetiva de la relación jurídica básica de la Seguridad Social.

La delimitación del territorio de las Comunidades autónomas ha sido realizada por los propios Estatutos toda vez que la misma Constitución no dibuja el / llamado mapa autonómico a diferencia del modelo italiano. Lo mas común ha sido que el territorio de la Comunidad Autónoma se defina por diferencia al de las provincias que la integran tal y como acontece en el art. 2 del Estatuto Vasco y Andaluz; en el caso de las Comunidades uniprovinciales como en Murcia, Cantabria o Rioja se hace referencia a los municipios que integran la provincicia y en el Estatuto Catalán su art. 2 alude a las comarcas comprendidas en las actuales provincias catalanas.

Las provincias siguen en todo caso teniendo / su delineación en función del panorama fijado por el D. de 30 del 11 de 1983 de Javier de Burgos.

4.- Análisis del fenómeno en Derecho Comparado

Todo examen de una cuestión como la presente hace conveniente o por mejor decir indispensable analizar los supuestos en que en derecho comparado, para lo que nada resultará más aclarador que el examen del caso Italiano, Inglés, Belga y Francés, todos ellos antecedentes próximos de nuestro régimen autonómico si bien al primero le sirvió de molde el modelo español de la II República, estando los dos últimos en trámite de desarrollo como lo demuestra el Estatuto de Córcega.

a'.- Para el caso italiano son de hacer notar dos consideraciones. Por un lado la lenta marcha que se observa desde la Constitución de 1947 a la entrada en / vigor de todo régimen estatutario que la misma preveía y por otro lado la distinción entre regiones de estatuto especial y regiones de estatuto ordinario.

Las últimas ya estaban reconocidas incluso / antes de que se iniciaran los trabajos parlamentarios / de carácter constituyente quedando recogidos los Estatutos de Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adagio, Valle de Aosta y Firiuli Venecia Julia, si bien este último / se aprobó muy tardiamamente.

Respecto a las regiones de Estatuto ordinario el lento caminar de los años no logran hacer despegar el proceso hasta bien entrada la década de los 70 tras un sinfín / de avatares legislativos de toda índole que culminarían con la aprobación del Texto legislativo sobre medidas / financieras para la actuación de las regiones de Estatuto ordinario en mayo de 1970, tras lo cual se procederá a la aprobación de los Estatutos regionales comenzando la Transferencia de competencias del Estado en dos fa- ses una primera en 1972 y una segunda cinco años des- / pues.

La Constitución italiana establece según se ha expuesto el llamado mapa regional en el art. 113 a / modo semejante con algunas tradiciones federalistas y a diferencias de la vigente constitución española que configura la autonomía como un derecho o facultad de los / territorios interesados. Se admite por lo demás la posi- ble ffusión o creación de regiones, e instaura la figura del comisario del gobierno, que tiene como función pri- mordial el visado de la legislación emanada de los Con- sejos regionales desjudicializando así en el primer contacto el proceso normativo autonómico, en un proceso que puede culminar con el planteamiento de la cuestión

de legalidad ante el Tribunal Constitucional, lo que / junto con la llamada Comisión para el control de la Administración regional que verifica habitualmente la legalidad y oportunidad de las decisiones regionales culmina un panorama en el que el poder superior del Estado pretende no verse nunca desbordado por una acción poco controlada de los entes regionales que llega hasta la / posibilidad de disolución de los Consejos regionales / cuando ejecuten actos contrarios a la Constitución, cometan graves violaciones de la ley o no atiendan a las directrices del gobierno.

La distribución de competencias se verifica / partiendo de la base de que para las regiones de Estatuto ordinario solo es posible moverse en el terreno de / las competencias compartidas, quedando todas sometidas a la permanencia de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado, los intereses nacionales y los de las demás regiones, las reformas económicas sociales, las obligaciones internacionales etc.

Como prevención directa contra el advenimiento de un nuevo centralismo localista el art. 118 establece que las regiones deberán ejercer sus funciones administrativas normalmente delegándolas en las provincias, en

los municipios o en otras corporaciones locales o valien
dose de sus propios órganos.

b'.- Un importante retroceso operado para con
respecto a los partidos nacionalistas viene a coincidir
con el rechazo del referendum en 1979 que sometía a la
consideración de las ciudadanas inglesas el comienzo de
un proceso de descentralización para Escocia y Gales de
las tres posibilidades que el informe que sirvió de ba-
se a tal proyecto legislativo configura como separatis-
mo, federalismo y devolución o descentralización.

El informe Kilbandon ya señalaba la doble ma-
tización en que podía entenderse la "devolution" según
se plasmase como descentralización legislativa o como /
descentralización ejecutiva.

Tras los informes y libros blancos habidos en
1974,75 y 76 se culminó una labor de documentación pu-
blicada en 1977 elaborando simultaneamente los dos pro-
yectos que van a quedar aprobados como leyes de Escocia
y Gales en julio de 1978 que dejan a salvo la permanen-
te preocupación habida en el interreque de salvaguardar
la unidad del Reino Unido y la soberanía del Parlamento
británico, de modo que tal y como allí quedó recogido /
el Parlamento Inglés podía aprobar leyes sobre cualquier

materia y para cualquier parte del Reino Unido, sobre / un clima de cooperación y buena voluntad.

Así los casos si el gobierno de su majestad / considerara alguna disposición aprobada como que escedía de las atribuciones de las Asambleas Galesa o Escocesa o quedaban cuestionadas las competencias legislativas del Parlamento, podría presentar tales disposiciones ante la Comisión judicial del Consejo Privado cuyo fallo sobre la legalidad sería definitivo, pudiendo en todo caso vigilarse incluso las razones de oportunidad de la legislación aparecida en las referidas Asambleas regionales por los Tribunales. Para el caso de que un proyecto aprobado quebrase el interés público el Parlamento puede vetar su sometimiento a la sanción real. Quedaban por lo demás en manos del Parlamento y del Gobierno británico las competencias sobre cuestiones de transcendencias económica general al objeto de lograr el mantenimiento de un régimen unitario y homogéneo.

Igualmente se reservadas las competencias internacionales y los compromisos adquiridos en este orden de modo y manera que todo lo concerniente en esta esfera a / la Seguridad Social era objeto de una aglutinación monopolizada por el poder central que tan solo se veía des-

centralizado en las cuestiones relativas a la administración local, sanidad, educación no universitaria, vivienda, transportes, tráfico, etc.

c'.- La complejidad del fenómeno belga tiene predominantemente un matiz político, que busca la solución de un enfrentamiento de colectividades en razón de múltiples circunstancias históricas, entre las que destacan las lingüísticas. No puede olvidarse en su análisis lo que ha constituido la realidad nacional belga de tan reciente nacimiento por obra de uno de los genios políticos de la / Europa contemporánea como era Talleyrand. .

Por la reforma constitucional operada al comienzo de la década de los 70 se trata de dar entrada a / lo que se ha denominado las autonomías culturales regionalizando el país, lo que sin embargo fue objeto en su formación práctica de sucesivos retrasos exigidos por la necesidad de llegar a acuerdos entre las diferentes instancias y culturales, entre los que destacan el Pacto Egmón de mayo de 1977 y el Pacto comunitario de febrero de 1978 los cuales a su vez propiciarían la reforma Constitucional de 1980, que saldan el polémico y controvertido en- / frentamiento, asumiendo los Consejos Regionales preferentemente competencias culturales.

5.- La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas

Del mismo modo que aconteció en la Constitución italiana de 1.947, surge en la nuestra la duda de que nominación conceder a los actos dictados en ejercicio de la potestad legislativa, la que la doctrina mayoritaria / ha resuelto considerando que la expresión preferible es / la de leyes autonómicas, que refleja de forma exacta el fenómeno a que obedecen, basando la categoría de leyes que alcanzan las mismas tras la promulgación del correspondiente Estatuto único cauce predeterminado que exige la Constitución, a diferencia del modelo italiano, en donde para que las regiones puedan dictar leyes, el art. 117 de la / Constitución, exige, que el Estado haya fijado por vía legal los principios a que habrán de ajustarse.

En nuestro ordenamiento los actos normativas emanadas con vocación de futuro, permanencia y alcance general están investidas de idéntica fuerza vinculante y sometidas al mismo control que las leyes del Estado. Tienen fuerza de ley ejerciéndose su control por el Tribunal / Constitucional, según reza el art. 153.a, cuando señala / que el control de la actividad de los órganos de las Comunu

nidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional para lo relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que ha de ser / puesto en consonancia con el art. 161.1.a, al señalar que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio Español y es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones / normativas con fuerza de ley la declaración de incostitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

La relación entre la ley estatal y la ley autonómica no se rige por el principio de jerarquía sino / por el principio de competencia de suerte que la legislación del Estado no puede adentrarse en aquello que aparezca como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, / del mismo modo que toda invasión por la legislación autonómica de las competencias propias del Estado provocarán la nulidad de la disposición que franqueó tales fronteras de la competencia, lo que no resulta de aplicación cartesiana, por consecuencia de la atribución compartida de competencias en cuyo caso rige el principio de la prevalencia del derecho estatal según se desprende del art. 149.3, que señala que las normas del Estado prevalecen en caso /

de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas, lo que no está en contradicción con el principio / de división de competencias, sino que resulta coherente / con el hecho de que si las bases de la legislación de la / Seguridad Social, al igual que la de la planificación general de la actividad económica y del régimen jurídico de / las Administraciones públicas, corresponde al Estado, es obligado entender, que su desarrollo o la ejecución de sus / servicios haya de ajustarse a lo establecido en aquellas, siendo en todo caso el derecho estatal supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

6.- La legislación compartida.

En los supuestos en que la Constitución ha separado una fase de la actuación normativa en favor del Estado y otra en favor de la Comunidad Autónoma respecto de una misma materia aparecen los casos de legislación compartida con un desdoblamiento en dos fases del proceso de normación de la materia de que se trate.

Se trata evidentemente de los supuestos a que el art. 149.1 hace referencia distinguiendo entre las bases, la legislación básica, las normas básicas y el desarrollo o ejecución de los servicios, de modo que éstos últimos / quedan en manos de las Comunidades Autónomas y aquellos / en las del Estado. Así el punto 17 dice que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social sin perjuicio de / la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autóno-
mas.

Pensar que tal división puede estar pensando en la técnica de la delegación legislativa, que da lugar a / los textos articulados, es ya hoy una corriente tan dese-
chada como la de creer que legislación básica es equiva-
lente a bases de la ley o ley de bases. El desarrollo de una delegación recepticia o de una ley de bases no es co-
mo se sabe discrecional en manos del poder receptor, que / solo tiene en sus manos una única solución intra vives de la delegación otorgada, lo que no resulta coherente con / la facultad de arbitrar una diversidad de organizaciones que no esté en contraposición con los principios superio-
res al orden autonómico.

Cualquiera que sea el acierto de las expresiones

legislación básica, bases o normas básicas que emplea el art. 149.1 con ellas se está aludiendo a un fenómeno de / idéntica naturaleza que el que se regula en otros apartados y que se refieren a principios, directrices, fundamento, esencia.

Es obvio, por último, que en todo caso y para estas materias especialmente, la asunción de competencias pasa necesariamente por un proceso previo de traspaso de / los servicios correspondientes a las mismas, que podría / condicionar, a semejanza de la ~~la~~ experiencia italiana, el efectivo ejercicio de la potestad legislativa territorial, en tanto tales traspasos no queden ultimados.

La Constitución reserva a la ley el tratamiento de una serie de materias como es tradicional en todo texto de tal rango. La cuestión relativa al tipo de ley esta tal o territorial que en cada caso sea necesaria para satisfacer la exigencia constitucional viene dada inicialmente por el art. 149, de modo que cuando la reserva constitucional de la Ley se refiere a alguna de las materias propias del Estado es obvio que se necesitara ley estatal, lo que es válido incluso para las competencias residuales, quedando en los ~~los~~ demás casos la reserva hecha en favor de la Ley territorial autonómica.

No obstante, en el articulado del texto Constitucional aparecen reservas a las Cortes Generales de determinadas materias, esten o no incluidas dentro del juego de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este es el caso de todas las materias para las cuales se exige un tipo de ley singular, cual es la ley orgánica, que según se desprende del contenido de los arts. 75.3, 82.1 y 87.3, solo las Cortes, esto es / el Pleno de las dos cámaras pueden aprobar, modificar o / derogar, lo que equivale a decir que solo el órgano legislativo estatal puede intervenir en las cuestiones que reclamen normas de este tipo.

Peró hay que advertir que además existe otra serie de materias cuya regulación requiere una Ley del Estado, bien porque así lo precise el precepto Constitucional bien por exigencias de orden institucional. El art 131 en este sentido señala: el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las / necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean sumi-

nistradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones / profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se / constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se / desarrollarán por ley.

Y estatales habrán de ser igualmente en la materia que nos ocupa la organización de la Administración / del Estado, el estatuto de los funcionarios públicos, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales y la participación de los interesados en la Seguridad Social, según reza el art. 129, al decir: la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la / Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la / vida o al bienestar general.

Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades / cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los / medios de producción.

Las materias y competencias atribuidas al Estado y las Comunidades Autónomas no tienen siempre idéntico

alcance ya que como ha señalado Serrano, las atribuidas al Estado son exclusivas por mandato constitucional y las atribuidas a las regiones lo son por la imposición estatutaria de la que derivan, que en definitiva es una Ley orgánica emanada formalmente de las Cortes, las cuales pueden a su vez dictar leyes armonizadoras, aún en el caso, de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, con lo que el Estado podría afectar leyes autonómicas, pues la ley Estatal es norma sobre normas, lo que corresponde con su naturaleza de soberana sobre todas las disposiciones / normativas de alcance meramente territorial particular, no pudiendo las mismas Cortes Generales traspasar competencias exclusivas estatales a las regiones sino media / previamente una revisión constitucional.

Esta posición doctrinal debe ser matizada con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional emanada en el recurso contra la LOAPA.

Este autor añade que en caso de colisión, si esta opera en el primer nivel marcado por el carácter constitucional de la exclusividad de las competencias estatales no existirá duda posible acerca de la resolución del conflicto pues si el Estado es quien legisla posteriormente bastará con acudir al principio de derogación ulterior

para con la norma anterior de igual rango, quedando deroga da la ley autonómica que extralimitó sus ámbitos de ac- / ción automáticamente y si legisló el Estado anteriormente la ley autonómica que le contradiga será nula de pleno de recho pues no hay paridad de normas colisionadas; ya que se ha invadido una esfera reservada constitucionalmente a la ley estatal cuya fuerza permanece viva, lo que resulta de aplicación directa a la Seguridad Social.

Continúa indicando, que si el conflicto se reve la con normas que pueden encuadrarse en el segundo nivel, de modo que la legislación autonómica contradiga de cual- quier modo los principios bases o directrices de una ley estatal, o porque sin existir ley autorizante previa Esta- tal se haya dictado ley regional sobre competencias atraí das al Estado, es evidente, que por el caracter constitucio nal de estas atribuciones, se impone a la ley ordinaria / regional a traves precisamente de la Ley ordinaria esta- tal, prevaleciendo la voluntad de la ley estatal que como en Seguridad Social tiene reservada las bases normativas.

Si la colisión normativa acaece en el tercer ni vel, para este autor, podrán suscitarse tres problemas dis- tintos en función de quién ejerce primeramente la acción legislativa sobre sus competencias.

a'.— Si la Comunidad Autónoma normara la delimitación de de la áreas básicas o fundamentales de la materia cuya competencia está atribuida en exclusiva al Estado como en Seguridad Social, se extralimitaría en su función y por ende el desarrollo de esa pretendida estructura básica sería extemporánea y nula.

b'.— Si la Comunidad autónoma legisla con posterioridad a la oposición de la ley estatal no existe otro posible rozamiento con la legislación superior que la de invadir las materias propias fundamentales o básicas que por tal motivo estan atribuidas en exclusiva al Estado, / en cuyo caso carecerían aquellas de eficacias radical e / inmediatamente desde el mismo momento de su producción.

c'.— Si estamos ante un supuesto en que el Estado ha resuelto transmitir a la Comunidad Autónoma aquellas competencias que sean naturalmente transferibles, lo que parece no puede darse en Seguridad Social, nos ~~encontr~~aremos, con que al corresponder con caracter previo a las Cortes la aprobación de la correspondiente Ley orgánica, la Comunidad autónoma no podrá adentrarse legislativamente en ese terreno previa delimitación de la fijeza de lo que sea "naturalmente" asumible por la Comunidad Autónoma.

d'.- En el supuesto de que estemos en presencia de materias como los Servicios Sociales de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma por vía Estatutaria, es evidente de que este grupo normativo se regirá por el principio de jerarquía normativa, de modo y manera que salvo que con los requisitos marcados por el Tribunal / Constitucional se acordase dictar por las Cortes Generales una ley de armonización, debe de estarse a la producción normativa autonómica, sin olvidar en este punto lo / ya predicho por la doctrina aun antes de dictarse la sentencia de aquel Tribunal de 5 del VIII de 1983 sobre el / proyecto de la L.O.A.P.A. en el sentido de que no podía / la misma tener un alcance armonizador, (Manuel Zorrilla, Ricardo de Angel), pues si bien es posible en la dicción legal estricto sensu del texto constitucional, resulta / ello contradictorio con la naturaleza de la armonización, que requiere serias discrepancias normativas existentes / materialmente, y excluyente del requisito de la apreciación conjunta de las Cámaras sobre la conveniencia para / el interés general. (A.Serrano. La legislación compartida de las Comunidades Autónomas. Revista española de Derecho administrativo, nº 24).

