

Informe
de la
Comisión de Expertos
sobre Autonomías

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Mayo 1981



COLECCION
INFORME

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Mayo 1981

MADRID, 1981

Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno
ISBN: 84-7471-032-4/Depósito legal: M. 23389/1982
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es>
Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno. Centro de Publicaciones

NIPO: 002-12-034-2

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. PLANTEAMIENTO GENERAL	6
1. La generalización del sistema de autonomías	6
2. Correcciones constitucionales a las iniciativas autonómicas	7
3. El mito de la uniformidad. Las verdaderas exigencias del principio	8
4. La organización de las Comunidades autónomas	10
5. La transformación del Estado	12
6. El régimen jurídico de las decisiones de las Comunidades autónomas y sus relaciones con el Estado.	13
III ARTICULACIÓN DE LAS PROPUESTAS	16
1. Consideración general	16
2. Justificación y carácter de una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico	16
IV. CONTENIDO DE UNA POSIBLE LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO	19
1. Principios generales	19
2. La iniciativa autonómica	23
3. La posición de las Diputaciones provinciales	26
4. Régimen general de las Administraciones autónomas	27
5. Transferencias de servicios	29
6. Función pública	31
A) <i>Las transferencias de funcionarios</i>	32
B) <i>La ordenación definitiva de la burocracia</i>	33
7. Reforma de la Administración del Estado	34
8. Organización de la justicia	36
V. ACUERDOS POLÍTICOS INICIALMENTE NO LEGALIZADOS PARA LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	39

La Comisión de expertos en materia de autonomías territoriales, que se ha constituido en el Centro de Estudios Constitucionales, considera oportuno elevar su opinión unánime en torno a los extremos que se contienen en el presente documento como conclusión de la primera fase de sus trabajos.

I. INTRODUCCIÓN

Está relativamente generalizada una interpretación de la Constitución española de 1978 según la cual nuestra ley fundamental habría decidido una radical transformación del modelo de Estado en el que ha vivido la sociedad española durante cerca de dos centurias, sin establecer un diseño acabado de la nueva organización política hacia la que nos encaminamos.

Siendo cierta la opción constitucional por fórmulas organizativas bien diferentes de las que estaban vigentes en la fecha de su aprobación, es menos precisa la afirmación de que se haya limitado a lanzar al aire las piezas del nuevo sistema, a la espera de que el puro azar, cifrado aquí en la coincidencia de los impulsos que parten de los territorios con derecho a acceder a la autonomía, sea capaz *de* ajustar con exactitud los diferentes componentes del nuevo orden político y administrativo.

Es más cierto, sin embargo, que la Constitución sólo ha cedido, y en la parte que luego se dirá, los impulsos para transformar el viejo Estado centralizado, que no ha asumido directamente sino que los ha entregado a los territorios interesados en acceder a la autonomía. En cambio, ha establecido bases suficientes para ordenar todo lo demás, de manera que la organización política se transforme con suficiente ritmo y profundidad, que el reparto o distribución territorial del poder se concluya en efecto, para que pueda quedar articulado un nuevo sistema cuya vertebración parte de la propia Constitución y se fundamenta en los principios establecidos expresamente en la misma o en los que puedan fijarse a partir de sus propias previsiones.

Es incontestable, sin embargo, que dependiendo la transformación del Estado del doble juego que resulta de la aplicación estricta de los principios constitucionales y de las iniciativas que adopten los territorios interesados en acceder a la autonomía,

se ha puesto hasta el momento más énfasis en el segundo aspecto que en el primero, de manera que mientras hay principios constitucionales muy poco desarrollados o en el más estricto olvido, la construcción del Estado de las autonomías se está produciendo, sobre todo, en base al libre juego del llamado principio dispositivo, esto es, sobre el soporte de las decisiones que van adoptando los territorios interesados. El sistema se está ordenando, por tanto, utilizando a medio gas la potencia constitucional y empleando, precisamente, aquellos elementos que tienen menor capacidad de organización general, relegando a segundo plano otros resortes fundamentales.

Porque 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 autonomías generalizado.

Precisamente en el influjo predominante que las iniciativas territoriales están teniendo en la construcción del Estado de las autonomías pueden reconocerse buena parte de las dificultades que el proceso está presentando en la actualidad, pues, ciertamente, la fuerza innovadora que la Constitución otorga a aquellas iniciativas es muy amplia y, por consiguiente, los resultados de su actualización pueden ser muy heterogéneos. Estos resultados, que pudieran no haber sido objetables si hubiera sido una pequeña parte de los territorios españoles los que accedieran a la autonomía, son notablemente inconvenientes para un proceso autonómico como el nuestro, que, impulsado por una dinámica política bien conocida, está llegando a una generalización hoy ya irreversible.

Así pues, la construcción ordenada del Estado de las autonomías exige operar simultáneamente sobre los dos frentes expresados: debe llevarse a efecto, primero, un desarrollo de algunos principios constitucionales que, aunque lucen expresamente en su texto o forman parte del propio tejido del sistema, son su propia fibra institucional, no han sido suficientemente utilizados. En segundo lugar, y dado que la mayor explicitación de los referidos principios no debe ni puede producir el abatimiento de algunos, ámbitos de libertad de autoorganización, que no es constitucionalmente posible reducir por obra de la legislación del Estado, es preciso operar sobre el proceso en marcha de manera que las fuerzas políticas lleguen a convenir en la aceptación de algunos principios generales sobre la organización y competencia de las Comunidades autónomas. Estos principios resultan de imprescindible aplicación para ordenar el proceso autonómico, y por ello deben utilizarse uniformemente al tiempo de ejercitar las correspondientes iniciativas autonómicas y de proceder a la aprobación de los Estatutos de autonomía y a su ulterior desarrollo.

Puede deducirse de la referencia a la doble vertiente del problema que acaba de hacerse que la Comisión se ha basado estrictamente en el texto constitucional, convencida de que la Constitución, que en este punto se alinea con procesos semejantes que afectan prácticamente sin excepción a todos los viejos Estados unitarios europeos, ha ejercitado una opción fundamentalmente acertada y rica en posibilidades para nuestra sociedad. Sin embargo, la Comisión ha intentado una interpretación consecuente del mismo, pero sin olvidar tampoco las peculiaridades del proceso autonómico ya en marcha en el momento de formular las propuestas que se resumen a continuación.