Evidentemente cualquiera que sea la estructura

del Estado, como ha reconocido la doctrina más autorizada, lo cierto es que la Constitución concibe el ordenamiento jurídico como un todo, como un sistema que propugna unos mismos valores superiores con un fundamento común y que / se desarrolla en base a unos mismos principios, según se / desprende del propio preámbulo y de los arts. 1.1, 10 y / 53.3, al decir: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los dé más son fundamento del orden político y de la paz social.

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración universal / de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

El reconocimiento, el respeto y la protección / de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser /

alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

A ello hay que añadir que la Constitución se funde como un todo en la unidad nacional según aparece descrito en el art. 2.

Y con arreglo a estos criterios axiológicos debe montarse toda estructura autónoma en el seno de la Nación española, teniendo en cuenta que solo son de nueva creación aquellas en un suelo fértil en tradiciones y rico en experiencias históricas comunes a todos los españoles en base a una soberanía que no se ha desgranado y de la que no se ha abdicado.

A este ordenamiento jurídico único como sistema normativo quedarán unidos los bloques normativos derivados de los correspondientes Estatutos Autonómicos de conformidad con el art. 147.1 cuando dice que el Estado dentro de su ordenamiento jurídico reconocerá y amparará los referidos Estatutos como normas básicas institucionales de las correspondientes Comunidades Autónomas, de modo y manera que las orientaciones y directrices de carácter general a que nos hemos referido primarán en tanto que fundamentales como deducidas de la conexión sistemática de las normas concurrentes en el tejido del ordenamiento

vigente.

Esta postura resulta además coherente con el / art. 1 al reconocer un único ordenamiento jurídico para el Estado de Derecho en que se constituye España sin perjuicio de que como ha quedado dicho se puedan admitir / bloques normativos autonómicos en su seno, lo que confirma el art. 9.1 cuando dice que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, lo cual resulta explicitado / por el art. 103.1 cuando dice que la Administración Pú- blica en el seno de la cual va insita la autonomía, sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentra- lización, desconcentración y coordinación, con someti- / miento pleno a la ley y al Derecho, que como no puede ser de otro modo es único.

El Tribunal Constitucional, ha calificado con / énfasis, al sistema surgido de la Constitución, como un Estado compuesto, en el sentido de que las Comunidades autónomas no son simples entes administrativos de gestión de intereses subalternos, sino que poseen una verdadera substancia política por su misma posición constitucional contando paralelamente con un elenco de facultades que no /

dejan de tener un matiz político como lo demuestra ese / conjunto de funciones con poder político, como el legislativo y el ejecutivo autonómico, ya que en todos los Estatutos, que han cerrado el mapa sistemático autonómico, en todo el territorio nacional se han reconocido poderes legislativos a todas las Comunidades Autónomas a excepción de Ceuta y Melilla cuyo régimen autonómico queda por forjar.

Por lo demás, como ha señalado García de Enterría, el propio Tribunal Constitucional ha hecho una precisión esencial: las leyes autonómicas son adecuadas para regular aquellas materias que gozan de reserva de ley de modo que no puede ya hoy dudarse de la naturaleza y / rango de la norma autonómica que adopte la Asamblea legislativa en forma de ley, lo que por extensión es válido para la configuración de los Decretos legislativos / tal y como expresamente se recoge en los propios Estatutos.

Ciertamente, el término Estado, por lo demás, / es en nuestra Constitución objeto de diversas acepciones según recoge el Tribunal Constitucional en sentencia de 28 del 7 de 81, al decir que en alguna ocasión con el se designa a la totalidad de la organización jurídico polí-

tico de la nación española y en otras se entiende con el conjunto de las instituciones generales o centrales contraponiendo estas a las de las Comunidades autónomas.

La Constitución aparece por tanto como el vértice de un ordenamiento jurídico, que posee unos valores superiores únicos, unos principios fundamentales esenciales no trastocables, y admite junto con el contexto general de la normación estatal, compartimentos, estancos para la labor normativa de las Comunidades Autónomas, que acciona en ocasiones a través de núcleos moleculares aislados en sus exclusivas competencias, mientras que en / otras, para la acción compartimentada, opera en el seno de átomos conectados en lo básico con el núcleo rector / estatal, que tolera y exige una intercomunicación indispensable.

Existen por tanto núcleos de acción propia de cada esfera estatal o autonómica, que no requieren de conexión entre sí, y para los cuales no puede hablarse de / un criterio de subordinación o jerarquía. Y simultanemente existen materias repartidas como la Seguridad Social en donde el Estado tiene una acción participativa hasta cierto límite para todo lo que sea esencial, básico o / fundamental, que en unas materias alcanzará cotas supe-

riores a las de otras, y en ellas las Comunidades Autónomas en el resto de su recorrido deberán sujetarse a las líneas rectoras de la regulación de ese sector fundamental, y a su específica normación, de modo que tal conjunto no pueda ser violentado por el desarrollo ulterior / llevado a cabo para lo no esencial por la Comunidad Autónoma en un estado de jerarquización de normas, que exigirá que la raíz y fundamento de la materia regular pertenezca necesariamente al area jerarquica superior frente a lo marginal complementario o de desarrollo que se articulará por la norma autonómica. Se conjuga el principio jerárquico con el efecto preclusivo de la reserva hecho de lo esencial al Estado, de modo que lo que hasta la entrada en vigor de tales criterios quedaba sometido a un puro formalismo, pues aún siendo más importante lo regulado por una norma de inferior categoría devenía en nulo si contradecía la emanada de superiro jerárquico en orden a las fuentes a partir, de entonces va a ser resuelto retornando a los orígenes en el sentido de que el funda- / mento del principio de jerarquía de normas coincide con la atribución de lo esencial a las superiores y lo accesorio a las inferiores, aunque en el transcurso de los-tiempos se haya abandonado esa posición inicial. Se atribi

buye entonces lo esencial a una esfera de competencia por ser esta más importante o de mayor poder frente a las / restantes esferas que por tal circunstancia habrán de so meterse a la preclusión que supone que lo fundamental sea un terreno de fronteras infranqueables excepto para el / poder Estatal, y que deberán quedar sujetas a la prohibi ción de violar lo preceptuado por la norma, que emana de tal poder Estatal, en cuanto que superior para acceder a lo fundamental de la materia, que solo en su aspecto no básico será objeto de regulación por el poder inferior, supeditado a respetar lo hecho o lo que por hacer reste en cuanto que fundamental al poder superior, y sin poder contradecir tal regulación so pena de nulidad pues las / disposiciones de los poderes superiores en cuanro que re guladores de materias esenciales son de superior jerar- quía, todo lo cual es de general aplicación para con la / Seguridad Social.

Se trata en nuestro criterio de una normación derivada de la potestad del propio Estado y respecto de un encadenamiento de normas, no de sujetos, para con un ordenamiento jurídico uniforme y que solo admite una úni ca sistematización, emanado de una soberanía indivisible que incluso para las materias de competencia exclusiva /

de las Comunidades Autónomas atribuye una potestad separada no originaria.

Frente a esta conclusión apoyada por un sector doctrinal importante, García de Enterría entiende que: / no puede hablarse de una relación jerárquica contra lo / que intenta sostener hoy un sector doctrinal, siquiera / sea porque en la relación interordinamental; por otra / parte, el carácter originario, y no habilitado, de la / normación autonómica, sobre lo cual ya ha insistido, hace posible esa construcción técnica.

No obstante lo cual, es evidente que la norma de desarrollo tiene algún género de vinculación respecto a la norma básica. ¿De qué tipo?. Entiende que hay que / explicarlo utilizando conceptos que proceden del Derecho federal comparado, y concretamente estos tres: preclusión desplazamiento, condición de integración.

El efecto de preclusión (preemption en el Derecho norteamericano, Sperrwirkung en los federalismos germánicos) es aquel que se produce cuando la norma básica / estatal ha situado en el primer círculo, o círculo material de interés general, una determinada regulación como propia del Estado en su integridad; desde ese momento / esa regulación queda "cerrada", precluida, a la competen-

cia normativa autonómica. La sentencia constitucional de 7 de abril de 1983 ha sido explícita en reconocer este / efecto: las bases "poseen un sentido positivo y otro negativo"; así como el primero marca los principios a desarrollar por la norma autonómica, el "sentido negativo.... constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias".

Ahora bien, ya notó, que la calificación de / una materia como de interés general a esos efectos no es algo determinado por coordenadas fijas y permanentes, // por coordenadas constitucionales, sino cuestión relativa y circunstancial, a decidir por el legislativo estatal / en función de las coyunturas variables y de las opciones políticas plurales que de su seno pueden surgir. Quiere decirse que se trata de calificaciones esencialmente variables. Recuerda a las que corresponden a la "ordenación general de la economía" (art. 148.1.7º), "objetivos marcados por la política económica nacional" (art. 148.1.13º), "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13º); es obvio que cuáles hayan de ser esas bases o esos objetivos dependerá esencialmente de la situación económica (de- /

presión, expansión, paro, pleno empleo; inflación, estabilidad monetaria, etc.) y del signo político económico que pretenda emplearse (mometarista, keynesiano, liberal, expansionista, estabilizador, nacionalizador, estímulo de / la inversión pública o de la privada, etc..), y que ello hará, por fuerza, que tales bases y objetivos no podrán / ser estables, sino variables en el tiempo. Como ya el notó, esa variación es la esencia misma del poder normativo del Estado, que por tanto, salvo la observancia de los lazos límites constitucionales, es completamente libre para adoptar esos cambios y su extensión concreta. Cada uno de esos cambios alterará necesariamente la línea divisoria / del reparto de competencias entre las dos esferas, el contenido, pues, de los círculos primero y segundo (y eventualmente tercero) que antes diseñamos como estructura / propia de la normación básica.

El efecto de preclusión o de cierre de las calificaciones estatales determinan para la competencia // normativa autonómica, implica desde otra perspectiva otra consecuencia digna de ser notada: las normas autonómicas existentes en las materias que pasan a ser de competencia del Estado en virtud de esas variaciones pierden su / eficacia. A este efecto llamo "desplazamiento" de la /

norma autonómica antigua por la norma estatal actual: ésta desplaza en la aplicación, en efecto, a aquélla, que queda ineficaz. ¿Puede hablarse de derogación?. En principio no habría especial inconveniente y podría explicarse como el efecto de una "incompetencia sobrevenida", teniendo en cuenta que en esta técnica de legislación concurrente el establecimiento preciso de la línea divisoria de la competencia de las dos esferas compete establecerla, con los límites ya expuestos, a la esfera estatal. Es posible que ésta sea la explicación más simple (a ella parece referirse la Sentencia constitucional de 28 de julio de 1981: "esta legislación de las Comunidades.... puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal"), pero es más que dudoso que técnicamente quepa hablar de derogación de la norma de un ordenamiento por la norma de otro. En las relaciones entre el Derecho comunitario europeo y los Derechos nacionales se producen efectos del mismo alcance, y aun sobre supuestos virtualmente idénticos, y no se habla de derogación, sino de "primacia" o prevalencia; en los términos de una famosa Sentencia de la Corte de Justicia Europea, la *Simmenthal* de 1978, "todo juez nacional tiene la obli

gación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y de proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando inaplicada toda disposición eventualmente contraria de la Ley nacional, sea ésta anterior o posterior a la regla comunitaria". Este es el efecto específico, el desplazamiento en la aplicación, la inaplicación de la norma del ordenamiento menor. Igualmente en el Derecho federal germánico se habla, para virtualmente el / mismo caso que aquí nos ocupa, de Vorrang, primacía de / la norma federal sobre la territorial. Finalmente, y esto le parece definitivo, entiendo que es aquí específicamente aplicable un concepto constitucional inequívoco, / el concepto de "prevalencia" del Derecho del Estado sobre el autonómico, según la cláusula del artículo 149.3, de que luego se ocupa más despacio.

Hay otra razón adicional para preferir la idea de desplazamiento o prevalencia sobre la derogación y es la normalidad con que la entrada del Derecho estatal en un campo hasta entonces propio del nivel autonómico pueda ser ella misma circunstancial, de modo que sea seguida de una retirada ulterior (el ejemplo de una medida coyuntural económica, temporal o excepcional, puede ser / claro). Pues bien, si la norma estatal hubiese derogado

a las autonómicas contrarias su retirada siguiente obligaría a las Comunidades Autónomas a volver a promulgar / las mismas normas antiguas para reocupar el espacio temporalmente ocupado, y en seguida abandonado, por el Estado. En cambio, las técnicas de desplazamiento o prevalencia, por las que el se inclina resueltamente, dispensarían de la artificiosa necesidad de una nueva promulgación de las antiguas normas, las cuales recuperarían automáticamente su espacio una vez que el Estado lo abandonase.

De este modo, la técnica de la prevalencia o / del desplazamiento del Derecho estatal en este punto es una técnica flexibilizadora, que resuelve con simplicidad el problema de las oscilaciones de los límites divisorios de las dos competencias, oscilaciones que son, en cierto modo, la "respiración " del sistema, que hay que facilitar y no entorpecer con la rigidez de un criterio abrogatorio. (G.Enterría. Curso Derecho Administrativo. / Tomo I, pag. 303-305)

La gran fórmula de cooperación entre el desarrollo normativo estatal y autonómico en una gestión repartida en común como la Seguridad Social es la de ejecución o desarrollo por parte de la administración autónoma

de la legislación estatal que en punto a nuestro estudio se recoge en el art. 149.17 al decir que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, lo que han generalizado los Estatutos, que con unanimidad han atribuido a las respectivas Comunidades, tanto el desarrollo de esos grupos normativos básicos, como la ejecución del sistema normativo global, que resulta de esa integración de normas de procedencia autonómica y estatal, siguiendo pautas desconocidas en los orígenes del federalismo, y que paulatinamente fueran incorporándose a los diversos modelos europeos tras el influjo de las Constituciones Suizas de mediados del pasado siglo, llegándose en algún supuesto a eliminar la posibilidad de que para algún tipo de materias la federación tenga medios de ejecución propios, dado que como regla general estas se encuentran en manos de los estados miembros, quien interviene como Administración propia o como Administración comisionada al efecto, lográndose con ello una legislación uniforme en sus bases como han recogido las sentencias de 24 de enero y 4 de mayo de 1982 al decir el Tribunal Constitucional, que el constituyente al reservar al Estado

do la legislación laboral tiene presente la perspectiva de conseguir una regulación uniforme de tal materia confiada sustancialmente a aquel.

7.- El caracter superior del Derecho Estatal en su ordenamiento unitario

Las cláusulas de prevalencia y supletoriedad / del Derecho del Estado son fundamentales en el equipamiento integrado del sistema jurídico vigente a la luz de la propia Constitución.

Recogidas en el art. 149.3 vienen por separado a ser objeto singular de apoyo para la tesis unitaria del ordenamiento jurídico frente a la posición bifronte o dualista.

A tal efecto es posible distinguir: la competencia sobre las materias, que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, que de este modo practicará su función de individualidad aglutinadora de todo el Sistema jurídico, que ofrece una posibilidad de llegar a ciertos núcleos del átomo a las Comunidades Autónomas, que de no practicarse en tal cometido verán su compartimento estanco influido por el abovedamiento

to, que originara de modo cóncavo, la permanencia de ese iter y su destino final en el seno del todo conjunto representado por la acción normativa del Estado.

- Las normas del Estado prevalecen frente a las propias de la Comunidad Autónoma en todo lo que no esté atribuido exclusivamente en favor de estas, lo que a nuestro juicio confirma la tesis de que en la programación / compartida de la acción concurrente opera un principio de jerarquía política, que se traduce en un escalafonamiento ordenado desde lo niveles superiores a los inferiores, / que se extenderá al conflicto motivado por la existencia de normas en colisión, al igual que a la supuesta laguna o insuficiencia de la normatividad inferior.

- El Derecho estatal en todo caso será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas, que por ello no podrán tener su propio derecho de supletoriedad interno, ni podrán acudir a complementarse a través de la interconexión, que pudiera intentarse montar entre los derechos autonómicos, así creados, en el seno de la Constitu- / ción y del ordenamiento jurídico superior y conjunto como lazo de unión del haz de canales y vías, que permiten llegar a núcleos de poder normativo que derivan del principal por vía directa en caso de competencia exclusiva o /

por vía desviada en caso de competencia compartida en /
conurrencia. (Seguridad Social)

Las cláusulas constitucionales de prevalencia priman al Derecho del Estado como orden jurídico superior, integrador del Derecho autonómico, convirtiéndose en las materias de competencia distribuida, como en el caso de la Seguridad Social, en superior jerárquico político y por / consecuente superior jerárquico jurídico, sin que sea esto contradictorio, sino al contrario confirmatorio de la tesis aglutinante sostenida, frente a la opinión de doctrina tan autorizada como la del prof. G. de Enterría, / que estructura la pirámide normativa como la unificación de dos conos unidos por sus vértices, merced a la Constitución, en base a una pluralidad de ordenamientos. (G. de Enterría. Curso de Derecho Administrativo. T.I, pag. 343).

Por el contrario la unificación judicial de la aplicación normativa nos hace pensar, que el Derecho esta tal goza de supremacía vinculando a los jueces, digan lo que digan las leyes autonómicas.

Por lo demás, piénsese, que la atribución genérica al derecho estatal de la categoría de supletorio exclusivo, significa un orden de hegemonía y primacía determinante de su aplicación automática, partiendo de la base

de que el bloque autonómico, puede ser insuficiente, o ausente, frente al Derecho del Estado, que en tanto que De-recho común general goza no de una simple presunción de / globalidad sino de una atribución específica Constitucional, que asegura la garantía máxima a que un ordenamiento puede aspirar, cual es la suficiencia absoluta no solo para si, sino también para los propios bloques autonómicos / de naturaleza normativa, que por el contrario parten de / la base de su inicial y originaria autolimitación comple-tiva.

En este punto, poco creemos que pueda objetarse, toda vez que la diferencia de redacción en punto a la conceptuación de supletoriedad, que se ofrece constitucionalmente al Estado, y el que el orden civil ofrecía al Dere-cho privado como común y supletorio "del que lo sea" en / los territorios en que rige el derecho foral, va un haz de años luz, que permite tener al Derecho estatal no como supletorio de último grado, sino como común y básico, en base a estar "prima facie" todo el ordenamiento integra-do en un sistema jurídico global único, en donde la prevalencia del derecho estatal deriva de su posición en aquel, lo que lo hace quedar como único derecho genérico. (vease art.13.1 del Código Civil Vigente)

Así ha quedado, por lo demás, recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al señalar la necesidad / de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad en relación con las Comunidades Autónomas, precisamente, en base y como consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés general de la Nación, pues / los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades generales del Estado, que quedan recogidas en la normativa que de este emana, pues si la Constitución ha reservado las materias transcendentales en manos del propio Estado, no lo ha hecho por un afán de orden puramente estético sino por cuanto que aquel ocupa una posición de primacía o superioridad, de modo que en lo transcendente regulara en exclusiva las materias a el atribuída, en lo fundamental regulara lo básico y en lo secundario normara aquello que haya quedado fuera del ámbito Estatutario en virtud en los dos primeros casos de la esencia de lo que va a ser objeto de regulación, de modo que aparece una jerarquía normativa derivada del hecho necesario consistente en que lo fundamental y básico sea regulado por normas del Estado de alcance superior, frente a lo marginal o irrelevante para el interés general primigenio, que será objeto de normación por disposiciones propias de

ámbitos de jerarquía política y normativa de inferior / rango.

No se acudir^á para estructurar tal normativa a la forma externa, de modo que una orden quede por debajo de un Decreto, sino que la forma a su vez jerarquizada se adaptará en su cobertura de la materia a regular el / caracter esencial o secundaria de la misma, de modo que en la nueva jerarquía se vuelve a los orígenes, y estaremos ante una norma de superior rango por cuanto que ha regulado una materia más esencial, y posteriormente se / le dará el rango formal que le corresponda. Ello es una cuestión esencial: no puede ser objeto de regulación por un orden político de inferior jerarquía, cualquiera que sea la forma externa de cobertura que quiera dársele, / pues si la materia es esencial aunque la regulación venga definida por la norma de máximo rango del orden político autonómico inferior en todo lo que se refiera a la legislación compartida como la de Seguridad Social, ésta devendrá en nula por infringir jerarquicamente no el aspecto externo del orden prefijado, sino por adentrarse en el escalón superior, que resulta tal por normar la sustancia de la materia objeto de producción legislativa. / La norma de cualquier rango del orden político autonómico

es inferior en todos los supuestos de legislación compartada, pues no puede regular lo esencial, y en el desarrollo normativo de lo fundamental habrá de sujetarse es- / trictamente a la normación superior que ha cercado el / campo de lo básico.

El conjunto constituye así el cuerpo fundamen- tal de las normas vigentes, no solo desde el punto de / vista cuantitativo o estructural sino desde el punto de vista sustancial, principalmente, de modo que incluso pa- ra que pueda ponerse en funcionamiento la mecánica normativa autonómica, resulta inexcusable acudir a ese fondo/ jurídico general, que supone su propia contextura y que viene dado por el propio Derecho estatal, ofreciendo las bases sobre las cuales exclusivamente el orden autonómi- co puede funcionar.

Las cláusulas prohíben la apelación de Derechos extranjeros, de derechos históricos o de costumbres locales fuera del propio marco diseñado constitucionalmente.

Entender lo contrario, a nuestro juicio es incompatible con la consideración de que el Derecho del Estadado recoge el único sistema de fuentes admisible, pues si se concibe el orden constitucional como contenedor de

ordenamientos jurídicos propios separados, nada impedirá en principio pensar que es posible para esos arbitrar / un sistema de fuentes nuevo.

La mera presencia del Estado junto con una pluralidad de ordenamientos no asegura al conjunto una unidad de sentido y funcionamiento, aunque ello constituya un importante valor social de integración por sí solo, / si tal presencia no posee un régimen vital propio en virtud del cual a aquel le corresponde el decisionismo jurídico de relevancia, porque es superior, de modo que los demás bloques normativos reservados a las Comunidades Autónomas lo sean en régimen de dependencia, pues no participan activamente en la asunción de responsabilidades jurídicas transcendentales o básicas, y esta dependencia / les viene dada por su papel inferior a que han sido llamados a la hora de programar y realizar el propio ordenamiento jurídico. El Derecho del Estado aparece así como Derecho común o Derecho universal de España en el decir de los clásicos. (Assó. Instituciones de Derecho Civil).

Y es que como ha señalado Castro y Bravo / el término de Derecho supletorio puede emplearse de dos modos distintos, según su función jurídica, junto a un / régimen jurídico organizado unitariamente, y que tiene /

en cuanto tal, aspiraciones de ser completo, se reduce a regular las hipótesis de hecho no previstas por las leyes propias, ministerio a que se reduce el Derecho romano al afirmarse los Derechos Nacionales. Pero respecto / de derechos incompletos, constituidos por el mantenimiento de materias reservadas, locales y algunas costumbres, el Derecho supletorio alcanza la categoría superior de / "ius commune"; es el papel que desarrolló y desempeñó el Derecho romano respecto de los "statuta" medievales. (Castro. Derecho Civil de España. Tomo I, pag. 199).

Y es que poco hay nuevo bajo el sol de la vida jurídica.

8.- La potestad Estatutaria

Siguiendo a dicho autor es de recordar que un eco de las luchas sostenidas entre el particularismo de las ciudades, los gremios y ciertas clases privilegiadas contra la unificación del Estado nacional, es la afirmación que aún hoy por algún autor se hacen de que conservan una "autonomía" jurídica como verdaderas fuentes de Derecho. En la organización medioeval de Italia y Alema-

nia, fue preciso afirmar frente a la "potestas leges ferendi" del Emperador, el poder de las ciudades y los señores de establecer reglas jurídicas, "potestas statuendi"; coexistieron así, en continuada lucha por la supremacía, reflejada en las obras de glosadores y postglosadores, dos fuentes jurídicas independientes, el "ius / commune" y los "statuta". En el Derecho español se procuró, desde muy pronto, evitar esta dualidad. D. Alfonso X, siguiendo la tradición goda, afirma el poder de hacer leyes de los Reyes, añadiendo, "e otro ninguno no ha poder de lo facer en lo temporal; fueras ende si lo ficiesen / con otorgamiento dellos"; doctrina que naturalmente se aplicará a las ciudades, villas y demás "universitates". En Alemania la situación especial política creada en / 1870, y los perjuicios de escuela de los germanistas, / entusiastas por la conservación de los restos de un / muerto pasado, hizo pensar que si el Derecho es la "convicción declarada de una comunidad", toda "comunidad orgánica" había de ser una auténtica fuente de Derecho; así, se admitían como tales: las familias de la alta Nobleza, los municipios, las Iglesias, las Corporaciones / de Derecho público y las Corporaciones de Derecho privado. Estas afirmaciones pueden ser válidas para ciertas

situaciones históricas en que coexisten diversas organi-
zaciones sociales con poder legislativo, cuando no se /
ha alcanzado la unidad estatal, pero no lo son desde el
momento en que el Estado ha adquirido el monopolio esta-
tal. Los municipios y corporaciones públicas tienen el
caracter de organismos subordinados, son piezas de la /
maquinaria del Estado, para cuyas funciones se les en-/
trega un ámbito de mayor o menor iniciativa. Las corpo-
raciones privadas, solo pueden tener actividad normati-
va, según y conforme lo dispuesto por las leyes. (F. /
de Castro, T.I pag 276).

En nuestro caso la unidad nacional es indiscu-
tible y la aglutinación de todo el orden jurídico en un
solo ordenamiento también, de modo que ha de considerar
se que frente a la jerarquía de fuentes para las reglas
de distinto origen debe de distinguirse la jerarquía de
fuentes, para las que tienen un origen común, como ema-
nadoras de la soberanía única e indivisible; y entre es
tas en primer lugar aparece como primer criterio de dis
tribución el de la superioridad de la jerarquía políti-
ca, y en segundo lugar la de la jerarquía administrati-
va, de modo que el bloque normativo estatal y autonómi-
co quedan unidos por un principio de jerarquía general

fundadas en los principios generales rectores del régimen constitucional autonómico, que predominará en las / legislaciones exclusivas; en segundo lugar por principio de jerarquía política para con respecto a las legisla- / ciones compartidas en donde la superioridad estará ostentada por el Derecho estatal que regula la sustancia y las bases de la materia distribuida frente al poder / autonómico que desarrolla aquella ajustándose a la misma; en tercer lugar una jerarquía administrativa del orden de que emanan, de modo que queden entroncadas separadamente en cada bloque normativo, pues una norma de / regulación básica o fundamental no será derogada por otra de superior categoría formal pero que pertenezca al poder autonómico que carece de facultades para la norma ción de esa esencia básica, como pudiera acaecer en punto a la Seguridad Social.

CAPITULO TERCERO

FORMACION HISTORICA DEL REGIMEN AUTONOMICO.

- 1.- Antecedentes remotos. 2.- Antecedentes próximos.
- 3.- El informe Enterría. 4.- El proyecto de Ley orgánica / del Proceso autonómico. 5.- La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la función armonizadora de la acción esta tal.

C.- FORMACION HISTORICA DEL REGIMEN AUTONOMICO

1º Antecedentes remotos

Como ha señalado Muñoz Machado, en el Pacto / de San Sebastián de 1930 se había contraído el compromiso de dar una solución rápida y sincera a los problemas regionalistas, sobre todo para el caso Catalán, y / aunque también hubiese acuerdos concretos respecto de / la forma de dar respuesta general al problema, posteriormente no habría acuerdo en torno al modelo elegido, considerándose por algunos que no era conveniente recoger en la propia Constitución el término de alusión federativa, ya que ciertamente en la Constitución estaba la esencia federal, debiendo entenderse generalizado el recelo de la época al término federal como causa primaria, que llevó a los constituyentes a descartar su uso.

Conviene además recordar que en la Constitución de 1931 y por su influjo en la vigente de 1978, / puede estarse de acuerdo en la opción seguida, lo que / servía de mucho a la hora de efectuar una aproximación al modelo diseñado para proceder a su estudio partiendo

de los regímenes, federales pero ciertamente faltan los elementos tradicionales del federalismo, pues no hay / pacto federal, no se comparte la soberanía ni se monta una segunda Cámara para integrar a los representantes / de los Estados, ya que la soberanía nacional, según reza el Título preliminar de la Carta Suprema vigente, reside en el pueblo español unido en el seno de su patria común e indivisible, cual es la Nación española, de la/que se predica su indisoluble unidad, que por extensión participa de este carácter por innato del de soberanía, organizándose el Estado según el art. 137 en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que reflejan así una simple organización territorial de aquel, que tiene su/representación de tal carácter a través del senado como Cámara integrada en las Cortes Generales según disponen los arts. 66 y 69.

Merece destacarse a este respecto lo que señalaba al efecto el preámbulo del anteproyecto de Constitución de 1931 en el que la Comisión Jurídica Asesora / decía:

"Las provincias han adquirido, en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer; y en la mayor parte del territorio nacional nadie

protesta contra esa organización, ni reclama otra. Hubiera sido pues, arbitrario, trazar sobre el papel una República federal que por lo visto no apetece a la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta. Más con igual claridad en otras regiones españolas, han surgido o apuntan anhelos de una personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política. He aquí por qué la comisión ha preferido, en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o / menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo.

2º Antecedentes próximos

Como fórmula previa al régimen Constitucional en España se ensaya la plasmación del Estado regional a través de la figura de la preautonomía, que llega a ser material de laboratorio en pruebas, adecuado para utilili

zarlo como adelantado del proyecto ulterior, hasta el / extremo de que la Constitución tendrá que ocuparse de / esta figura en la disposición transitoria primera y séptima al decir respectivamente:

En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Los organismos provisionales autonómicos se / considerarán disueltos en los siguientes casos:

a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.

b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.

c) Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.

Entre la ley para la reforma política y la aprobación de la Constitución, se opera con esta "fórmula magistral", a raíz del D.L de 29 de septiembre de / 1977, por el que reconstruye a Cataluña de la Generalidad, utilizándose desde entonces la operativa de las comisiones mixtas de transferencias para diseñar "negociadamente" la base de lo que luego se plasmaría constitucionalmente con una pleyade tal de defectos y de influencias políticas, que harían del Título VIII de la Constitución un proceloso mar de confusión, partiendo del error inicial, auspiciados por las ansias de ocupación / clientelística de microorganismos de poder, de trasladar la fórmula a otras regiones que carecían de cualquier antecedente histórico justificante.

Así, además de la operación catalana, se practican intervenciones quirúrgicas de semejante tenor en el País Vasco, Andalucía, Galicia, Aragón, Asturias, Valencia, Baleares, Castilla, Extremadura, Murcia y Canarias, merced a Decretos leyes sacados a multicopia, en un afán de plasmar el aspecto organicista que permitiera entreveer el número de "puestos" a repartir, y sin una prefijación de funciones y competencias que hubiera permitido una acción homogenizadora dotada de sentido /

común, condiando esta tarea a las Comisiones mixtas en donde se practicaba la "negociación política", que llevó indefectiblemente aunque el modelo a elegir fuese el de aquella comisión que mayor nivel de transferencias / hubiera permitido, con lo que se reproducía la tarea imitadora, sin que se obedeciera a criterios técnicos elementales fijados en el punto de partida.

3º El Informe Enterría.

Estos criterios tuvieron que ser fijados "a / posteriori" previo acatamiento consensual entre el Gobierno y la oposición mas representativa de la imperiosa necesidad de poner "orden en la cacharrería".

A tal efecto la Comisión Enterría elaboró un informe sobre autonomías junto con un conjunto de expertos sistematizado en una introducción, un planteamiento general, la articulación de las propuestas, y el examen del contenido de una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico.

Finalmente se procedía a la enumeración de / las materias que habrían de ser objeto de acuerdos políticos complementarios y que son los siguientes:

1- Debe generalizarse la creación de Comunidades autónomas en todo el territorio del Estado. Las Comunidades uniprovinciales deben ser excepción. Se aplicará rigurosamente la exigencia del artículo 143 relativa a la "entidad regional histórica". La sustitución de la iniciativa autonómica por las Cortes, que prevé el art. 144, debe ponerse a contribución, cuando sea preciso, / para lograr la generalización del sistema de autonomías.

2- Fijación definitiva del mapa autonómico resultante.

3- En el año 1983 deben estar aprobados todos / los Estatutos de autonomía.

4- Fijación de fechas para la celebración de todas las elecciones de ámbito regional.

5- Determinación de un calendario homogéneo de / transferencias a todas las Comunidades autónomas de los servicios correspondientes a las competencias enunciadas en el art. 148.1 de la Constitución. En todo caso, debe respetarse el calendario que se haya establecido respecto de las Comunidades ya constituidas.

6- Las transferencias a las Comunidades que se / constituyan deben seguir preferentemente, en la medida que hayan asumido competencias efectivas, el orden adop

tado respecto de las Comunidades ya constituidas.

7- Todas las Comunidades autónomas que se constituyan en lo sucesivo deben asumir un cuadro, relación o bloque de competencias común de manera que permita a las Comunidades autónomas asumir bloques orgánicos de / materias, que posibilite una racional y homogénea atención de los serivios públicos.