II. PLANTEAMIENTO GENERAL

1. La generalización del sistema de autonomías

La Constitución española de 1978 se abstuvo de establecer un mapa regional de España, ordenando la instauración de Comunidades autónomas en todos los territorios que la integran, limitándose a reconocer a «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica» (artículo 143.1) el derecho de acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas con arreglo a la Constitución y a lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

Con independencia de las valoraciones que pudieran hacerse de la referida opción constitucional (adoptada en un momento en que era previsible, sobre todo por la súbita eclosión autonomista producida en el período de elaboración de la propia Constitución, una generalización de las autonomías territoriales), interesa sobre todo dejar constancia de lo que de sus previsiones ha resultado ya en la práctica: existen tres Comunidades autónomas constituidas, y una mayoría de los restantes territorios españoles o bien tienen sus Estatutos elaborados y a la espera del debate parlamentario o, cuando menos, han ejercido la iniciativa autonómica manifestando formalmente su decisión de constituirse en Comunidades autónomas.

Persisten, no obstante, los debates en algunas provincias acerca de si es o no oportuno emprender la vía autonómica. En otras, sobre si debe o no seguirse el procedimiento cualificado del artículo 151 de la Constitución. En otras, en fin, sobre la conveniencia de sumarse a las provincias limítrofes o acceder a la autonomía en solitario.

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 encaminados, 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 de 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 contradictoria faz, de manera que sus estructuras respondan 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 distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desa-

rollar políticas distintas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades. En estas condiciones sería muy difícil, si no imposible, que la máquina administrativa, quienquiera que sea el que la maneje, consiga asegurar un nivel mínimo de operatividad social.

La funcionalidad del Estado sólo podrá asegurarse a partir de la situación actual, activando el proceso de generalización en curso de forma que en breve plazo pueda quedar despejada la incógnita principal y definitivamente establecida la nueva estructura.

2. Correcciones constitucionales a las iniciativas autonómicas

Sin embargo, la aceleración, por las razones dichas, no puede consistir en una remisión total de la conclusión del proceso a los territorios interesados, sino que implica la utilización de algunas previsiones constitucionales que delimitan el derecho de acceso a la autonomía y permitan corregir algunos excesos que podrían resultar de la aceptación incondicionada de las iniciativas locales.

En este sentido, estimando la Comisión que resulta ya conveniente la generalización del sistema de autonomías, cree también que no es menos necesario que las Comunidades autónomas que se constituyan deban ser suficientemente sólidas, con dimensión, población y recursos bastantes para asegurar el óptimo prestacional de los diferentes servicios públicos cuya titularidad han de recibir y la imprescindible autenticidad de la vida política que ha de desenvolverse en su seno.

La propia Constitución ha previsto este problema 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» (artículo 143.1), concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas -apelaciones a 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 (artículo 144.1).

He aquí, pues, un instrumento de eficacia decisiva cuya utilización la Comisión recomienda en los términos que más adelante se expresan.

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, como para impedir que queden en el seno del Estado islotes no autonómicos con respecto a los cuales hubieran de conservarse las estructuras y procedimientos de acción propios de la Administración centralizada, con los costes y distorsiones organizativas, fácilmente advertibles, que ello conllevaría.

Para evitar los retrasos y también para superar los intentos de automarginación del sistema común, deben aplicarse las referidas previsiones constitucionales [concretadas en el párrafo c) del artículo 144] de manera que el mapa autonómico de España quede completo.

3. El mito de la uniformidad. Las verdaderas exigencias del principio

La generalización de las autonomías territoriales no implica la total uniformidad del sistema de manera que unas Comunidades sean idénticas a las demás, en cuanto a sus instituciones y poderes. Podría afirmarse con mayor seguridad justamente lo contrario y añadir que en materia de organización la variedad no es inconveniente, sino incluso precisa.

Se ha hecho, sin embargo, entre nosotros un mito de la uniformidad (aun por quienes durante mucho tiempo se han lamentado de que la aplicación de la misma regla al régimen local ha contribuido a asfixiarlo), cuya inconsistencia urge dejar al descubierto.

El nacimiento de la aspiración uniformista ha podido alimentarse de una interpretación constitucional según la cual la propia Constitución habría auspiciado la instauración de Comunidades autónomas de primera y de segunda categoría, distinción sobre cuya base han podido organizarse luego los sentimientos de discriminación y apoyarse los intentos de llegar desde el primer impulso a la cota máxima o techo constitucional de la autonomía.

Es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en los que la fuerte reivindicación autonomista o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno.

Dramatizar el problema de las diferencias transitorias sólo puede contribuir a quebrantar una previsión constitucional que, por ser imperativa, es necesario respetar y a propiciar una carrera desenfrenada hacia la autonomía que puede dislocar cualquier intento de organizar razonablemente la transformación del Estado centralizado. Por lo demás, todas estas secuelas son tanto más lamentables por cuanto que el proceso de asunción de poderes por las Comunidades autónomas exige unos tiempos e impone unos ritmos que es vano intentar desconocer. Una Administración nueva no se improvisa de la noche a la mañana. Los servicios, de la Administración estatal tampoco se reciclan, desmontan o transfieren por la gracia de un conjuro. En definitiva, por más que se quiera acelerar el proceso autonómico los resultados a que se llega, sobre ser inconvenientes, no pueden ser sino nominales: el acceso al techo constitucional de la autonomía pasa por un inevitable período transitorio, realidad que el párrafo segundo del artículo 148 de la Constitución no ha hecho sino reflejar.

Con todo, los intentos de excluir la aplicación en casos concretos de la regla de acceso gradual a la autonomía no serían tan inconvenientes si la única vía constitucional que admite excepcionar el sistema general (la vía del artículo 151) no fuera tan costosa y comprometida. Porque siendo poco aconsejable generalizar una excepción lo es menos, y es aun constitucionalmente reprobable, intentar sortear las previsiones constitucionales buscando salidas en los entresijos de su texto y aplicando finalmente como solución preceptos que tienen una funcionalidad bien diferente.

Quiere la Comisión llamar con ello la atención sobre la necesidad de aplicar la Constitución en sus estrictos términos y postular la no utilización con carácter general de las

previsiones constitucionales (en concreto, artículo 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 encubiertas aquellas interpretaciones 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 pues no existirá, desde luego, en el plano organizativo, donde la tipología será variada, ni tampoco en el plano competencial dada la presencia de situaciones de hecho de carácter económico, lingüístico, cultural, geográfico, etc., que impondrán una variedad inevitable y necesaria.

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.