8- Utilización de las previsiones constitucionales (en concreto, art. 150.2) que permiten transferir o delegar a las Comunidades autónomas competencias de titularidad estatal, con carácter rigurosamente excepcional y siempre a través de leyes sectoriales de carácter general al margen del Estatuto con ocasión de la regulación de cada materia concreta o de conjunto competencial homogéneo.

9- Todas las Comunidades autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél.

10- Establecimiento de un sistema electoral para las citadas Asambleas, en el que la elección sea directa y no de segundo grado, que permita que parte de sus

miembros tengan simultáneamente la condición de Diputados provinciales, sin que ello implique un aumento de / número de estos últimos.

11+ Ha de asegurarse la máxima representatividad de las Diputaciones provinciales dadas las importantes funciones que a éstas deben asignarse en el ámbito de / las Comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyan.

12- Los periodos de sesiones de las Asambleas que en el futuro se constituyan en las Comunidades autónomas deberían ser limitadas temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de / miembros. Estos sólo percibirán dietas por sus asistencia a las sesiones y no sueldos fijos.

13- Debe reconocerse la inviolabilidad de los parlamentarios de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus cargos, pero no su inmunidad. Ello con independencia del posible reconocimiento de un fuero especial.

14- Los ejecutivos regionales no deben tener un / número de miembros superior a diez.

15- No existirá más personal libremente designado en las Comunidades autónomas que el estrictamente preciso.

so para el apoyo inmediato de los órganos políticos. To
dos los cargos con responsabilidades administrativas di
rectas desde el nivel equivalente a Director general se
rán designados entre funcionarios.

16- En la redacción de los Estatutos de las Comu=
nidades pluriprovinciales ha de preverse que las Diputa
ciones provinciales gestionen ordinariamente los servi
cios confiados a quéllas bajo su dirección y control, /
así como que puedan recibir competencias por transferen
cia o delegación.

17- Los Estatutos deben incluir medidas tendentes
a evitar la burocratización de los servicios centrales,
en el sentido que se ha indicado en este informe, y a
impedir la constitución de una Administración periféri
ca propia de la Comunidad autónoma.

18- En las Comunidades autónomas uniprovinciales
la Diputación se integrará en la organización política
de aquélla, y sus servicios administrativos seguirán /
siendo la base de la nueva Administración regional.

19- Con el fin de que cualquier eventual rectifi
cación del mapa autonómico no obligue a replantear la /
totalidad del proceso de constitución de Comunidades a
utónomas, los Estatutos de autonomía deben prever la ul

terior integración de provincias limítrofes con características afines de carácter histórico o cultural.

20- Los Estatutos de autonomía deben prever la ulterior integración de otras provincias limítrofes a las que inicialmente constituyan la Comunidad respectiva.

21- Los Estatutos deben permitir la sustitución / del sistema de Comisiones mixtas por el de Comisiones / sectoriales o, cuando menos, que los acuerdos de transferencia se preparen por éstas y se ratifiquen por aquéllas.

22- Las transferencias han de ser objeto de una / programación común para todas las Comunidades que en lo sucesivo se constituyan, aplicándose con contenido homogéneo para todas ellas y de forma simultánea. La programación debe efectuarse recogiendo la experiencia inmediata de las Comunidades ya constituidas.

El papel fundamental del informe es el de tratar de corregir, tal y como con curioso alarmismo se les había encargado, los problemas organizativos y de todo orden a que había conducido la eficacia irreflexiva de las fórmulas negociadoras, llegándose a decir que "lo / cierto es que de un empleo exclusivo e inmoderado del principio dispositivo, sin que le sean aplicadas las /

correcciones que la propia Constitución establece, es /
difícil que pueda resultar una racional organización /
del Estado, supuesto un sistema de autonomía generalizado
do".

Concluyendo en que la construcción ordenada /
del Estado de las autonomías exige operar simultaneamente
te sobre dos frentes: debe llevarse a efecto, primero,
un desarrollo de algunos principios constitucionales, /
que aunque lucen expresamente en su texto o forman parte
te del propio tejido del sistema, son su propia fibra /
institucional, y no han sido utilizas.

En segundo lugar, y dado que la mayor explicita
ción de los referidos principios no debe ni puede produ
ducir el abatimiento de algunos ámbitos de libertad de
autoorganización, que no es constitucionalmente posible
reducir por obra de la legislación del Estado, es preciso
so operar sobre el proceso en marcha, de manera que las
fuerzas políticas llegen a convenir en la aceptación de
algunos principios generales sobre la organización y /
competencia de las Comunidades Autónomas. Estos princip
pios, finalizan, resultan de imprescindible aplicación
para ordenar el proceso autonómico, y por ello deben uti
lizar uniformemente al tiempo de ejercitar la corres-

pondiente iniciativa autonómica y proceder a la aprobación de los Estatutos de autonomía y a su ulterior desarrollo. Todo ello contribuye a que todavía hoy no pueda definirse con precisión la configuración final del mapa autonómico, y sobre todo, lo que es más importante, a / que no pueda saberse con exactitud cuánto tiempo habrá de pasar hasta que esté completamente formado.

La Comisión entiende que esta situación es / notoriamente inconveniente, que perjudica la racional y ordenada atención de los asuntos públicos y que produce a los ciudadanos el lógico desasosiego que deriva de la incertidumbre, de la imposibilidad de aprehender las líneas maestras del modelo de Estado hacia el que nos encaminamos, y de la duda razonable acerca de si no habrá que pagar un precio demasiado elevado en el tránsito.

Hallándonos en estos momentos a mitad del camino de la generalización de las autonomías territoriales, resulta conveniente acelerar el proceso en la medida necesaria para concluir la primera fase de la etapa de transición, que debe finalizar con el acceso a la autonomía de la totalidad de los territorios españoles.

No es saludable para la organización del Estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble y con

tradictoria faz, de manera que sus estructuras respon- /
dan a la vez a los principios de la centralización más
severa y de la descentralización más profunda. Si ello
se permitiera, el Estado, como totalidad organizativa,
tendría que ajustarse simultáneamente a dos patrones dis-
tintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos,
producir normas de estructura y alcances diferentes para
cada parte del territorio, desarrollar políticas distin-
tas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con a-
rreglo a dos mentalidades. En estas condiciones sería /
muy difícil, si no imposible, que la máquina administra-
tiva, quienquiera que sea el que la maneje, consiga ase-
gurar un nivel mínimo de operatividad social.

En este sentido, estimando la Comisión que re-
sulta ya conveniente la generalización del sistema de au-
tonomías, cree también que no es menos necesario que las
Comunidades autónomas que se constituyan deban ser sufi-
cientemente sólidas, con dimensión, población y recursos
bastantes para asegurar el óptimo prestacional de los di-
ferentes servicios públicos cuya titularidad han de reci-
bir y la imprescindible autenticidad de la vida política
que ha de desenvolverse en su seno.

La propia Constitución ha previsto este proble-

ma y ha establecido principios de los que debe hacerse / uso decididamente. En efecto, para nuestro texto fundamental que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un / planteamiento contrario para las provincias que tengan / "entidad regional histórica"(art. 143.1), concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones o singularidades históricas. Más bien cabe entender que, al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciativas uniprovinciales. En efecto, establecidas las citadas excepciones, ninguna provincia puede acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente / las Cortes mediante ley orgánica (art. 144.1).

Otra limitación a la libre iniciativa territorial en materia de autonomías consiste en la habilitación constitucional en favor del Estado de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, permitiendo la integración de algunos territorios en Comunidades más amplias.

Quiere la Comisión llamar con ello la atención sobre la necesidad de aplicar la Constitución en sus es-

trictos términos y postular la no utilización con carácter general de las previsiones constitucionales (art. / 150.2) que permiten transferir a las Comunidades autónomas competencias de titularidad estatal. Y ello porque / el sentido institucional de dichas previsiones no es el de operar transferencias generales sino sectoriales o acotadas por materias. También porque la apertura incondicionada de las operaciones de trasvase de poderes del Estado a las Comunidades autónomas, fuera del marco estatutario, impide un asentamiento definitivo del sistema / y remite a un futuro incierto el cierre del período constituyente. Y, en definitiva, porque son reformas constitucionales que tienden a hacer perder toda su operatividad a preceptos que contienen un mandato meridianamente claro: las Comunidades autónomas deben esperar como mínimo cinco años antes de asumir estatutariamente el máximo de poderes que la Constitución permite.

Superada la etapa transitoria será momento idóneo de acceder al máximo autonómico admisible constitucionalmente. Pero ni aun así -obvio resulta advertirlo-/ llegará a imponerse una uniformidad total.

Una vez reducido a sus justos términos el valor de la uniformidad, debe subrayarse que son exigibles,

sin embargo, unas cotas mínimas de homogeneidad que hagan practicable la transformación del Estado centralizado. Y ello en el sentido siguiente: todas las Comunidades autónomas que se constituyan deben disfrutar de un patrón mínimo competencial idéntico.

Por estas principales razones es necesario generalizar en este momento fundacional un patrón o bloque competencial único, con el carácter de mínimo y no excluyente de las especialidades regionales. La operación no es compleja porque se cuenta con la lista de materias / que contiene el apartado primero del art. 148. Se trata, pues, de aplicar una vez más la Constitución en sus estrictos términos. Dado, sin embargo, que la lista referida es, como denunció en su momento la doctrina italiana para el art. 117 de su Constitución, asistemática (en cuanto que no comprende "bloques orgánicos de materias", esto es, conjuntos materiales que permitan una eficaz organización de los servicios comprensiva de todos los asuntos que están inmediatamente conectados con la competencia principal), es recomendable proceder a su interpretación con la flexividad precisa para la que las Comunidades autónomas puedan ejercer eficazmente las competencias que reciben. Es precisamente para conseguir este

fundamental efecto, como luego se dirá, para lo que han de utilizarse prioritariamente las transferencias y delegaciones a que se refiere el art. 150.2 de la Constitución, aunque con los límites antes expresados.

Instauradas las Comunidades autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado.

Por lo pronto no será difícil convenir en que la excesiva burocratización de los nuevos entes preautonómicos y autonómicos, aun en su andadura provisional, / es un elemento que ha contribuido a deteriorar la imagen del proceso autonómico.

La impresión de que se incrementa inútilmente el aparato público, quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente, puede fortalecerse cuando, generalizando el sistema de autonomías, proliferen también los cargos de carácter político, ejecutivos o parlamentarios.

En su consecuencia, los ejecutivos regionales deberán estar integrados por un número reducido de miembros, variable, desde luego, en atención a la cantidad

de competencias asumidas y a la población y extensión territorial de cada Comunidad autónoma. Las Asambleas legislativas, cuya generalización le parece a la Comisión, / conveniente, deberán tener períodos de sesiones reducidos y sus puestos no deben ser retribuidos de forma regular y permanente, sino por dietas, facilitándose además a ~~s~~ sus titulares el desempeño del cargo de Diputado provincial, a cuyo efecto pudiera establecerse que algunos / miembros de las Asambleas sean Diputados provinciales natos. Todo ello se analizará más pormenorizadamente en su momento.

Más severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos.

Una solución organizativa, de este tipo es, desde luego, contraria a los principios constitucionales / que imponen la descentralización administrativa (art. 103/ 103/, pero también violenta los principios fundamentales de la reforma que se avecina, que debe pretender, como / se ha dicho, un fortalecimiento y clarificación de los / servicios administrativos además de una recuperación del

ciudadano, al que la Administración debe volver la mirada ofreciéndole participación y, por ello, proximidad.

Los servicios centrales de las Comunidades Autónomas que en adelante se constituyan deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para / la asistencia a los órganos políticos, para que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial.

Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto y / sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar el éxito.

Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias.

Un falso prurito autonomista ha hecho de la /

actuación de las Comisiones mixtas Administración del Es
tado-Comunidades Autónomas, con competencias universales
en materia de transferencia, una exigencia clave para la
defensa de la idea autonómica, sin observar que, en ver-
dad, termina por dificultarla seriamente, además de ser
un procedimiento falaz en la práctica: la negociación no
es real, pues las soluciones se reproducen en cada Comi-
sión mixta sin matices notables, por lo que la potestad
de dirección de que se priva al Estado se entrega a la /
Comisión mixta que más ha progresado en sus trabajos.

Los objetivos a conseguir son, en síntesis, /
los siguientes: se trata de evitar que las Comunidades /
autónomas tengan que soportar el lastre, las distorsio-
nes y la carga de irracionalidad de la actual organiza-
ción de los servicios en la Administración del Estado, /
evitando que las transferencias se refieran a competen-
cias específicas de un Ministerio concreto y procurando,
por el contrario, que comprendan bloques materiales com-
pletos, que tengan sustantividad y organicidad suficien-
te como para permitir una organización y gestión eficaz
de los servicios correspondientes. Partiendo de este prin-
cipio como guía respecto del contenido de las transferen-
cias, las operaciones de traspaso deben ser luego simul-

táneas en relación con todas las Comunidades autónomas / constituidas y homogéneas en cuanto a su contenido. Las transferencias, en fin, deben ser objeto de una programación general y al ejecutarse deben quedar meridianamente claros los papeles relativos del Estado y de las Comunidades autónomas respecto del sector material de la acción administrativa traspasado, y especificados los procedimientos a seguir para articular las relaciones entre los entes públicos responsables concurrentemente de la / atención del sector transferido.

Unicamente si se parte de una concepción de la cuestión de las transferencias como la referida será posible una transformación del Estado con la cadencia y el compás debidos, que no genere soluciones de continuidad en la prestación de los servicios públicos y que no complique más la organización administrativa en lugar de / clarificarla.

Puede decirse, por el contrario, que tan cierto es que "cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo" (sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981), como que, según el criterio de la Comisión, la autonomía no puede entenderse en nuestro tiempo como separación sino como partici-

pación y cooperación fundamentalmente.

La idea se ha oscurecido en razón a las referidas interpretaciones estatutarias y es preciso relanzarla con todo ímpetu. Pero la postración de algunas ideas guía no es sólo cuestión de principio, sino que tiene / consecuencias operativas inmediatas. En efecto, la Comisión insiste en que todos los Estados basados en autonomías territoriales amplias de los que se puede traer ejemplo están organizados sobre la base de la idea de la concurrencia y la cooperación. Existe también en todos / ellos una regla de orden para superar las fricciones competenciales que pueden producirse en el marco de dicha / concurrencia, regla de formulación muy simple: Bundesrecht bricht Landesrecht, Bundesrecht bricht Kantonaes Recht, primacía del Derecho fedederal en caso de conflicto; es, en definitiva, el mismo principio que se ha deducido de la vieja e ilustre supremacy clause del artículo VI de la Constitución norteamericana de la que con razón se ha dicho que es la "verdadera piedra clave del arco / del poder federal" (Schwartz).

Pues bien, en nuestro sistema, aplicando lo establecido en el artículo 149.3 y por obra de la expan- / sión de las supuestas competencias "exclusivas" de las /

Comunidades autónomas, se está propiciando un giro de / ciento ochenta grados en aquella regla general, que es / la pieza principal de cualquier sistema autonómico, para consagrar el principio contrario, es decir, la supuesta primacía del Derecho de las Comunidades autónomas.

La Comisión disiente radicalmente de estas interpretaciones constitucionales que pueden llevar al bloqueo del sistema y que, además, no son las que cabe deducir legítimamente del texto constitucional. Por ello, ha de proponer en su momento la necesidad de aclarar estos extremos en los términos que se expondrán.

En consecuencia la Comisión entiende que las / propuestas que se contienen en el informe debieran articularse a través de dos instrumentos principales: uno legislativo, que sería la Ley Orgánica de ordenación del / proceso autonómico y otro que serían los pactos políticos, inicialmente no legalizados sobre el proceso autonómico, ya expuesto.

Para la Comisión, la Constitución no permite / interponer entre ella y los Estatutos de autonomía una / ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe, y aún reclama, la previsión de normas que dejando a salvo la libertad dispositiva de aquellos ordenen

el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras / del Estado, su adaptación progresiva al proceso autonómico y el correcto engarce del conjunto de piezas que de / acuerdo con el art. 137 han de componer la organización territorial que dicho precepto describe.

Estos son los objetivos, para ellos, que junto con el desarrollo de los principios constitucionales han de coadyuvar a la vertebración y sostenimiento del sistema autonómico, a través de la Ley general que la Comisión propone:

En este ámbito la Comisión consideraba necesario que la futura ley de Desarrollo Autonómico incluyera los principios siguientes que según puede verse tienen / una incidencia directa en cuanto a Seguridad Social se / refiere.

Primero: A efectos de hacer posible la coordinación de las acciones estatales y regionales (que en el nivel periférico está confiada al Delegado del Gobierno: artículo 154 de la Constitución) y, en su caso, de hacer viable el control de la actividad de las Comunidades autónomas a través de los procedimientos constitucionalmente previstos, ha de facultarse al Delegado del Gobierno para que pueda recabar información de las Comunidades /

autónomas sobre las disposiciones y resoluciones que adopten cuando éstas no sean objeto de publicación.

Segundo: Siguiendo una práctica absolutamente generalizada en todos los Estados basados en autonomías territoriales que existen hoy en el mundo occidental, es preciso explicitar un principio constitucional según el cual la ejecución por las Comunidades autónomas de la / legislación del Estado permite al gobierno central vigillar la observancia de la legislación que aplican; a cuyos efectos, puede solicitar información, enviar comisionados ante las autoridades superiores de aquéllas y formular los requisitos procedentes a efectos de la subsanación de las deficiencias observadas. Los requerimientos que el gobierno estatal formule habrán de configurarse / como vinculantes para las Comunidades autónomas. Cuando éstas, por cualquier circunstancia nieguen las informaciones requeridas o dificulten la labor de los comisionados, podrá articularse un procedimiento para que el Senado se pronuncie sobre la cuestión, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional y de que el Estado pueda eventualmente privar de eficacia general a / las resoluciones adoptadas por las Comunidades autónomas (lo que en la actualidad aparece establecido para la ins

pección docente en el Real Decreto de 6 de marzo de 1981), revocar ayudas, rescindir acuerdos, etc.

También en relación con el mismo problema habrá de generalizarse la regla (admitida ya en los primeros Estatutos de autonomía) de que la ejecución por las Comunidades autónomas de la legislación del Estado deberá sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten en desarrollo de aquélla, sin perjuicios de su facultad de organizar libremente los correspondientes servicios.

Tercero: Precisiones similares ha de contener la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico, / para los supuestos de trnsferencia o delegación de competencias en favor de las Comunidades autónomas. En estos casos, y por determinación expresa del art. 150.2 / de la Constitución, la Ley determinará particularmente lo oportuno respecto del control por el Gobierno sobre la actividad de aquéllas. Sin perjuicio de los principios particulares que puedan establecerse, es conveniente generalizar la regla de que, en el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, 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, dará lugar a la revocación de la delegación o transferencia. En su caso, tanto las instrucciones, cuando / su naturaleza lo permita, como las decisiones de revocación, serán sometidas al Consejo de Estado para que emita el correspondiente dictamen de acuerdo con el art. / 153 de la Constitución.

Cuarto: El Estado, siguiendo pautas que han / terminado por imponerse en otros sistemas similares al que va a constituirse entre nosotros, debe estar facultado para establecer (en su caso a través del Consejo / de Política Fiscal y Financiera a que se refiere el art 3º de la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980) las bases de una programación financiera a corto y medio plazo que / sirva para aunar esfuerzos en pro de la consecución de objetivos comunes. Las mismas finalidades programadoras, traducidas ahora en la planificación de la actividad material de la Administración, deben fortalecerse mediante el desarrollo de las previsiones del art. 131 de la Constitución en relación con la planificación económica. El esquema de colaboración que contiene dicho precepto

ha de aplicarse también a algunos planes sectoriales de alcance general (en los supuestos de concurrencia competencial) y desarrollarse debidamente para precisar los mecanismos de articulación entre planes, el grado y la medida en que los planes territoriales resultan vinculantes para el Estado, etc.

Quinto: La cooperación y la participación son, según se ha manifestado reiteradamente, principios fundamentales en un moderno Estado de autonomías. La Ley debe ilustrar y referir sumariamente algunos de los instrumentos de que el Estado y las Comunidades autónomas pueden servirse para hacerlos efectivos. Técnicos instrumentales a prever son los informes previos, slos conciertos o convenios (previstos en la Constitución, en / principio, sólo para las relaciones entre Comunidades / autónomas -art. 145-, pero, sin duda, como es práctica común en derecho comparado, generalizables también a la colaboración del Estado con aquéllas), el establecimiento de fórmulas de Administración mixta, la creación conjunta de entes institucionales, la cesión de competencias concurrentes a entes corporativos, la institucionalización de conferencias de Ministros o Consejeros de / distintos ramos, etc.

4.- El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En relación con el proyecto de ley remitido a la Comisión Constitucional del Congreso el 3 del 11 de 1981 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 17 del 11 de 1981 la primera cuestión a examinar es la de cuales serán las finalidades que el referido proyecto pretende que puedan quedar recogidas en / los siguientes puntos:

- Lograr una homogeneidad mínima en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según la división operada por la Constitución y los Estatutos de autonomía.

- Fijar unificadamente la regulación de la acción estatal en aquello que es de su competencia y que en junto a la Seguridad Social nos importa para con respecto a lo relativo a las transferencias de servicios / que eran ejecutados por la Comunidad Autónoma, y respecto de las bases del régimen jurídico y económico del / sistema que habrá de ser desenvuelto por las propias entidades autonómicas.

- Y por último establecer la mecánica de coordinación, colaboración e inspección entre la Administración del Estado y la Administración autonómica.

El carácter de la naturaleza jurídica del proyecto de Ley comentado es a todas luces la primera cuestión que debe ser debatida toda vez que desde el principio se mantuvieron posiciones encontradas que trataremos de exponer, y que ulteriormente fueron confirmadas o rebatidas por la Sentencia del Tribunal Constitucional.

El art. 81.1 de la Constitución en su redacción literal, ciertamente, no contempla a este tipo de Ley como una de las que deben revestir el carácter de / orgánica cuando dice: Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

No caben por ello más leyes orgánicas que las previstas por la Constitución, lo que ha sido entendido por la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que 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 orgá-

nica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación pues tal efecto / puede y aún debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declara cuales de los preceptos de aquella no participe de tal naturaleza, por lo que hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas, también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a tales materias y que por tanto sería desconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materia / reservada a ley ordinaria, de donde se deduce que una / ley orgánica no puede crear otros tipos o clases de leyes orgánicas no previstas por la Constitución.

El informe de la Comisión de Expertos proporciona diversas justificaciones al carácter orgánico de la ley dada la garantía que se persigue de la igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas en que se integran los españoles, lo que a través del art. 9.2 y 14 / de la Constitución asegura la incordinación de la ley / en el art. 81.1 de la misma.

Para Fuertes Suarez el proyecto de ley con- / cierne a todo el ordenamiento al aclarar los criterios

de distribución de competencias con inclusión expresa / de las legislativas, dado que las bases a que se refiere el art. 2º, que afectarían directamente a la Seguridad Social, pueden referirse tanto a materias reservadas como no reservadas, siendo por tanto lógico que participe del máximo rango legal con exclusión del Constitucional, esto es del de la ley orgánica. (El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Fuertes Suarez, pag. 8))

Para los profesores Zorrilla y de Angel son varios los argumentos que destituyen a la L.O.A.P.A. de / la condición cualificada de orgánica:

1.- Si el artículo 81.1 de la Constitución considera leyes orgánicas las relativas al desarrollo de / los derechos fundamentales y las libertades públicas, / su propagación a una esfera distinta de la tutelada por la sección 1ª, capítulo 2º, título I de la Ley fundamental (De los derechos fundamentales y de las libertades públicas) afectaría a la dinámica del derecho colectivo a la autonomía (artículo 4º.2 del Código Civil) incompatible con la expresa voluntad opuesta a tal analogía -- no se olvide que, además de las excepciones del artículo 4º2 del Código, la integración a pari puede verse /

excluida en la propia finalidad o contexto de la norma afectada-- por obra de la reducción del mecanismo de la ley orgánica, en materia autonómica, a la aprobación de los Estatutos de la Comunidad, lo cual colimita sendas parcelas más allá de las que el recurso a esa especie / legislativa es inaceptable.

2.- No hay duda sobre el caracter de numerus clausus que asiste a la enumeración del artículo 81.1 / de la carta política, por lo que el mutismo de su artículo 150.3 no se puede entender expresivo de una duda / sobre el desarrollo de la cláusula en blanco de remisión del primero, cuando --en otra ocasión marcada por por la necesidad de armonizar, como la de la planificación económica-- el artículo 131.1 de la Constitución / guarda silencio.

3.- Si la porción de la LOAPA que no sienta / principios armonizadores carece de asidero constitucional y trata de edificar unos addenda postestatuarios, / el problema de la forma de ley orgánica, que aquélla / pretendió asumir, es ancilar y secundario, ya que siempre presupondría la constitucionalidad de la materia / --inconstitucionalidad en este caso-- que, usando de / esa vía normativa, trata de formalizarse como mandato /

eficaz, siendo así que la precitada Exposición de Motivos no ha ocultado su afán de ir bastante más allá de / lo que el art. 150.3 de la Constitución autoriza.

4.- En la parte que la LOAPA dice desarrollar la hipótesis del art. 150.3 de la Constitución, su calidad de ley ordinaria le vienende la exégesis del precepto legitimador, que se refiere a una pluralidad o sucesión de leyes dadas ad hoc y a medida que lo demanden / situaciones friccionales de interés general, pero siempre concreto y nacido de una colisión antecedente y consumada, nunca abstracto y ligado al temor o prevención / de que el conflicto se produzca. Si la mayoría calificada del art. 150.3 in fine de la Constitución es exigencia del interés general conexo con la necesidad que la / armonización impone, poco sentido tiene --habida cuenta de que la técnica de todo estado de necesidad aligera, / por definición, los entorpecimientos de solemnidad y de forma-- agravar éstos y añadir al requisito inicial la / mayoría que prescribe el art. 81.2, duplicando una carga cuyo alivio es inherente a la traza de la situación contemplada, pues, de una parte, se persigue la garantía / consistente en la declaración bicameral del Estado necesario y, de otra, se procura salir de su anormalidad sin

dificultades mayores que las requeridas por la sustancia- /
ción de una ley ordinaria.

5.- La imposición de ley orgánica para escla-
recer conflictos que, en la óptica del artículo 150.3 de la
Constitución, pueden adquirir progresiva frecuencia, iría /
contra la naturaleza de las cosas y, andando el tiempo, po-
dría convertirse en obstáculo al ejercicio legislativo de /
la armonización, en cuanto que dos formaciones sucesivas de
voluntad parlamentaria de una misma magnitud se explican /
costosamente cuando el centro de gravedad decisionista se /
ha desplazado al reconocimiento de un estado de necesidad /
que reclama soluciones expeditivas y no dilatorias del regre-
so a la normalidad.

6.- Junto a las predichas objeciones, el recur-
so a la fórmula de ley orgánica para cumplir el mandato del
artículo 150.3 de la Constitución obsta a que sus efectos /
--máxime a falta de literal e inequívoca prescripción-- se
obtengan por el, sin duda más accesible, camino de la ley /
ordinaria, lo que pone la acción de los poderes públicos en
pugna con el artículo 9º.2 de la ley fundamental y pasa por
alto que, ante todo, los principios armonizadores dispensan,
en buena ética política, una plenitud de igualdad y liber-
tad exigente de facilidades y no de impedimentos.

Respecto del carácter armonizador del proyecto / hay que indicar que el art. 150.3 establece que 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.

En cuanto a este punto un primer sector doctrinal coincide en que las leyes de armonización pueden promulgarse tanto antes como después de que lo sean las disposiciones autonómicas objeto de la armonización. Para este sector sería plenamente válido el carácter armonizador de la LOAPA.

Fuertes Suarez considera que la idea esencia del/ art. 150.3 es que la ley de armonización persiga un resultado armonizador y en tal sentido es indiferente el momento / en que los principios armonizadores sean establecidos, entendiendo que 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. (obra citada, pag. 10).

En sentido contrario se pronuncia Serrano de Trina considerando que en tal caso la ley armonizadora no será plenamente respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas.

Para los profesores Zorrilla Ruiz y de Angel el /
pasaje del art. 150.3 resulta claramente inteligible a la /
luz de un elemento gramatical de interpretación, conforme /
al art. 3.1 del Código Civil si no se interfieren otros ele-
mentos que desfiguren lo que en aquel aparece con clara uni
vocidad lo que se confirma con los siguientes criterios que
fundan esta corriente doctrinal opuesta a la expuesta en /
primer lugar:

Importa repetir que el artículo 150.3 de la Conti-
tución menciona exclusivamente las leyes que establezcan /
los principios necesarios para armonizar las disposiciones
normativas de las Comunidades Autónomas. El pasaje resulta
claramente inteligible a la luz de un elemento gramatical /
de interpretación (artículo 3º.1 del Código Civil) bastante
para dotarle de sentido si no se inmiscuye ningún otro com-
ponente razonable de duda sobre lo que ahí se expresa con /
palabras de evidente univocidad. Sólo forzando sobremanera
su dicción puede llegarse a la premisa de que --comprimien-
do o acolando palabras del texto aproximadas artificiosamen-
te-- la Ley de Armonización constituye un nomen iuris inédito
hasta ahora. Tesis a que se oponen los argumentos siguien-
tes:

1.- Los principios de legalidad y seguridad jurídica

ca, que proclama el artículo 9º.3 de la Constitución, rechazan una expansión de la continencia del ordenamiento jurídico --a los límites estrictos del cual se someten los poderes públicos (artículo 9º.1)-- más allá de las expresiones nominadas de potestad legislativa que los artículos 81 y / siguientes del texto constitucional tipifican.

2.- El artículo 150.3 proviene del artículo 139.3 del Anteproyecto de la Constitución, donde, para armonizar, se anunciaba una sencilla Ley de Bases, variantede poder / normativo común y exenta de toda novedad.

3.- El artículo 19 de la Constitución de la 2ª República española también se refería a una ley que había de fijar las bases de las disposiciones legislativas de las regiones, sin pormenorizar ni hacer cuestión de su singularidad categorial.

4.- El iter legislativo que precedió al artículo 150.3 de la Constitución enseña que la sustitución del giro leyes de bases por leyes fue debida a una modificación de / la Ponencia, cuya incompleta y sobria explicación de la nueva redacción no se planteaba, ni remotamente, el problema / de la entidad que se quiere asignar al pretendido concepto de ley de armonización o legislación armonizadora.

5.- El detenido examen del resto del trámite par-

lamentario demuestra que -tocante al que finalmente devino artículo 150.3 de la Constitución- el constituyente no atis
bó la ocurrencia o posibilidad de semejante opción, como lo prueba el que no despertara particular atención ni tampoco diese lugar a debate.

6.- Sólo un wishful thinking o pensamiento de de-
seo -acaso dirigido a predicar de la novedosa ley de armoni-
zación efectos debilitantes de su virtualidad frente a los
Estatutos de Autonomía- puede llevar a defender dicha rotu-
lación en pugna con el artículo 150.3, que de la armoniza-
ción hace un contenido de las leyes concebidas con esta fi-
nalidad y no un criterio de clasificación alejado de la na-
tural sedes materiare en que la discutida figura debió en-
contrar asentamiento; a saber, el capítulo 2º, título I de /
la Constitución, encabezado con la rúbrica "De la elabora-
ción de las leyes", dentro del cual se agotan las variantes
de producción legislativa y fuera de cuyo contexto -en el /
sentido del artículo 3º.1 del Código Civil- el elemento sis
temático de interpretación prohíbe situar el miembro extra-
vagante que representa la rechazable legislación armonizado-
ra.

Ciertamente y coincidiendo con esta corriente doc-
trinal no puede menos de llamar la atención el disentimien-

to que se opera por uso del proyecto comentado respecto de la literalidad del art. 150.3, que habla de los principios armonizadores de las disposiciones normativas y no de principios armonizadores de las potestades como hace la misma / Exposición de Motivos del proyecto, sustituyendo al Derecho objetivo ya nacido y realidad viva por la facultad de generarlo y solo aquel puede ser objeto de armonización pues dificilmente puede darse armonía a una sintonía inaudible, con lo que se trastoca la finalidad del precepto constitucional que pretende lograr en su caso la fijación de una vía para lograr una armonización de disposiciones, que no serán tales si no han nacido al mundo del Derecho, frente al propósito del legislador armonizador del proyecto que trata de establecer una censura previa a la facultad de crear aquellas / disposiciones normativas que una vez en el mundo del derecho tras su nacimiento de aquellos poderes homogeneamente / programados merced a la acción armonizadora, pueden teoricamente ser objeto de ulteriores retoques armoniosos, lo que para las parcelas del Sistema de Seguridad Social, como la sanidad o los Servicios Sociales, de posible asunción exclusiva por las Comunidades Autónomas tiene una importancia notable que exige se examine el caracter natural y la irrevocabilidad de las competencias autonómicas.

Al decir el art. 150.2 que el Estado podrá transferir facultades de su competencia que por su propia naturaleza sean susceptibles de delegación, se plantea una doble cuestión puesta de manifiesto por el profesor Zorrilla. Por un lado aparece el tema relativo a la exclusividad de las / competencias hoy no transferidas y que restan en el ámbito exclusivo del Estado lo que ha de entenderse que ello obedece a la propia naturaleza de las mismas. Y por otro lado el que se refiere a las competencias hoy en manos de las Comunidades Autónomas de forma igualmente exclusiva que gozan / de este caracter por propia naturaleza. Finalmente las competencias que en un futuro pueden ser objeto de delegación o transferencia participan también de ese caracter por su / propia naturaleza como apunta el referido art. 150.2, de modo que tanto en aquellos supuestos como en éste, de darse, el acto legislativo de otorgamiento tiene naturaleza meramente declarativa.