La decisiva influencia del principio dispositivo en la determinación de las competencias a asumir por cada Comunidad autónoma podría llevar a resultados diferentes, de manera que existiera una gran diversidad competencial entre unas y otras Comunidades autónomas. Ello podría llegar a impedir la reforma de la Administración del Estado, exigiendo el mantenimiento de servicios en algunos territorios que habrían sido asumidos en otros por las Comunidades autónomas, y obligando además a sostener por más tiempo del necesario la estructura propia del período de centralización en las dependencias ministeriales.

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 artículo 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 artículo 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 flexibilidad precisa para 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 artículo 150.2 de la Constitución, aunque con los límites antes expresados.

Es conveniente insistir, finalmente, en la idea de que todo lo dicho no va en perjuicio del mantenimiento de la variedad organizativa, que no produce los efectos referidos en relación con la excesiva heterogeneidad competencial y que no es, por tanto, desaconsejable.

4. La organización de las Comunidades autónomas

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.

Las instituciones que la Constitución permite que se doten las Comunidades autónomas (sobre todo la Asamblea legislativa y el ejecutivo o Consejo de gobierno) son precisas para la consagración de autonomías políticas efectivas. Pero de ahí a entender que las Comunidades autónomas necesiten pertrecharse del mismo aparato público de que ha dispuesto el Estado centralizado, va un largo camino que no debe recorrerse en ningún caso. La moderación en la ordenación de esta parcela política de la autonomía debe imponerse y ofrecer su propio ejemplo a lo que es asimismo preciso que ocurra en la parcela puramente administrativa.

En 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 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. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y éste es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales de cada Comunidad autónoma. Lo mismo puede decirse si la participación provincial se reduce, como ocurre en relación con la Administración estatal, a ofrecer su territorio como sede para los servicios periféricos de la Administración autónoma,

Una solución organizativa de este tipo es, desde luego, contraria a los principios constitucionales que imponen la descentralización administrativa (artículo 103), pero también violenta los propios fundamentos 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 ejercer las funciones de planificación y coordinación 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.

Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso.

Medidas de este orden son las únicas que pueden evitar eficazmente la constitución de los escalones administrativos a sumar a los preexistentes que debilitados (el estatal: artículos 141 y 154 de la Constitución) o fortalecidos (las Corporaciones locales: artículo 137 de la Constitución) han de perdurar.

Los anteriores criterios serían excepcionales si pudiera prescindirse de la provincia, pero en la España actual, sobre ser dicha institución indisponible por determinación expresa de la Constitución (artículo 141.1), ha de ser una pieza básica de las Comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyan, pues los sentimientos provincialistas están muy vivos en la mayor parte de la población. El desconocimiento de esta realidad podría llegar a hacer inviable el propio intento autonómico.

Aunque Cataluña pretende ciertas singularidades en este aspecto (cuestión actualmente sometida al Tribunal Constitucional, en la que, por tanto, la Comisión se abstiene de pronunciarse), en todo caso nunca estaría justificada la generalización de las mismas a las demás Comunidades autónomas.

Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional.

No hay razón alguna para dudar de la eficacia prestacional de las Diputaciones ni para desaprovechar una institución que, además de las ventajas dichas, ofrece una experiencia de más de ciento cincuenta años y un probado sentido de la gestión administrativa. Las reticencias que se han manifestado en el curso de la elaboración de algunos proyectos de Estatutos en relación con la institución provincial son, en su mayoría, consecuencia de un pleito electoral que las fuerzas políticas deben dejar resuelto para no poner en peligro el equilibrio del sistema autonómico.

Debe añadirse, finalmente, que la fórmula general tiene sus excepciones, que son notorias en el caso de las Comunidades autónomas uniprovinciales (en las que deben integrarse los órganos de la Comunidad autónoma y de la Diputación en la forma en que luego se indicará), en las insulares (donde un Consejo o Junta que extiende su acción al conjunto del archipiélago y los Cabildos o Consejos insulares han de ser las piezas administrativas básicas) y en las ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) que deben extender sus competencias sin alterar su organización municipal en lo esencial.

5. La transformación del Estado

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; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria, etc.

Las transferencias de servicios en favor de las Comunidades autónomas, que son la piedra de toque tanto de la construcción de la autonomía como de la reforma de la Administración del Estado, deben programarse y dirigirse con todo rigor. Por otra parte, los ciudadanos, como destinatarios de los servicios, tienen derecho a que el proceso se culmine sin que se interrumpa ni degrade la prestación de los mismos.

Un falso prurito autonomista ha hecho de la actuación de las Comisiones mixtas Administración del Estado - Comunidades autónomas, con competencias universales en materia de transferencias, una exigencia clave para la defensa de la idea autonómica, sin observar que, en verdad, 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 Comisión 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.

Este sistema de Comisiones mixtas particulares por Comunidad autónoma, que podría ser buena fórmula si las Comunidades autónomas a establecer fuesen dos o tres (precisamente de esta idea, según la versión de la Constitución de 1931, traen su razón de ser), no lo es, por cuantas razones se han expresado, para un sistema de autonomías generalizado, a no ser que la programación de la actividad de las Comisiones mixtas sea tan intensa que su papel negociador quede vaciado de toda sustancia.

En relación con las transferencias de servicios a las Comunidades autónomas que en el futuro se constituyan debe operarse un giro copernicano en el procedimiento y en la programación.

Los objetivos a conseguir son, en síntesis, los siguientes: se trata de evitar que las Comunidades autónomas tengan que soportar el lastre, las distorsiones y la carga de irracionalidad de la actual organización de los servicios en la Administración del Estado, evitando que las transferencias se refieran a competencias específicas de un Ministerio concreto y procurando, por el contrario, que comprendan bloques materiales completos, que tengan sustantividad y organicidad suficiente como para permitir una organización y gestión eficaz de los servicios correspondientes. Partiendo de este principio como guía respecto del contenido de las transferencias, las operaciones de traspaso deben ser luego

simultáneas 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.

Únicamente 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.

Porque solamente una programación estricta de los traspasos de servicios permite también ajustar el programa de reformas de la Administración estatal, determinar previamente los servicios estatales y diseñar la Administración resultante con la suficiente visión del conjunto.

Todo ello, en fin, no va en detrimento de la cantidad de los poderes autonómicos, ni retrasa su efectividad. Las comentadas alteraciones procedimentales han de acompañarse del compromiso formal de poner a disposición de las Comunidades autónomas todos los servicios que sus competencias reclaman en el transcurso del período transitorio de cinco años que la Constitución impone con carácter general.

El mismo criterio de aplicar soluciones generales y exactas debe hacerse efectivo en relación con la función pública estatal que ha de ser puesta a disposición de las Comunidades autónomas. A los funcionarios públicos les está produciendo un natural desasosiego el proceso autonómico, debido sobre todo a no haber quedado fijado definitivamente el régimen del personal transferido y las fórmulas específicas con arreglo a las cuales van a protegerse sus legítimos intereses. Recuperar, en fin, a la función pública para que asuma con la máxima fidelidad y espíritu de servicio las exigencias de las transformaciones que se han puesto en marcha es fundamental para que la maquinaria administrativa no pierda ritmo y para que las autonomías funcionen. Esta cuestión, aunque algo olvidada entre nosotros, es capital, como por lo demás, se ha subrayado en todos los ensayos comparados de descentralización política. De ello ilustran adecuadamente los proyectos británicos de devolución de poderes a Escocia y Gales a partir del informe Kilbrandon —rendido en octubre de 1973.

6. El régimen jurídico de las decisiones de las Comunidades autónomas y sus relaciones con el Estado.

Generalizado el sistema de Comunidades autónomas, reducido a sus justos límites el principio de uniformidad y programada la transformación orgánica del sistema, resulta necesario atender con diligencia a la cobertura de uno de los huecos más sensibles que se observan en la arquitectura del naciente Estado de las autonomías. Se trata, en concreto, del bloque de cuestiones atinentes al régimen jurídico de las actuaciones regionales, y a la aclaración en términos precisos de los grandes principios que sirven para disciplinar todo el sistema de relaciones entre el Estado y los nuevos entes autónomos.

Respecto de lo primero, la situación actual parece bastante oscurecida sobre todo por no estar aún desarrolladas las previsiones del artículo 149.1.18, operación en cuya urgencia es preciso poner todo el énfasis. Es necesario también precisar la aplicación de los mecanismos propios de la jurisdicción contencioso-administrativa, y de la contabilidad y el control de los gastos públicos y en particular las funciones de la Intervención en la actividad financiera de las Comunidades autónomas, así como el control de su gestión económica y presupuestaria a través del Tribunal de Cuentas de acuerdo con el artículo 153, d), de la Constitución, etc.

Y de mayor trascendencia aún, y no menor urgencia, es la necesidad de fijar las relaciones entre el ordenamiento estatal y el de las Comunidades autónomas, así como las fórmulas básicas de relación en los asuntos administrativos.

Siguiendo una interpretación del texto constitucional poco justificable (no sólo por ser contraria a su propio espíritu, sino por contradecir también lo que la experiencia, absolutamente generalizada, de todos los Estados organizados sobre la base de autonomía territoriales hubiera aconsejado), los primeros Estatutos de autonomía que han llegado a aprobarse han tratado de apurar las previsiones constitucionales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, para llegar a formular listas, lo más extensas posible, de «competencias exclusivas» de aquéllas. Se ha generado así una dinámica equívoca que está teniendo su continuación en los proyectos de Estatutos que se han redactado sucesivamente.

Todo ello parece alimentar una aspiración de configurar el sistema de autonomías sobre la base de reductos exentos o excluyentes, en torno a los cuales se levantara una barrera impermeable al mundo exterior justificada en la autosuficiencia de cada Comunidad autónoma.

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 participación 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 federal 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 expansión 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.

Para concluir, finalmente, este bloque de consideraciones generales, debe decirse también que nuestra Constitución se ha mostrado parca y muy poco imaginativa al establecer reglas de relación entre los poderes estatales y autonómicos. Pueden deducirse, sin embargo, de su propio texto una serie de principios, cuya vigencia es preciso explicitar, ya que forma parte, según dijimos al comienzo, de la propia estructura institucional del sistema y que son elementos precisos para la ordenación de un Estado complejo, como es el autonómico.

Como en las obras arquitectónicas el cemento o el barro, también el Estado de las autonomías precisa de elementos aglutinantes menos nobles que le den cohesión e impidan su derrumbamiento. A ello contribuyen todas las fórmulas de relación entre poderes que impulsan el funcionamiento del sistema.

III ARTICULACIÓN DE LAS PROPUESTAS

1. Consideración general

La consecución de los objetivos expresados en el anterior planteamiento general requiere una instrumentación diferente según los casos. En ocasiones se trata simplemente de explicitar algunos principios, de interpretar la Constitución o de desarrollar algunos encargos que la misma ha efectuado al legislador estatal, operaciones todas ellas cuya ejecución resulta ya inexcusable para poder vertebrar adecuadamente el Estado autonómico. Lo mismo puede decirse respecto de la actualización de los poderes de dirección del proceso que aparecen necesariamente reservados al Estado.

Sin embargo, hay que tener también en cuenta que buena parte de las medidas que se han valorado como necesarias inciden directamente en el proceso de elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos.

Supuesto que en este caso la Constitución no permite al legislador estatal que interfiera o condicione aquellas tareas, limitando la potencialidad del principio dispositivo en materia de autonomías o restringiendo la potestad de autoorganización de las Comunidades autónomas, la articulación de este otro conjunto de propuestas que la Comisión formula no puede hacerse a través de una ley estatal, sino que tienen que ser objeto propio de acuerdos o pactos no integrados en dicha ley a través de los cuales las fuerzas políticas convengan en aceptar unas directrices generales necesarias para operar la profunda transformación del Estado que ya se ha iniciado.

En consecuencia, la Comisión entiende que las propuestas que se contienen en el presente documento deberían 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.

2. Justificación y carácter de una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico

Según acaba de expresarse, la Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de autonomía una ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe —y aun reclama— la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, 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 lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, han de componer la organización territorial que dicho precepto describe. Este objetivo y el desarrollo de los principios constitucionales, tantas veces referidos, que han de coadyuvar a la vertebración y sostenimiento del sistema autonómico, son las funciones específicas que debe cubrir la ley general que la Comisión propone.

No se trata propiamente de una ley que interfiera el proceso autonómico o que limite la libertad de auto-disposición de los territorios interesados en acceder a la autonomía; no introducir limitaciones de este tipo —injustificables constitucionalmente— ha sido una preocupación constante de la Comisión que, en consecuencia, ha librado al proyecto legislativo que propone de todos aquellos contenidos constitucionalmente problemáticos evitando de raíz que sobre la operación entera pueda proyectarse sombra alguna. De aquí también que se proponga complementar la operación mediante pactos inicialmente no legalizados.

Por razón principalmente de las anteriores preocupaciones, la ley que se propone tendría un contenido heterogéneo y justificaciones constitucionales variadas.