Como señala dicho autor el art. 150.2 de la Constitución quiere decir que la imputación de competencias por propia naturaleza precede a toda iniciativa de su creación ex novo y que su proclamación no emana de una decisión política ni de una toma arbitrista, sino de una voluntad del Poder Legislativo. Si los preceptos adecuados de los Estatutos

recogen dichas competencias es porque su localización tuvo lugar según la propia naturaliza en el dominio de lo que el yustanaturalismo historicista caracteriza actualmente por / la inmutabilidad de sus principios axiológicos, con lo que al admitirse que las competencias autonómicas lo son antura liter, el Poder Legislativo da cumplimiento a una obligación natural en el ámbito del Derecho Político, de modo que con tal inclusión se transmite al ordenamiento una idea genérica de valores superiores del ordenamiento que recoge el art. 1 de la Carta Suprema. (obra citada, pag. 19, Dictamen....)

Según esta tesis se habría efectuado un reparto / natural de competencias tras el cual se ha agotado el horizonte a que por su propia naturaleza podría aspirar la potestad autonómica, de modo que una ampliación de aquellas / en el futuro deberá ir precedida de una constatación de tal contraste, sin que en ningún caso puedan forzarse los principios fundamentales rectores del orden autonómico basados no menos que aquellos ~~se en un~~ yustanaturalismo definitivo de modo que ni en hipótesis sería posible desbordar aquellos / principios impuestos por la indisoluble unidad de la Nación española, lo que exige que en el supuesto de que se concluyese en que alguna de las distribuciones practicadas lo ha sido erróneamente se modifique el Título VIII de la Consti-

tución.

Ciertamente que los antecedentes históricos más / próximos de la operación de reparto y transferencias supone en las más de las ocasiones una actitud negocial que se compagina malamente con esta labor especulativa de búsqueda de la verdad natural a que nos venimos refiriendo, más ello no es óbice para obviar una exigencia constitucional impuesta por la fundamentación superior del ordenamiento jurídico / con arreglo a principios de justicia, libertad, igualdad y pluralismo político en un deseo de establecer la seguridad y promover el bien.

Lo hasta aquí expuesto significa que conforme a / lo establecido por los modelos federales de mayor tradición, la Seguridad Social es una competencia estatal exclusiva por su propia naturaleza, lo que se extiende al régimen económico de la misma frente a la ejecución de sus servicios que habrá de corresponder junto con los Servicios Sociales, Asistencia Social, Sanidad e higiene que pueden corresponder naturalmente a las Comunidades Autónomas, y cualquier ampliación de los techos de las mismas se deberá practicar por vía de una reforma constitucional ad hoc, al igual que toda disminución en las respectivas esferas de actuación sólo podrá llevarse a cabo en función de lo que su propia naturaleza /

tolere.

Pero en todo caso podrá también, previa declaración de necesidad que afecte al interés general procederse a una labor armonizadora de las disposiciones emanadas de / las Comunidades Autónomas en punto a sus competencias exclusivas o en cuanto a las compartidas con el Estado.

Esto es, tanto en el desarrollo de lo básico o fundamental del sistema de la Seguridad Social y su régimen económico como en lo relativo a Asistencia Social, el Estado puede llevar a cabo, no cuando lo considere oportuno, sino cuando sea conveniente al interés general, una acción de armonización de las disposiciones desconectadas, contradictorias, enfrentadas o contraproducentes de las respectivas Comunidades Autónomas.

Ahora bien si para con algunos de los aspectos armonizables, en materia de Seguridad Social, se hiciera preciso en su día dictar una ley que establezca los principios / necesarios para armonizar las disposiciones sobre tales materias dictadas, serán ulteriormente las propias Comunidades Autónomas, las que con acatamiento estricto de tales principios y normando de inmediato lo disociado, deberán realizar la operación de construcción armónica de un nuevo material normativo, que elimine aquellas disfunciones.

En todo caso esta operación se deberá planificar en base a un estado de necesidad que haga justificable por inplazable acometer tal encomienda constitucional, lo que no podrá llevarse a cabo de modo semejante a lo acontecido para con la LOAPA en donde el desacierto del negocio del consenso pretendió enmendarse apelando a una fuerza derogatoria que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico.

Siguiendo la doctrina citada de los profesores / Zorrilla y de Angel cabe señalar que: de la necesidad a que se refiere el art. 150.3 pueden predicarse las siguientes / consideraciones:

1.- Se trata de una necesidad específica y susceptible de atención mediante leyes -una para cada estado de / necesidad- que, con criterio decisionista, se promueven en vez de la censura judicial propia del conflicto de competencia que se suscitaría para sentar el principio de armonización (art. 161.1 c de la Constitución).

2.- El casuismo de la previsión se robustece advirtiéndose que el art. 150.3 de la Constitución se vale de / expresiones como "aun en el caso" y del adjetivo "esta" (referido a la necesidad) para excluir la hipótesis de un macroestado necesario en que la LOAPA funda la armonización / de las potestades ^{av} normativas -como con cambio sustancial /

dice la Exposición de Motivos- y no las disposiciones de / las Comunidades Autónomas, como reza el precepto constitucional.

3.- Si la necesidad atañe a un espacio de tiempo en el transcurso del proceso autonómico, éste no se agota / con el término de las operaciones jurídicas culminantes en la aprobación de los Estatutos de Autonomía -limitación jurídica-formal sobre la que incide la LOAPA-, sino que es un concepto socio-político, un algo infacto esse hasta alcanzar el techo cuya limitación se ha indicado.

4.- La necesidad se ha de alegar y probar frente a la presunción de normalidad afectada por su supervenienecia; de ahí que la previa apreciación de las Cámaras opere a semejanza del otro estado de necesidad o acaso legítima defensa del estado que admite el art. 155.1 de la Constitución en el caso de que las Comunidades Autónomas se conduzcan de modo gravemente atentatorio contra el interés general de España.

5.- La necesidad se cualifica por el daño irrogado a un interés general, pero concreto; también el art. / 155.1 alude al mencionado interés general con propósito claramente determinativo, pues, si lo general se opone a lo / particular y lo concreto a lo abstracto, los dos primeros /

términos de cada binomio, a saber, lo general y lo concreto son compatibles y coherentes.

6.- La necesidad proveniente de la lesión del interés general y concreto constituye un efecto de esta causa y nunca puede ser objeto de previsión, sino de apreciación, como el artículo 150.3 de la Constitución ha dispuesto.

7.- Ninguna armonización de disposiciones normativas cabe a base de una mera predicción o augurio, unas veces afortunado y, en el caso de la LOAPA, veladura de una / retractación de pasadas decisiones políticas que han desencadenado situaciones cubiertas por la seguridad jurídica ex artículo 9º.3 de la Constitución y la certeza del Derecho; la apreciación que refiere el artículo 150.3 es inseparable de la violación de un interés o bien jurídico cuya legitimidad total no se contesta y nunca del vago temor o el convencimiento no manifestado de que esa legalidad --aceptada y / vigente-- tiene un alcance del que ha pasado a disenterse o que suscita una buena dosis de inconformidad.

8.- La no responsabilidad de las Cámaras por error o ligereza en la evaluación del estado de necesidad agrava, si se quiere, las consecuencias --ante la opinión-- de un / juicio sujeto solamente a controles ético-sociales por las vías que al pluralismo conceden los artículos 6º, 7º y 20.1

de la Constitución, pues la apreciación parlamentaria decide libérrimamente sobre la concurrencia de intereses y la / individualización del conflicto que en ella se origina.

9.- El estado de necesidad no puede nacer si ha / sido intencionalmente causado por el mismo sujeto que lo invoca para legitimar el sacrificio consiguiente, tesis que / --llevada al caso presente-- insinúa que el Poder Legislativo produjo la misma ordenación estatutaria que quiere ahora variar mediante la LOAPA --incidiendo, se repite, sobre po- testades y no disposiciones normativas-- y que no puede en- tonces llevar a buen término la pretendida modificación.

10.- Si, por fin, el estado necesario requiere / que, por razón de su oficio o cargo, no tenga el necesitado un deber de sacrificarse, ha de añadirse que las Cortes Ge- nerales aprobaron los Estatutos de Autonomía por el cauce / señalado en el artículo 151.2 de la Constitución y fijaron las competencias naturales de las Comunidades Autónomas, so metiéndose a la prohibición de alterarlas de modo diverso / al establecido para su modificación o revisión, pues otra / cosa --ad exemplum la técnica de erosión estatutaria por me dio de la LOAPA-- quebrantaría la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico y la interdicción de su / arbitrario ejercicio (artículo 9º.1 y 3 de la carta política.

Por último no debe olvidarse que, urgente ha de / ser la necesidad de adoptar la medida por cuanto que de lo / contrario carecería de justificación el que se trate de privar de sus funciones interpretativas y aplicativas al orden judicial cuya competencia natural se extiende precisamente a esas operaciones, en la búsqueda incesante de la seguridad jurídica.

5.- La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la función armonizadora de la acción Estatal.

La sentencia de cinco de agosto de 1983 tiene una importancia general en relación con el tema que nos ocupa y una importancia particular respecto de la cuestión referente a la Seguridad Social que merece la pena ser destacada, / pues por un lado se esclarece la legitimidad de los poderes generales para intentar llevar a cabo su cometido en este / aspecto, y por otro se definen de cara al futuro cuales son las pautas a seguir por tales poderes en el logro de una actividad homogeneizadora que no solo es conveniente sino que con el andar de las Comunidades Autónomas se hará indispen-

sable.

A tal efecto debe de mostrarse los argumentos que sirven de base a la referida sentencia , en cuanto a lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Seguridad Social, distinguiendo entre a) la naturaleza de la ley como orgánica en / los temas tocantes a la fijación de criterios de igualdad / de tratamiento; b) la condición armonizadora de la norma legislativa respecto de las disposiciones a dictar por las Comunidades Autónomas o las ya dictadas por estas; c) la delimitación del alcance derivado de la conceptualización de básica atribuida a las competencias exclusivas del Estado en punto a la Seguridad Social; d) la integración del régimen de reparto con la constitución de Consejos o Conferencias sectoriales que aunen los esfuerzos del Estado y de las Comunidades autónomas; e) la unificación contable de las diversas / Administraciones públicas, y el régimen jurídico económico resultante para la función pública de la Admininistración / general o para el mecanismo estatutario del personal de la Seguridad Social.

a.- La equiparación entre las materias que pueden ser objeto de recurso de amparo y las que han de ser reguladas por ley orgánica no resulta constitucionalmente defendi

ble. En primer lugar, el art. 53 CE establece que cualquier ciudadano podrá recabar, a través del recurso de amparo,, / la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el a/ art 14 y en la Sección 1ª del Cap. II, mientras que el art. 81.1. al definir las materias propias de la ley orgánica, / Se refiere al "desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas", que es precisamente la rúbrica utilizada para designar el conjunto de los artículos com- / prendidos en la Sección 1ª del Cap II. Es preciso señalar / que la actual expresión contenida en el art. 81.1 es el resultado de la transformación experimentada por el texto constitucional a lo largo del debate parlamentario, desde su redacción inicial --"desarrollo de los Títulos I y II de la / Constitución"-- hasta la final aprobada en la Comisión Mixta Congreso-Senado, y que pone de manifiesto la preocupación del lêgislador constituyente por precisar qué materias dentro del Tit. I habrían de quedar sujetas a reserva de ley / orgánica. Existe, pues, una exclusión expresa del art. 14 / en el art. 81.1 CE. Tal exclusión, por otra parte, está / justificada porque la igualdad reconocida en el art. 14. no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser ob

jeto de amparo en la medida ~~en~~ que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general.

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

En segundo lugar y por lo que se refiere al proceso autonómico, carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las CC.AA. Los arts. 149.2, 139.1 y 149.1.1 consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no la de las CC.AA. En realidad, éstas / son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional: en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el

TC (art. 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 168); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la / autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del "status" jurídico público de las entidades / territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías.

Ya este TC puso de manifiesto en su S de 16 de Nov. 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio español no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No sólo, en definitiva, la igualdad de derechos de las CC.AA lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, me- /

dante la fijación de unas comunes condiciones básicas , impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas.

Asimismo resulta constitucionalmente infundado, / si bien existen en la CE algunas concretas y determinadas reservas de la ley orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la ley orgánica la regulación de dicho proceso / con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente, bien al contrario, con ocasión de los debates parlamentarios se produjo un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una ley orgánica de desarrollo del Tit. / VIII de la CE cuando tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido. El hecho de / que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de ley orgánica y no por previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materias autonómicas. Importancia, que, sin duda, / fué ya ponderada por el legislador en el momento de fijar / dichas resevas. Por otra parte, dada la congelación de rango que éstas suponen, la arrigidez del ordenamiento jurídico /

no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados --como ha puesto de manifiesto este TC en la mencionada S 13 Feb. 1981-- en un sistema democrático como el insaurado por nuestra CE, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean / cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la CE.

Resulta necesario analizar si el contenido de cada uno de los Títulos del Proyecto responde a la reserva constitucional de ley orgánica y, en el caso de que dicha reserva alcance tan sólo a una parte del Proyecto, si por conexión, puede calificársele en su conjunto de ley orgánica.

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

El Gobierno, en su comunicación al Congreso de / de los Diputados y al Senado sobre la necesidad de promulgar una ley de armonización del proceso autonómico, solicitó

de las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.3 CE. que apreciaran la necesidad, impuesta por el interés general, de que se dictasen las disposiciones armonizadoras contenidas en el "Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico" que acompañaba a la comunicación. Dichas disposiciones hacían referencia a las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y de las CC.AA. (art. 9); relaciones entre las CC.AA. y las Diputaciones provinciales (arts. 12, 13, 14, 15, 16 y 17); elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (art. 19.2); organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales (Art. 21); función pública autonómica / (arts. 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y disps. adics. 2ª y 3ª). Tras las modificaciones experimentadas por el Proyecto en / su tramitación parlamentaria tales preceptos corresponden // a los actuales arts. 8 (del Tít. I); 11 a 17 (totalidad del Tít. II); 19.2 y 21 (del Tít. III); 31, 32, 33, 35, 36, 37, y 38 (del Tít. VI) y disps. adics. 2ª y 3ª.

Tanto el Congreso como el Senado se pronunciaron/ positivamente sobre la necesidad de establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA. en relación con las mencionadas materias, //

pero, al cumplirse unicamente respecto a ellas el requisito establecido en el art. 150.3 CE. el pretendido caracter armonizador no puede extenderse al resto de la Ley, pese a la denominación asignada a ésta. En la misma Comunicación a / las Cortes señala el Gobierno que conviene mantener la estructura y el contenido unitario de la ley en cuestión con / el fin de presentar una ordenación global del proceso autonómico, pero reconoce que dentro de la ley existen preceptos heterogéneos y que sólo algunos de ellos tienen el carácter de armonizadores en el sentido constitucional.

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

La respuesta ha de ser negativa si se tiene en / cuenta que el mencionado art. 150.3 constituye una pieza //

dentro del sistema global de distribución de competencias / entre el Estado y las CC.AA. por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema. En este sentido, es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que en la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia CE haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las CC.AA., / por razones de interés general a través de la técnica armonizadora contenida en el art. 150.3.

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

vienen a complementar, no a suplantar, las demás ~~previsioe~~ previsiones constitucionales.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que la armonización prevista en el art. 150.3 CE se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas ~~de las~~ CC.AA. alegando que en los supuestos de competencias compartidas / el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia tutelar directamente el interés general y conseguir / la uniformidad jurídica pretendida por la ley armonizadora. Si bien normalmente la armonización afectará competencias / exclusivas de las CC.AA., no es contratio a la CE que las / leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias es suficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las CC.AA produzcan una desarmonía contraria al interés general de la Nación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el análisis del Proyecto ha de limitarse a aquellas materias sobre las que en su día se pronunciaron las Cortes. / Respecto a ellas, es preciso examinar si existe un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas contenidas en el Proyecto relativas a esas materias, con el pretendido valor de imponerse a todas las CC.AA.; solamente en el caso de que el Estado no dispon

ga de dicho título, o éste sea insuficiente, podrá dictar las mencionadas normas, si se dan los supuestos previstos / en el art. 150.3 CE, cuyo examen habrá que efectuar en cada caso.

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

Los recurrentes impugnan la constitucionalidad ~~de~~ / del Proyecto de LOAPA alegando que se trata de una ley de carácter general que tienen como finalidad aclarar o interpretar las posibles ambigüedades de los EE.AA. o delimitar las competencias del poder central y de nacionalidades y regiones, siendo así que la función interpretadora de la CE corresponde, de acuerdo con lo establecido en ella misma y en la LOCT al TC y que no corresponde al Estado dictar leyes / que incidan en el ámbito competencial de las Comunidades interponiéndose entre la CE y los EE.AA.