A la Comisión le ha parecido de interés concentrar los esfuerzos en la aprobación de un texto único con carácter general, aunque las materias que incluya no tengan más engarce que la común referencia a la ordenación del Estado de las autonomías, lo que, por cierto, es título suficiente para agrupar materias y aliviar su variedad.

Supuesto lo anterior, la ley que se propone ha de ser el marco común para regulaciones justificadas *en* preceptos constitucionales diversos: en primer lugar, la ley pretende ser una norma interpretativa, dada por consiguiente para desarrollar y aclarar algunos principios constitucionales sin añadir mandatos normativos nuevos y sin más fuerza que la que la propia Constitución le presta; en segundo lugar, contiene mandatos en desarrollo de algunos preceptos constitucionales, como los artículos 137, 143, 144, 148.1.2, 149.1.18, 150, 152, 154, etc., que remiten a la legislación estatal la regulación de las materias a que se refieren; por último, es también una previsión del Estado sobre sí mismo destinada a preparar la estructura y el utillaje jurídico preciso para afrontar la transformación que la propia Constitución le exige.

La Comisión considera de suma importancia que la ley que propone se tramite y apruebe como ley orgánica.

La justificación de la asignación del carácter de ley orgánica no es difícil de hallar. Si el constituyente quiso, como los antecedentes parlamentarios revelan, reservar a este tipo de leyes las grandes decisiones que afectan a nuestro sistema político, pocas veces como en la presente un texto único podrá concentrar decisiones tan principales. Pero, además, su engarce con reservas constitucionales expresas en favor de la ley orgánica es claro: en ocasiones se regulan cuestiones que están específicamente atribuidas a las leyes orgánicas en el texto constitucional (como ocurre con el acceso a la autonomía de provincias aisladas en el artículo 144). Está en juego en la regulación que se propone la garantía de la igualdad de derechos de las comunidades en que se integran los españoles (artículos 9.2, 14, 139 y 149.1.1); se introducen medidas que no son menos capitales para la ordenación del sistema autonómico que algunas determinaciones estatutarias. Por todo ello, el engarce de la ley en el artículo 81 de la Constitución parece evidente, tanto más cuanto que el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de febrero de 1981, desarrollando la previsión del artículo 28.2 de su propia ley orgánica, ha justificado la extensión de la regulación por ley orgánica de las «materias conexas» a la principalmente reservada.

Proponiendo su tramitación como ley orgánica se obtiene una consecuencia importante, que su contenido no sea revisable por leyes estatales ordinarias ni tampoco por leyes de las Comunidades autónomas, sino que se imponga a estos legisladores (artículo 28.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional).

En definitiva, la validez y eficacia de dicha ley como instrumento de ordenación del proceso autonómico sólo podría ser cuestionada ante el Tribunal Constitucional. La Comisión no duda que con el contenido que aquí se propone, un eventual enjuiciamiento de la misma por la jurisdicción constitucional sería positivo.

IV. CONTENIDO DE UNA POSIBLE LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO

1. Principios generales

En el Título I de la ley han de incluirse una serie de disposiciones generales tendentes a facilitar la reducción de los excesos semánticos a que ha dado lugar el empleo impreciso, tanto en la Constitución como en los Estatutos de autonomía, de la expresión «competencias exclusivas», que en estos últimos se ha intentado moderar con salvedades que adolecen de ambigüedad («sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de»); se trata también de aclarar la terminología «bases», «normas básicas», «legislación básica», «desarrollo legislativo», etc., que la Constitución y los Estatutos emplean a la hora de repartir la potestad legislativa en áreas de competencia compartida. Y, sobre todo, han de sentarse los criterios interpretativos de la Constitución para determinar qué ordenamiento —el estatal o el autónomo— es de aplicación preferente en los casos de colisión.

Adicionalmente, ha de precisarse cuáles son las normas aplicables en las áreas de competencia concurrente en tanto el nuevo sistema de producción legislativa en esas mismas áreas no se ponga en marcha, dictando el Estado la legislación principal a desarrollar por las Comunidades autónomas.

Por último, deberían establecerse también mecanismos capaces de asegurar en todo momento la coordinación y coherencia de la acción pública y la comunicación permanente de carácter institucional entre el Estado y las diferentes Comunidades autónomas.

Los criterios para la regulación de las referidas materias pueden ser, a juicio de la Comisión, los que a continuación se enuncian.

El tema cardinal del conjunto de problemas expuestos es, según se anunció más atrás, la interpretación exacta que debe darse al párrafo tercero del artículo 149, que tiene un valor ordenador de todo el sistema (las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas»).

El sentido evidente del precepto es que cuando el Estado dispone de competencias exclusivas sobre una materia o son sus competencias legislativas concurrentes, las normas que emane priman sobre las de las Comunidades autónomas. Las dificultades de interpretación provienen, sin embargo, del hecho de que los Estatutos de autonomía hayan definido como exclusivas competencias sobre materias relacionadas en el artículo 149.1, sobre las que, según el párrafo de cabecera del citado precepto, también el Estado tiene competencia exclusiva.

Tanto por su ubicación sistemática, como por el sentido institucional del precepto, por la función ordenadora que pretende cumplir, por la realidad a la que sirve, como, en fin, por el sentido propio de sus palabras, la Comisión entiende que la interpretación correcta del precepto exige conceder la primacía de la legislación estatal que recaiga sobre cualquiera de las materias enumeradas en el propio artículo 149.

En efecto, un análisis más pormenorizado de las atribuciones de potestad legislativa que se contienen en el citado precepto en favor del Estado, arroja inequívocamente el resultado de que todas estas competencias o son exclusivas o son concurrentes, pero nunca exclusivas de las Comunidades autónomas en el plano legislativo.

Por consiguiente, la regla a aplicar en los supuestos de colisión es la de la primacía del derecho estatal; regla que, como se ha indicado más atrás, es la que está generalizada en el derecho comparado («Bundes-recht bricht Landesrecht») a efectos de resolver de modo inmediato los conflictos entre las normas estatales y territoriales que contienen regulaciones contradictorias.

El precepto no pone en cuestión la existencia de un ordenamiento territorial propio de cada Comunidad, pero sí que este ordenamiento pueda entrar en colisión con el ordenamiento del Estado cuando ambos están regulando concurrentemente una misma materia. Si ese conflicto no fuese resuelto, se daría, por una parte, una ruptura de la coherencia indispensable para la regulación de una misma materia, que es el supuesto mismo de las competencias normativas concurrentes; y, por otra, la distinción de los ordenamientos estatal y territorial se traduciría en una ruptura de la unidad superior de ambos en el ordenamiento constitucional y general, unidad que proclama sin equívocos el artículo 1.º de la Constitución.