Se impone, por tanto, examinar la capacidad del / legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito / competencial de las CC.AA. que precisen el alcance de los / conceptos jurídicos utilizados en el texto constitucional,

o integren las determinaciones constitucionales o incidan directamente sobre el sistema de distribución de competencias previsto en la CE sin una atribución contenida en la / misma de forma expresa.

No cabe duda de que las Cortes Generales, como titulares "de la potestad legislativa del Estado" (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia / sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivadas de la propia CE. y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia CE les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la CE: la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la CE no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al TC corresponde, en su función de intérprete supremo de la CE (art. I LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias es-

tablecidas por aquél. Debemos examinar, por tanto, si en el ejercicio de estas competencias tales límites han sido rebasados en el Proyecto impugnado.

Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las CC.AA., de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d) CE son los EE.AA. las normas llamadas a fijar "las competencias asumidas dentro del marco / establecido en la CE", articulándose así el sistema competencial mediante la CE y los EE.AA. en los que éstos ocupan una posición jerárquica subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda / delimitar competencias entre el Estado y las CC.AA. sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al EA. La reserva que la CE hace al EA en esta materia no / es total o absoluta: las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias --leyes orgánicas de transferencia o delegación-- y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la CE remite a una ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las CC.AA. pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias --tal es el caso previsto en el art 149.1.29 CE--

y los mismo ocurre cuando los EE. AA. cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones / de una ley estatal, en cuyo supuesto el reenvió operado atribuye a la ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la ley estatal cumple no se apoya en una atribución ~~general~~ contenida en la CE. / como ocurre en el caso de los EE.AA., sino en una atribución concreta y específica.

Este es el sistema configurado por la CE --espe*i*cialmente en los arts. 147, 148 y 149--, que vincula a to-/tos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la /misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el /legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CC.AA. sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La CE contiene una previsión de este tipo en /el art. 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el

legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el / sistema constitucinal de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

Finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo / normativo de la CE implica siempre una interpretación de / los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la CE, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional/ a una sola, completa de hecho la obra del poder constiyuyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. No puede olvidarse, por otra parte, que, en la medida en que los términos objeto / de interpretación son utilizados como criterios constitucionales de atribución de competencias, la fijación de su contenido por el legislador estatal supone a su vez una /

delimitación del contenido y alcance de aquellas competencias que se definen por referencia a ellos.

Por lo demás, y aunque ello sea de importancia / secundaria en el presente recurso, es claro que el sistema constitucional de distribución de competencias entre los / distintos órganos constitucionales limita también las posi-
bilidades de las Cortes Generales en el ejercicio de su / función legislativa.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, ha-
brá que analizar, si en alguno de los preceptos contenidos en el Proyecto, el legislador ha sobrepasado los límites / impuestos o su potestad legislativa, pues en este caso tales preceptos resultan inconstitucionales cualquiera que / sea su contenido material.

El art. 1 delimita, en su primer apartado, el / contenido de las competencias exclusivas, explicitando, / por remisión a los artículos siguientes, cuales son los su-
puestos constitucionales en los que el Gobierno y las Cor-
tes Generales pueden interferir en el libre ejercicio de / las potestades legislativas y ejecutivas de las CC.AA.; co-
mo límites a dicho ejercicio establece, en el apartado se-
gundo, la actuación por el Estado de sus propias competen-
cias así como el cumplimiento de los deberes que a las //

CC.AA. impone la CE especialmente en los arts. 138 y 139./

Este precepto incide, con carácter general, en el alcance y contenido funcional de las competencias exclusivas de las CC.AA. lo que determina su inconstitucionalidad.

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

Es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero, como hemos señalado / anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la / CE. con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al TC, por lo que es irrelevante a este respecto que

el contenido del art. 2 del Proyecto reproduzca o no con / exactitud la doctrina contenida en anteriores sentencias / del TC.

La autonomía exige en principio, a su vez, que / las actuaciones de la Administración autonómica no sean / controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionales previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las CC.AA. en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de que éste deriva (TC SS 4/1981, de 2 Feb. y 6/1982. de 22 Feb.).

Ahora bien, no puede atribuirse este alcance al término "velarán" utilizado en el art. 7.2 parr. 1º. Del / contenido de dicho párrafo se deduce que el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las CC.AA., requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, como se

deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates parlamentarios.

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

d.- El art. 8 --único precepto del Tít. I que / fué aprobado con carácter armonizador-- prevé la existencia de Conferencias sectoriales de los Consejeros de la / CC.AA. y del Ministro o Ministros del ramo, como un instrumento al servicio de la coordinación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades.

La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la / actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de /

autonomías territoriales. La utilidad de las reuniones periódicas entre los consejeros de las CC.AA. y los correspondientes ministros del Gobierno.

Como venimos señalando, el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de / las mismas, hayan asumido las CC.AA. De aquí que dichas C/ Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción.

Pues bien, de la lectura del art. 8 no se deduce que las Conferencias sectoriales que en él se instituyen / tengan un mayor alcance, el precepto no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sectora así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, por lo que no puede decidirse que el art. 8 incida en el ámbito competencial autonómico. No obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita / la coordinación de diversos preceptos de la CE, con el al-

cance previsto en cada uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

A este respecto es de señalar que el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos no atribuye necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia -/ del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, tal como ha destacado este Tribunal en su S 4/ 1981. de 2 Feb.

El art. 10 determina que "el ejercicio de las / competencias estatales a que se refieren los artículos anteriores se ordenará estrictamente a la satisfacción de / los intereses generales, sin interferir las competencias / propias de las CC.AA."

A este respecto es de señalar que el ejercicio / de las competencias estatales habrá de realizarse necesariamente dentro del marco constitucional y de conformidad con todos los principios establecidos en la CE, sin que / el legislador estatal pueda incidir en esta materia inte-

grando las prescripciones constitucionales. Por este motivo el precepto en cuestión ha de considerarse inconstitucional, con abstracción de cuál sea su contenido completo.

e.- El artículo 19, en su ap. I determina que, / mientras una ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud de lo previsto en el art. 149.1.18 CE serán de aplicación a la Administración de las CC.AA. y a / los organismos y empresas que de ella dependan las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio / de las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

En relación con dicho apartado es preciso destacar los siguientes aspectos: en primer lugar, es un precepto de vigencia limitada en el tiempo, ya que determina el régimen aplicable en tanto el Estado no establezca otro / distinto en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, en segundo término, dado el objeto del Proyecto de LOAPA, se trata del régimen aplicable a todas las CC.AA., incluidas las de mayor nivel de autonomía; por último, como este régimen jurídico básico, que es el que se estima competencia del Estado, no puede confundirse con la totalidad de /

las reglas sobre contabilidad y control económico financiero aplicables a la Administración del Estado, el artículo hace referencia a las especialidades que deriven de los / respectivos Estatutos.

Esto acredita que el precepto sólo pretende imponerse a todas las CC.AA. en la medida en que lo permite el sistema constitucional, por lo que habrá que interpretarlo en el sentido de que las reglas aplicables a la Administración de todas ellas serán las de carácter básico --que no se precisan por el precepto-- dentro de las actualmente vigentes, y, puesto que el apartado se fundamenta en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18 CE, su / contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del / control económico y financiero de las CC.AA., que puedan / incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Así entendido, el precepto no es contrario / a la CE.

En cuanto al art. 19.2; dado el carácter armonizador atribuido al mismo, es preciso analizar en este caso si existe un título específico estatal para regular la materia contenida en él. Este precepto parte de la necesidad de un sistema uniforme de contabilidad regional aplicable a todas las Administraciones públicas, que responda a las

directrices de la Comunidad Económica Europea, y habilita al Gobierno para que, a tal fin, elabore los principios y criterios que habrán de seguir las Administraciones de / las CC.AA.

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

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

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

Los recursos sostienen que tal competencia de / carácter organizativo corresponde a las CC.AA al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus / instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las CC.AA para ordenar sus servicios,

de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión "instituciones de autogobierno" un alcance mayor que el que deriva de la CE (art. 152.1) y de los propios EE.AA --Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente--, sino de / la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia / cada CA ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18 CE, corresponde fijar al Estado.

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

En cuanto a los funcionarios que prestan sus / servicios en los órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, en el ap. I del art. 31 se establece el carácter forzoso de la adscripción a la correspondiente CA, destacando la relación de / dependencia de dichos funcionarios respecto a ella, así / como el respeto a los derechos adquiridos de cualquier or

den que pudieran corresponderles en el momento del traspaso de los servicios, derechos que se concretan en el ap. 2 en relación con todos los funcionarios estatales transferidos pertenecientes a Cuerpos o Escalas.

El ap. I reproduce, para los funcionarios adscritos a servicios periféricos, la norma contenida en las disposiciones transitorias de los Estatutos de las CC.AA relativa a los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas, si bien reduce la ambigüedad e indeterminación de la expresión / "pasarán a depender" de las CC.AA. al establecer, por remisión al art. 32.1, que dicha dependencia es tanto orgánica como funcional.

Sin embargo, si se compara el texto inicial y / el texto final del Proyecto, puede apreciarse que la voluntad del legislador ha sido considerar a los funcionarios propios de las CC.AA. En efecto, en el texto final / se concreta, en el art. 32.1, la dependencia de dichos / funcionarios respecto de las Comunidades añadiendo que / tal dependencia es tanto orgánica como funcional; se hace una remisión a dicho artículo y apartado en el art. 31.1 y en la disp. adic. 2ª, y se explicita en el art. 37.1, / que, en todo caso, los funcionarios transferidos se inte-

grarán en los Cuerpos o Escalas propios de cada Comunidad. La voluntad del legislador es, pues, evidente, aunque la técnica seguida, de insertar en el texto inicial del Proyecto la remisión al art. 32.1, pueda hacer pensar que la idea de la doble dependencia subyace a los mencionados / preceptos.

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

El ap. 2 del art. 31 es un precepto que, como / el contenido en el ap. I, tiene un origen estatutario, / pues en él se establece la forma de garantizar a los funcionarios estatales transferidos que pertenezcan a Cuerpos o Escalas, los derechos adquiridos, de cualquier orden y naturaleza, que poseyeran en el momento de la transferencia, exigencia que se halla expresamente establecida / en la totalidad de los EE.AA. Esta garantía implica, en /

relación con estos funcionarios, el mantenimiento de su / situación estatutaria; de aquí que el precepto les reconozca los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios en servicio activo de los Cuerpos o Escalas de que procedan.

Por lo que respecta a los funcionarios de los / servicios centrales, al no estar individualizados aquellos que pueden considerarse adscritos a los servicios / que se transfieren a las CC.AA., el Proyecto establece, / en el art. 31, un sistema de adscripción en dos fases, voluntaria y forzosa, que va unido a la programación simultánea de la obligada reestructuración de la Administración central como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico (ap. 3, 4, 5, 1 y 7 del art. 31). Se trata de normas dirigidas por el legislador estatal a la Administración del propio Estado cuya constitucionalidad no se cuestiona.

Asimismo, con la finalidad de disminuir el coste social y económico del proceso de adaptación --funcionarios en expectativa de destino y traslados forzosos-- / se establece en dicho artículo una serie de medidas complementarias: participación en los concursos que se celebren para puestos similares en otros Departamentos o Admi

nistraciones (ap. 6); un régimen especial de jubilación / anticipada y un régimen singular de excedencia (ap. 9); / la compensación económica --indemnizaciones, préstamos y ayudas complementarias --(ap. 10); y la prohibición, im- puesta a la Administración del Estado, de convocar prue- bas selectivas para el ingreso de personal en aquellos / Cuerpos o Escalas en los que existan funcionarios en ex- pectativa de destino (ap. 11). También, como consecuencia del traspaso de los funcionarios de los servicios centra- les, se prevé, en el ap. 8, la transferencia efectiva de los correspondientes créditos presupuestarios en el momento del traslado.

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

Resulta legítimo constitucionalmente que el le- gislador estatal regule cómo han de asumirse y por quién las correspondientes obligaciones en tal materia, así co- mo que determine el carácter unitario de la gestión de la MUFACE y de las Clases Pasivas y, en su caso, del régimen

general de la Seguridad Social, ya que tales aspectos pueden considerarse básicos dentro del régimen estatutario / de los funcionarios transferidos. Del mismo modo resulta constitucional, por la relación de instrumentalidad que / al servicio de esa gestión unitaria comporta, la imposición a las CC.AA. del deber de remitir información periódica a los correspondientes órganos centrales de gestión de personal acerca de las incidencias relativas a la relación funcional o de servicio que afecten a dichos funcionarios.

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

El texto, no obstante, adolece de una cierta ambigüedad que ha dado lugar a distintas interpretaciones / por parte de los recurrentes y el Abogado del Estado. Los primeros sostienen que de él se deduce la obligación para las CC.AA. de mantener los mismos Cuerpos y Escalas existentes en la Administración del Estado en el momento de / producirse la transferencia. Es necesario que el legisla-

dor elimine la ambigüedad del texto, ya que en la primera de las interpretaciones es inconstitucional.

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

Este apartado tiene su fundamento constitucional en la competencia del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios transferidos, y / su contenido no supone una invasión en el ámbito competencial de las CC.AA., pues el hecho de que no asigne un carácter vinculante al dictamen del Consejo de Estado revela la voluntad estatal de respetar en último término la potestad decisoria de la Comunidad en materia disciplinaria.

El art. 33 reconoce el derecho de los funcionarios transferidos a participar en los concursos de traslados convocados por la CA a la que pertenecen, por el Estado o por otras CC.AA., garantizando así la movilidad vertical y horizontal de dichos funcionarios. Esta movilidad resulta facilitada mediante el reconocimiento de un derecho preferente, aunque limitado en el tiempo, a la adjudicación de las plazas convocadas por otras Comunidades. En definitiva, se trata de una norma complementaria que de /

alguna manera viene a paliar el carácter forzoso de las /
adscripciones y traslados de los funcionarios aceptados /
por la transferencia de servicios.

El título competencial del Estado para regular esta materia se encuentra también en el art. 149.1.18 CE, si bien a ello hay que añadir que el apartado I es, a su vez, una consecuencia obligada de la integración de los / funcionarios transferidos en los Cuerpos o Escalas de las CC.AA., establecida en el art. 37.1 del Proyecto; y que / el ap. 2 no es más que la articulación del derecho permanente de opción de retorno a la Administración estatal re conocido de forma expresa a los funcionarios transferidos en la mayoría de los Estatutos, en sus Disposiciones tran sitorias.

El art. 35 prevé, por una parte, la existencia de Cuerpos o Escalas nacionales, reenviando a una ley estatal posterior la determinación de qué Cuerpos o Escalas de funcionarios han de revestir tal carácter; y, por otra, explicita algunas consecuencias inherentes al establecimiento de los mismos: así, las funciones propias de tales Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñadas en las / CC.AA., por funcionarios procedentes de ellos, los cuales podrán participar en los concursos que se convoquen para

la provisión de los correspondientes puestos de trabajo existentes en dichas Comunidades.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es de señalar que pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de funcionarios, como ha señalado este TC en su S 25/83. de Abr y, en tal sentido, cabe dentro de la regulación de las bases previstas en el art. 149.1.18 CE el que el Estado se reserve la potestad de crear y organizar dichos Cuerpos o Escalas y que dicha creación tenga que hacerse por ley. Ello no supone, pues, en principio, una intromisión inaceptada en la competencia de las CC.AA. para organizar su propia burocracia, siempre que su creación se realice dentro de los límites que permite el orden constitucional en el ejercicio de la competencia que el art. 149.1.18 reconoce al legislador estatal. Sólo una vez efectuada la determinación concreta prevista y en relación con cada uno de los Cuerpos o Escalas creados podrá declararse, a través del oportuno procedimiento de inconstitucionalidad, / si el legislador estatal, al dictar la correspondiente / ley, se ha extralimitado en el ejercicio de la potestad que la norma en cuestión le atribuye y ha invadido tal ám

bito competencial.

Por lo demás piénsese que la misma opinión es / recogida por el Tribunal Constitucional en Sentencia de / 25 de octubre de 1983 cuando señala que no hay una reserva constitucional a la ley en el art. 149.1.18 de la Constitución para la normación de lo básico lo que para el / personal funcionario de la Administración Pública y estatutaria de la Seguridad Social posee una trascendental / importancia dado que para dicho ^Tribunal en definitiva lo básico no se acota necesariamente en la Ley según se recogio igualmente en la Sentencia de 28 de enero de 1982. Y ello porque puede haber supuestos en los que en la necesaria colaboración entre Ley y Reglamento se deja a la norma reglamentaria el complementar el contenido básico de una regulación legal. Siendo esto así ha de partirse de la ideade que no hay necesariamente una reserva constitucional a la ley para practicar tales regualciones.

Con arreglo a esta doctrina que emana de la Sentencia de 5 de agosto de 1983 que hemos expuesto es de / destacar en primer lugar un giro, reconocido por Muñoz Machado en relación con el contenido de la Sentencia de 13 del 6 del 81, la cual sostenía la resis de que el Estado al dictar leyes orgánicas podía regular cuestiones reser-

vadas a las Comunidades Autónomas las cuales sólo podían dictar normas sobre la materia afectada en la medida en / que la ley orgánica les autorizase a ello, ya que la ley estatal podía penetrar en el terreno de las competencias autonómicas. (Muñoz Machado. Revista Española de Derecho / Constitucional. nº 9 pag. 129.).

Así pues en materia de Seguridad Social al igual que en lo que a régimen jurídico de la misma se refiere, / las leyes del Estado que en el futuro puedan dictarse podrán y deberán concretar que debe entenderse por básico / en esa materia, siendo sus atribuciones más o menos amplio según se concibe lo básico, (Sentencia Tribunal Constitucional 28.del 7 del 81, 28 del 1 del 82.). De este modo / las Cortes autoras de la ley quedarán sujetas a un posible futuro control del Tribunal Constitucional, si al definir lo básico se extralimitan en su cometido, no pudiendo en ningún caso definir el contenido de lo no básico para las potestades autonómicas, como hacía la LOAPA que no sólo delimitaba el alcance competencial autonómico sino que además prohibía el ejercicio de otras, lo que le está vedado aunque sea temporalmente por razones de interés general pues tal acción deberá practicarse a través de una / ley de armonización de disposiciones autonómicas despues

de que estas han nacido al mundo jurídico.

Punto en el que coincide la doctrina, es el relativo a la función, declarada inconstitucional de interpretación constitucional exclusiva que se autoatribuía el proyecto de ley de armonización comentado. (Muñoz Machado, Luciano Parejo, Cruz Villalon).

El propio Tribunal a la vista de su trayectoria jurisprudencial, ciertamente no puede señalarse que acierte a dar luz en cuanto a la delimitación de actos interpretativos autorizados y no autorizados al legislador, lo que en materia de Seguridad Social va a tener una importancia de primer orden pues según se recoge en Sentencias de 28 del 4 y 20 de mayo de 1983 el legislador puede normar el contenido reflejo del art. 149.1.16 de la Constitución y definir el sentido del concepto de coordinación sanitaria lo que por extensión sería aplicable de cualquier otro concepto jurídico indeterminado recogido en dicho / precepto pero sin embargo no parece, vista la Sentencia / de 5 de agosto, que pueda ser posible a una ley recoger / sistematizadamente todas esas definiciones de alcance y contenido de tales conceptos que de otro modo quedarían / desperdigados entre una pluralidad de normas legales, lo que en cuanto a la Seguridad Social se refiere tiene una

incidencia notable toda vez que es indispensable para articular la misma en una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, conocer la extensión que pueda tener la alta inspección, la coordinación económica, el régimen económico etc.

Lo peculiar de la Sentencia de 5 de agosto en / este punto es la argumentación que sirve de base para tan curiosa distribución en el sentido de que una norma legislativa sistematizara del alcance, contenido y extensión / de tales conceptos jurídicos indeterminados sería meramente interpretativo, lo que constitucionalmente no es posible, lo cual resulta a juicio de la doctrina más actual una argumentación frágil y contradictoria, frente a la tesis del carácter natural e irrevocable de las competencias autonómicas de mayor solidez recogida por otro sector doctrinal y de cuya opinión en este punto la Sentencia no ha hecho uso (Dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Zorrilla y de Angel.).

En este punto por lo demás y en cuanto a la Seguridad Social se refiere hay que partir de la idea de -/ que en lo no básico o fundamental las Comunidades autónomas practicaron una acción de desarrollo que ~~en~~razón de

la materia resultara altamente productiva. Pues bien si /
el Estado pretendiera en la regulación de los básico, a de
sarrollar ulteriormente por las Comunidades Autónomas, /
practicar esa función hermenéutica por vía reglamentaria
con contenido esencial, siguiendo la doctrina del Tribunal
debería pensarse que tal cometido estaría tachado de igual
inconstitucionalidad que la operación puesta en práctica/
desde una órbita legislativa.

Puede además llegarse demasiado lejos pues como
ha señalado la doctrina aludida son normas con contenido
interpretativo y material conjunto los propios Estatutos
autonómicos y muy en especial los Decretos de Transferen-
cias en junto al Derecho del Trabajo y de la Seguridad So-
cial en las materias hasta hoy transferidas, de tal modo
que si no hubieran adolecido de tal "defecto" no habrían
podido ponerse ~~en~~ en práctica y si tal anómala configuración
no ha servido nunca para que el Tribunal Constitucional /
tachase a unos y otros de inconstitucionales difícilmente
puede entenderse que tal vicio sí sea predicable de una /
ley pretendidamente armonizadora.

En este punto el profesor Muñoz Machado ha reco-
gido el fenómeno operado históricamente con la cuestión /
que el Tribunal hace renacer nuevamente, concluyendo en /

que hoy el tema se encuentra pacíficamente zanjado, indicando al efecto la siguiente exposición (obra citada, / pag. 136-137) de no escasa importancia:

Practicamente la totalidad de la doctrina francesa de primeros de siglo interviene en la polémica sobre la posibilidad y alcance de las leyes meramente interpretativas; la conclusión general es que nadie niega que el legislador pueda dictar normas de este tipo. El problema entonces es el de la retroactividad de esas leyes cuestión sobre la que se aportan todo tipo de sutilezas en torno al problema de si los efectos de la ley interpretativa no son otros que los de la ley interpretada. En el Derecho público francés, tres nombres centralizan la polémica: J.BARTHELEMY, L'interprétation des lois par le législateur, RDP 1908, pp. 456 y ss; L.DUGUIT, en su Traité de Droit Constitutionnel, II, 3ª, ed., París, / 1928, pp. 267 y ss, y G.JEZE, en su trabajo Contribution a l'etude du principe de la non-retroactivité des lois; les lois interpretatives, en RDP, 1924, pp. 174 y ss. cuyas tesis están expuestas también en su obra Les principes généraux du droit administratif ed. Marcel Giard, 3ª ed., París, 1925 (en la edición castellana de Dapalma, / Buenos Aires, 1948, tomo I, pp. 173 y ss.). En Italia, /

las preocupaciones de la doctrina por la cuestión arrancan de la misma época (Cfr. CAMMEO, L'interpretazione autentica, en Giur. it. 1097) y la única cuestión conflictiva que se mantiene hasta hoy es el mismo clásico problema de la retroactividad, sobre todo cuando las interpretaciones se refieren a leyes penales. Se puede ver sobre ello AMORTH, Leggi interpretative e leggi di sanatoria / nei rapporti fra potere legislativo e potere giudiziario, en RTDP, 1958, pp. 62 y ss.; C.ESPOSITO, su trabajo titulado Irretroattività e "legalità" delle pene nella nuova Costituzione, recogido en su libro La Costituzione Italiana, Padova, 1954, especialmente pp. 92 y 93. En este país después de la aprobación de su vigente Constitución ha / vuelto a plantearse el problema de las leyes meramente / interpretativas, reavivando no sólo la cuestión de su legitimidad constitucional, planteada en términos genéricos, sino también, en particular, si este tipo de leyes violan la Constitución por interferir en funciones que / en la Constitución están atribuidas a los jueces. La / cuestión ha quedado resuelta después de la sentencia / num. 18, de 8 de julio de 1957, de la Corte Costituzionale donde, entre otras declaraciones pueden encontrarse / las siguientes: "No es exacto que la vigente Constitución

excluya la posibilidad de leyes meramente interpretativas y, en cuanto tales, retroactivas. Falta en la Constitución cualquier limitación de orden general al respecto. Se // trata, por lo demás, de una institución comúnmente admitida en otros ordenamientos estatales, que poseen los ca racteres de Estado de Derecho y Estado Democrático"..... "No está fundada, por ello, la censura de que el carácter interpretativo de la ley en examen vulnere los preceptos de los arts. 101, 102, 104 de la Constitución. Y tampoco vulnera la garantía establecida en el primer y / segundo incisos del art. 24 y en el primer apartado del art. 25, referidos respectivamente a la facultad de actuar en juicio para tutelar las propias posiciones consi deradas y protegidas en el ordenamiento, al derecho inviolable de defenderse ante los jueces, y también el derecho de no ser separado del juez natural". Bien, lo que debe añadirse ahora es que esa misma doctrina de las leyes interpretativas sin modularla, se aplica a la interpretación de la Constitución en el sentido que digo / inmediateamente en el texto: la interpretación de la Cons titución hecha por una ley no vale como interpretación / auténtica, pero nadie niega que la Constitución pueda in terpretarse por ley. Entre la doctrina publicística ita-

liana, que estoy refiriendo ahora, puede verse la remisión general, como si de una obviedad se tratase --que lo es-- que hacen C.MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, I, 9ª. ed., Padova, 1972.p. 287. Sólo algún autor explicita la obviedad a que me refiero: las leyes interpretativas de la Constitución no tienen valor de interpretación auténtica, pero no por ello son inconstitucionales(A.PIZZORUSSO. Lezioni di Diritto Costituzionali, Roma. 1981. p.530), ni carentes de todo valor por entender que carecen de contenido normativo(C.LAVAGNA, Diritto Pubblico, Roma. 1979. p.245). No hay especialidades por razón de / ser la Constitución la norma interpretada. El problema / es de teoría general. Desde esta perspectiva, las referencias pueden ser también múltiples. Baste la muy accesible de H.NAWIASKY; Teoría General del Derecho, Ed. Nacional. México 1980. pp.198 y 199. En Derecho anglosajón estas cuestiones se plantean de manera parcialmente distinta por la decisiva importancia que los jueces tienen en la formación y conservación del Common Law; no dejaría de ser pintoresco que importáramos de un golpe este sistema; de todas formas, la limitación de cualquier género de las facultades del Parlamento incluso cuando intenta vincular a legisladores futuros, es algo que resul

ta punto menos que imposible en Inglaterra por falta de / referencia a un marco constitucional bien desarrollado / por escrito: G.MARSHALL. Teoría Constitucional, trad. de R.García Cotarelo, Madrid. 1982, después de plantearse / cuestiones y otras relativas a la interpretación de las leyes por los tribunales declara incluso la oportunidad de que se apruebe en ocasiones de especial confusión una Interpretation Act (p.132). En las exposiciones generales sobre el Derecho Constitucional norteamericano (Cfr. por todos, J.E.NOWAK, R.D.ROTUNDA, J.N.YOUNG, Constitutional Law, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota. 1982), lo que podrá encontrarse más comúnmente son advertencias de que no debe pensarse que el Tribunal Supremo monopoliza la función de interpretar la Constitución porque ésta es una tarea que asume también con toda normalidad el legislativo. Lo que sí se cuestiona, desde luego, es la / pertinencia y oportunidad de que sea el legislativo quien establezca interpretaciones de la Constitución, porque / no es su función específica, lo que no quiere decir que / no pueda hacerlo (afirmaciones trasladadas a nuestro caso). Es expresivo en este sentido lo que dicen HART y / WECHSLERS (The Federal Courts and the Federal System. 2ª ed., 1973; tomo esta cita de LOCKAR, KAMISAR, CHOPER, Cons

titutional Rights and Liberties, 5ª ed., West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1980, p.12): "El Congreso y el Presidente pueden obviamente contribuir a la buena interpretación de la Constitución. ¿Pero son o pueden ser capaces de organizarse, sin ayuda de los Tribunales, para levantar un cuerpo de principios constitucionales coherentemente inteligible y llevar a la pública convicción que esos principios deben ser observados? ¿Por razón de su experiencia y el temperamento personal? ¿Por el procedimiento de decisión? ¿Por establecer y recordar el fundamento de su decisión? ¿Por la oportunidad de examinar sus conclusiones con ocasión de casos concretos? "El prestigio y la fuerza del Tribunal Supremo norteamericano hacen particularmente acertada la calificación de C.SCHMITT del sistema de dicho país como un "Estado jurisdiccional" aunque SCHMITT subraya con particular énfasis esta idea para reconocer a aquel Tribunal el papel de guardián de la Constitución y negarlo a los tribunales alemanes (el desarrollo de esta idea en el capítulo primero, titulado "La jurisdicción como guardián de la Constitución", especialmente apartado I, de su libro Der Hüter der Verfassung, Reimpresión, Duncker u. Humblot, Berlín, 1696). No es impertinente recordar, en otras latitudes, que J.F. /

AUBERT (Traité de Droit Constitutionnel Suisse, I, Neu- /
chatel, 1967, p.242) se ha referido a la existencia de u
na distribución "latente" de competencias entre la Fede-
ración y los Cantones, peculiaridad que resulta del he-
cho de que las leyes federales interpreten de ordinario
las reglas y conceptos que emplea la Constitución para /
repartir competencias. En realidad, las doctrinas compa-
radas más que preocuparse de la cuestión de la interpre-
tación por el legislador de la Constitución, como hace /
nuestro Tribunal Constitucional, de lo que se ocupan es
de los problemas que suscitan las interpretaciones que /
hace el propio Tribunal Constitucional, sobre todo cuan-
do se refieren a cláusulas muy abiertas que hay que re-
llenar de opciones políticas de las que el Tribunal debe_
ría estar excluido. Se encontrarán amplias referencias a
esta cuestión que forma parte de la crítica tradicional
a los tribunales Constitucionales, en el libro compilado
por R.DREIDER y F.SCHWEGMAN, Probleme der Verfassungsin-
terpretation, Baden-Baden, 1976; y un resumen en el vade_
mecum de L.STERN. Das Staatsrech der Bundesrepublik Deut-
schland, I, München, 1977, pp. 102 y ss. Vid. para otras
referencias, sobre éste último problema, con amplia bi-
bliografía, entre nosotros, E.GARCIA DE ENTERRIA, La po-

sición jurídica del Tribunal Constitucional, en El Tribunal Constitucional, I, Madrid, 1981 (y en su libro La Constitución española y el Tribunal Constitucional, Madrid, 1981) e I. de OTTO, La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional, en el mismo libro colectivo, vol.III.

Sin embargo como señala el profesro Zorrilla, / en tesis, que no sirve precisamente de apoyatura esencial a la postura del Tribunal Constitucional, no se trata de que se esté practicando una acción interpretativa desechable de entre las funciones propias del legislativo, / se trata muy al contrario y por ello el proyecto no es / acogible, de un intento de normar legislativamente una / armonización de potestades y no de disposiciones que es a lo único que está autorizado el legislador por el art. 150.3 de la Constitución. Y por otro lado se procura instaurar una nueva modalidad de legislación de corte apriorístico armonizante que no se recoge en el capítulo 2 / del Título III de la Constitución por lo que no es posible su integración dentro o junto con los instrumentos / legislativos existentes, hasta tal punto de que encabeza do tal título bajo la rúbrica de la elaboración de las / leyes dentro del mismo se agotan las variantes de produc

ción legislativa y fuera de cuyo contexto el elemento / sistemático de interpretación prohíbe situar el miembro extravagante que representa la rechazable legislación armonizadora. (obra citada, pag. 13)

Por lo demás y en orden a la exposición anteriormente recogida justificadora de la capacidad interpretativa del legislador lo que aparte de su fundamentación obtiene un mayor apoyo por la débil argumentación / del Tribunal Constitucional, se está olvidando en todo / caso una cuestión fundamental cual es, que reconocida la facultad normativa de iinterpretación que queda en manos del legislativo o del ejecutivo ésta es una potestad de último grado ya que el establecimiento de principios armonizadores exigen por esencia que haya algo material / que unificar o al menos homogeneizar y que la acción de los interpretes naturales resulte insuficiente, pues con ello se reitera el viejo sistema de consulta legislativa en que previa delación de competencia el órgano que dicta las leyes realiza operaciones interpretativas y de aplicación que naturalmente incumben al orden judicial, / pues como se ha señalado si hubiera existido una jurisprudencia constitucional abundante y matizada hubiera sido inútil y pretencioso por parte del legislador que se

empeñara en dictar una ley meramente interpretativa.

Ante tal estado de cosas la Ley de 14 de octubre de 1983 señala que:

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

Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias.

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

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.

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 admintan demora. En este último caso; la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros.

En tanto que una Ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud dello previsto en el art. 149.18, 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 de contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio de / las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

El Gobierno, oidas las Comunidades Autónomas, elaborará los principios y criterios de contabilidad regional de las Administraciones Públicas, que serán aplicables a la Administración de las Comunidades Autónomas para procurar su adecuación a la metodología de la Comu-

nidad Económica Europea.

El Tribunal de Cuentas, órgano supremo de control externo de la gestión económica 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.

En cuanto a las transferencias de servicios cuya ejecución en materia de Seguridad Social corresponde a las Comunidades Autónomas, se acomodará a los siguientes criterios:

a) El conjunto de traspasos de servicios referidos a una misma materia deberá prever fechas de entrada en / vigor homogénea, 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.

Los reales Decretos de transferencias en materia de competencias compartidas 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.

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 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 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 Administración 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 relativo al servicio o competencias transferidas.

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

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 ejercicio presupuestario 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.

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.

Cuando se transfieran servicios sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación está gravada con tasas o reporte / ingresos de Derecho privado, el importe de la recaudación 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 Economía y 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.