Para evitar esas disfunciones todos los Estados basados en autonomías territoriales, incluso los federales, según se ha dicho ya, resuelven el posible conflicto en ese supuesto dando prevalencia al Derecho del Estado. Es un principio ordenador esencial, que se recogió ya, en los mismos términos en que hoy aparece, en el artículo 21 de la Constitución de 1931.

La articulación competencial se realiza, pues, y no podría ser de otra manera, sobre la base de normas del Estado que enmarcan y limitan la competencia de las normas territoriales, puesto que cualquier contradicción de éstas con aquéllas impediría que las normas territoriales pudieran tener efectos. Hay, pues, aquí un importante título legislativo del Estado en las materias mixtas del que conviene tener plena conciencia.

Por cuantas razones van expuestas, la Comisión considera preciso que la ley orgánica de ordenación del proceso autonómico incluya los preceptos precisos para dejar fijada la capital cuestión de la primacía normativa, en los términos ya expresados.

Otras cuestiones atinentes a las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades autónomas que la ley deberá aclarar son las siguientes:

Siempre, que la Constitución o los Estatutos de autonomía empleen las expresiones «bases», «normas básicas», «legislación básica» u otras semejantes para referirse a la competencia legislativa de las Cortes Generales es preciso entender que corresponde a éstas la determinación de los principios, bases y directrices de la regulación de la materia de que se trate, es decir, los criterios generales y comunes a que habrá de acomodarse necesariamente la legislación territorial de detalle. Esta definición de los referidos conceptos constitucionales no excluye las reservas que la propia legislación estatal pueda establecer en favor de los órganos ejecutivos del Estado para que adopten las medidas complementarias, incluso de índole no normativa, que sean estrictamente precisas para asegurar el tratamiento uniforme y común de una materia determinada por razones de interés general. Es decir, para completar por vías distintas de la legislativa, como pueden ser la reglamentaria o la puramente ejecutiva, el tratamiento de los aspectos básicos de la

materia. De esta índole son, por ejemplo, las instrucciones de tipo estadístico, la estandarización de determinados servicios, los criterios mínimos uniformes para el control de productos alimentarios, las reglas a observar para la inspección relativa a la ejecución de la legislación estatal, etc.

Cuestión bien distinta de la anterior, aunque no de menor importancia, es la de la ordenación del primer ejercicio de sus potestades legislativas por las Comunidades autónomas. Cuando las potestades legislativas de éstas son de carácter exclusivo, el problema es menor y, desde luego, fácilmente resoluble: el derecho estatal (que tiene con carácter general virtualidad supletoria del derecho regional: artículo 149.3) preexistente a la instauración de las Comunidades autónomas, sigue vigente y es directamente aplicable con carácter general hasta tanto aquéllas tomen el relevo y dicten sus propias normas.

Sin embargo, el caso más normal, por las razones ya expresadas, es que las potestades legislativas de las Comunidades autónomas sean concurrentes con las del Estado, supuesto en el que hay que resolver el problema de saber si aquéllas pueden dictar leyes de desarrollo tomando como base los principios contenidos en la legislación vigente o, por el contrario, han de esperar a que el Estado fije los principios o bases de la regulación de la materia en las leyes específicas a que la Constitución, se remite.

Realmente este problema admite respuestas variadas y de signo diferente que se han manejado en su práctica totalidad en el derecho comparado (de forma significada en Austria y en Italia). Sin embargo, en el caso español conviene partir de las soluciones que han dado a este problema los primeros Estatutos de autonomía. Es especialmente claro el tratamiento de la cuestión en la disposición transitoria VII del Estatuto Vasco, que prescribe que hasta que el Estado no dicte las leyes básicas a que se refieren tanto la Constitución como el Estatuto, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado relativas a las mismas materias, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad autónoma en los casos previstos en el propio Estatuto. Tales potestades de ejecución no incluyen, naturalmente, la capacidad para innovar el ordenamiento jurídico por vía legislativa.

Parcela distinta es la de los instrumentos y técnicas para asegurar las relaciones administrativas entre el Estado y las Comunidades autónomas, aspecto de singular importancia en los modernos Estados organizados sobre la base de amplias autonomías territoriales, pues en la correcta articulación de todas las instancias administrativas se basan las ideas cooperativas que dan fuerza y coherencia a la acción pública. Nuestra Constitución no ha sido muy explícita en este punto (lo que contrasta con los notables desarrollos de otras Constituciones comparadas, de las que puede ser ejemplo la Ley Fundamental de Bonn), aunque sí contiene bases y principios sobrados para que las referidas relaciones puedan desarrollarse.

En este ámbito, la Comisión considera necesario que la futura Ley de Desarrollo Autonómico incluya principios del siguiente tenor:

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 vigilar 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 inspección 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 perjuicio 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 transferencia o delegación de competencias en favor de las Comunidades autónomas. En estos casos, y por determinación expresa del artículo 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 artículo 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 artículo 3.º 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 artículo 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. Técnicas instrumentales a prever son los informes previos, los conciertos o convenios (previstos en la Constitución, en principio, sólo para las relaciones entre Comunidades autónomas —artículo 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.

2. La iniciativa autonómica

Han quedado expresadas más atrás las razones en las que la Comisión apoya su criterio de que debe producirse una generalización de las Comunidades autónomas para que cubran íntegramente el territorio español, así como las justificaciones de su opinión de que, salvo los casos de los Estatutos ya aprobados (para Cataluña, País Vasco y Galicia) y el proyecto para Andalucía, los Estatutos que en lo sucesivo se elaboren deben tramitarse según prevén los artículos 143 y concordantes de la Constitución y atribuir a las Comunidades autónomas únicamente competencias sobre las materias relacionadas en el artículo 143. Así lo exige, a juicio de la Comisión, el cumplimiento estricto de la Constitución y la ordenación del proceso de transformación del Estado.

Sin embargo, las anteriores propuestas no pueden tener un reflejo concreto en normas estatales, sino que deben articularse como pactos políticos. Se remiten, por tanto, al lugar oportuno las referencias más pormenorizadas a la cuestión.

Lo que sí es preciso que la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico aborde es la regulación de las previsiones contenidas en el artículo 144 de la Constitución. Este precepto se remite a una ley orgánica estatal, por lo que la Ley que venimos proponiendo puede cumplimentar el encargo constitucional. Aunque, en principio, dicha Ley orgánica debería ser singular y dictarse cuando se den los supuestos específicos a que se refieren los tres párrafos principales del artículo 144, no existe inconveniente constitucional alguno para que las Cortes fijen con carácter general los criterios de que habrán de servirse para aplicar el precepto citado. Por el contrario, una regulación de este tipo sirve para dejar más claramente establecidos los cauces de acceso a la autonomía, fijar los límites a las iniciativas territoriales y coadyuvar a la generalización de las autonomías cerrando la primera fase del proceso autonómico.

A la Comisión le parece, en efecto, que la correcta y decidida aplicación de lo dispuesto en el artículo 144 de la Constitución es un instrumento de notoria eficacia que nuestro texto fundamental ha puesto en manos del Estado para el mejor encauzamiento del proceso autonómico.

Las previsiones del artículo 144 tienen una doble virtualidad: permiten, en primer lugar, a las Cortes Generales corregir y declarar, en su caso, inadmisibles iniciativas autonómicas que puedan resultar abusivas porque, no teniendo amparo directo en la Constitución, se refieren a proyectos de Comunidades autónomas inviables, cuya presencia, además,

distorsiona el mapa autonómico español; segundo, pone a disposición de las Cortes un decisivo poder que puede ejercitarse para generalizar el sistema de autonomías, concluyendo el diseño del mapa autonómico y la adecuada composición del mismo.

Al margen de lo anterior, las previsiones del artículo 144 son las únicas que permiten dar una correcta solución a iniciativas autonómicas que, como la relativa a la provincia de Madrid, requieren una solución singular.

El artículo 144 permite intervenir a las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, por motivos de interés nacional, en el proceso autonómico en tres supuestos muy distintos. Al primero de ellos, regulado en la letra a), se prestará atención singular más adelante. El segundo, previsto en la letra b), contempla supuestos muy específicos: uno de ellos regulado más detalladamente en la disposición transitoria quinta, se refiere a las ciudades de Ceuta y Melilla, y el otro da cabida constitucional en el Estado de las autonomías a territorios no integrados en la organización provincial, por lo que, excluidas Ceuta y Melilla, está claro que no están por el momento sujetos a la soberanía española (Gibraltar). El tercer supuesto, incluido en la letra c), permite a las Cortes sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Esta última previsión contiene un importante instrumento corrector del principio dispositivo que informa el derecho de acceso a la autonomía. Supone que las Cortes pueden, por motivos de interés nacional, acordar la autonomía a determinadas provincias que hubieran decidido no acceder a ella. La razón de tal acuerdo es evidente en el caso de que, completado el mapa autonómico, resultara que alguna provincia no se hubiera sumado al proceso autonómico, rompiendo con ello el principio de extensión uniforme o plena del modelo autonómico a todo el Estado. En este caso, se llegaría a distorsionar gravemente el sistema de administración general del Estado, que se enfrentaría en discontinuidad territorial con un régimen basado en la existencia de Comunidades autónomas y con otro de simples provincias, auténticos islotes, sin acceder a la autonomía. Sobre todo ello se ha argumentado ya suficientemente.

Por ello, debe activarse la previsión del artículo 144, letra c), para que las Cortes Generales decidan la incorporación de concretos territorios al proceso autonómico, en el caso de producirse renuncias claras al ejercicio del derecho a la autonomía. Medidas éstas que se justifican, según se viene insistiendo, en la conveniencia de completar en un plazo razonable el diseño final del Estado de las autonomías, cerrando una etapa constituyente que no debe prolongarse por más tiempo.

Es importante notar que, a falta de determinaciones en contrario y dados los términos amplios en que permite la resolución del problema a que se refiere, el precepto que comentamos permite interpretar que en uso de la facultad que se otorga a las Cortes Generales, mediante ley orgánica cabe no solamente sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales correspondientes, sino también decidir en el supuesto de una sola provincia si la misma debe constituir una Comunidad uniprovincial o, por el contrario, debe incorporarse a otra Comunidad autónoma pluriprovincial limítrofe. Esta última posibilidad, que se estima plenamente constitucional, presenta, sin embargo, algunos problemas de instrumentación técnica, especialmente referidos a la necesidad de contar con la voluntad receptora de tal provincia por la Comunidad ya constituida a la que la misma se pretende incorporar. Problema que, sin embargo, no es difícil resolver si la Comunidad autónoma hubiese previsto en su Estatuto tal posibilidad de incorporación a otras provincias limítrofes.

A efectos de instrumentar la solución de los casos referidos, la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico debe hacer referencia a los poderes generales de las Cortes y los pactos políticos complementarios, que se concretan más adelante, deben permitir que cuando se constituyan Comunidades autónomas que, por razones históricas, económicas o por mera proximidad territorial podrían incluir otras provincias que, inicialmente, se han marginado del proceso, aquéllas deben dejar abierta en sus Estatutos la posibilidad de una ulterior integración, bien por iniciativa del propio territorio o, según se viene postulando, por decisión de las Cortes Generales.

Con las anteriores correcciones pueden quedar resueltos problemas esenciales que plantea la configuración del mapa autonómico. Queda, sin embargo, una cuestión adicional por abordar que es, en verdad, la pieza de cierre de los mecanismos constitucionales: se trata del régimen previsto para el acceso a la autonomía uniprovincial.

Sentado que el mapa autonómico no puede imponerse legislativamente, es evidente que sólo exigiendo el escrupuloso cumplimiento de todos los requisitos previstos por la Constitución para la creación de autonomías uniprovinciales pueden llegar a superarse las disfunciones más graves que pudieran presentarse en la vertebración del Estado de las autonomías. En este sentido, ya ha quedado advertido que la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de Comunidades autónomas uniprovinciales.

Pues bien, para evitar esta circunstancia, existen soluciones constitucionales que deben aplicarse al caso con todo rigor. Para que una provincia pueda constituirse en Comunidad autónoma en solitario se exige en el artículo 143 de la Constitución que tenga «entidad regional histórica». La apreciación de que una provincia cumple tal requisito corresponde a las propias Cortes Generales.

En el caso de que no se considere que un territorio cumple las específicas condiciones exigidas por el artículo 143, las Cortes pueden, sin embargo, mediante ley orgánica, autorizar la constitución de la Comunidad autónoma uniprovincial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 144, letra a).

Ahora bien, resulta de todo punto necesario utilizar las previsiones constitucionales con el máximo rigor: la condición de provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada.

Por otra parte, la dotación a una provincia de las instituciones previstas en nuestra Constitución para las entidades regionales sólo debe producirse cuando exista una efectiva capacidad de autogobierno regional. En algunas constituciones, como es el caso de la italiana, la creación de nuevas regiones exige un mínimo de habitantes. Nuestra Constitución no ha recogido tal exigencia, aunque una referencia análoga se encuentra en los Decretos-leyes por los que se aprueban regímenes preautonómicos de Asturias y Murcia. Sin embargo, resulta evidente que toda región debería partir de una realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno.

En razón a todas las anteriores consideraciones, y en virtud de la remisión expresa que el artículo 144 de la Constitución hace a las decisiones de las Cortes para controlar las iniciativas autonómicas cuyo «ámbito territorial no supere el de una provincia», la Comisión entiende que la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico debería fijar los criterios generales en base a los cuales las Cortes han de discernir cuando procede o no la autorización a que se refiere el artículo 144 a). La fijación previa y general de estos

criterios serviría de orientación a las aspiraciones autonomistas de las distintas fuerzas políticas en relación con ciertas provincias y, por otra parte, evitaría la tensión singularizada en orden a otorgar o no la autorización que comentamos entre las Cortes y una provincia concreta.

Del desarrollo constitucional que se propone resultará sustancialmente que el reconocimiento de «entidad regional histórica» a un territorio debe administrarse con todo escrúpulo interpretando el concepto con carácter restrictivo. Supuesto que no se aprecie la presencia de la referida circunstancia, se impondrá el trámite de autorización previa por ley orgánica a que se refiere el artículo 144 a). Por último, se fijarán con carácter general en la ley de ordenación del proceso autonómico los criterios conforme a los cuales habrá de otorgarse o no la referida autorización.

3. La posición de las Diputaciones provinciales

No es aventurado augurar que las Comunidades autónomas a constituir en España van a presentar variantes y singularidades organizativas propias. Esta diferenciación ya ha empezado a manifestarse en los primeros Estatutos de autonomías aprobados: las diferencias en punto a la organización administrativa interna en los casos catalán y vasco son ostensibles.

Con todo, no resulta complejo ensayar una tipología de las Comunidades autónomas, que podría ser la siguiente: 1.º, el modelo vasco, que se apoya de forma notable en las Diputaciones forales; 2.º, el que pretende Cataluña (cuya constitucionalidad está *sub iudice*) que tiende a dotarse de una Administración autonómica robusta prescindiendo de las corporaciones provinciales; 3.º, el tipo uniprovincial, que ha de integrar las instituciones propias de la Comunidad autónoma y la Diputación provincial; 4.º, las Comunidades autónomas insulares en las que predomina la organización administrativa propia de cada isla y no debe reconocer instituciones intermedias entre aquéllas y el órgano rector de todo el archipiélago, y 5.º, la ciudad autónoma, que ha de ser la forma de organización propia de Ceuta y Melilla.

Algunos de estos tipos no son, obviamente, repetibles por fundamentarse en singularidades geográficas que no tienen paralelo en el resto del territorio del Estado. Otros, como el uniprovincial, sólo han de darse en los supuestos mínimos a que ya se ha hecho referencia. De lo que, en fin, se deduce que los dos hipotéticos modelos de organización de los que van a tomar razón las Comunidades autónomas que se constituyan en lo sucesivo son los dos primeros antes señalados, cuya diferencia básica viene dada por la distinta posición y relevancia que tiene la Diputación provincial.

Por razones que ya han sido expuestas y que no es preciso reiterar ahora, el modelo pretendido por Cataluña (cualquiera que sea el juicio que sobre el mismo emita el Tribunal Constitucional), no debe reproducirse para el resto de las Comunidades autónomas, la mayoría de las cuales accede por primera vez a las fórmulas de autogobierno político, en las que nada avala el que se pueda prescindir o no utilizar profusamente los servicios administrativos de las Diputaciones provinciales, que deben sostener el peso principal de la acción pública en el marco de cada Comunidad autónoma. Es, pues, el modelo vasco, matizado en lo necesario para despojarlo de sus propias tradiciones, el que, a juicio de la Comisión, debe reproducirse en todas las Comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyan.

Sin embargo, es ésta una solución general que debe incorporarse a cada Estatuto de autonomía en la fase de su elaboración y aprobación. En la plasmación definitiva de la opción que se propugna están implicadas claramente las potestades de autoorganización de cada territorio y ésta es una cuestión que la Constitución pone a disposición de los Estatutos y sus normas de desarrollo [artículos 147, c), y 148.1.1], y en la que para lograr la efectividad de sus propuestas (y por causa de un lamentable silencio de la Constitución en este punto que contrasta con otras Constituciones comparadas, como la italiana), la Comisión las remite al pacto que ha de establecerse entre las fuerzas políticas.

No obstante lo anterior, el legislador estatal ha de propiciar la solución general referida, aunque no llegue a imponerla, instrumentando jurídicamente la participación de la Diputación en la acción administrativa regional.

Por consiguiente, la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico ha de incluir medidas del tenor siguiente:

Primero: con independencia de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a las Diputaciones provinciales, resulta conveniente prever con carácter general, aunque con ello no se añada nada a las potestades regionales, que los Estatutos de autonomía y las leyes de las Comunidades autónomas podrán asignarles competencias propias de la Comunidad o delegarles su ejercicio siempre bajo la dirección y control de ésta. Asimismo, que podrá atribuirse a las Diputaciones provinciales la gestión ordinaria, en el territorio de la provincia, de los servicios propios de la Administración autonómica.

Segundo: deben establecerse las previsiones necesarias para que las Diputaciones puedan, en su caso, ejercer las competencias transferidas o delegadas por el Estado en favor de las Comunidades autónomas. El mecanismo a emplear rompe, desde luego, con un arraigado principio de organización («delegata potestas delegare non potest»), pero la experiencia comparada avala la necesidad de admitir las subdelegaciones tanto más para llevar la coherencia de cuanto la Comisión está proponiendo a sus últimas consecuencias (así también, en Italia el artículo 7 del DPR 616/1977, de 24 de julio, que rompe definitivamente con una jurisprudencia constitucional que se había mostrado reticente a este tipo de medidas).

El Estado no deberá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones, con la excepción del servicio de recaudación de tributos, por su tradición.

Tercero: en el caso de las Comunidades autónomas uniprovinciales que puedan constituirse es preciso asegurar la integración de la Diputación y las instituciones políticas de aquéllas (regulación a través de la Ley de ordenación del proceso autonómico que se justifica también en la interpretación de lo establecido en los dos primeros párrafos del artículo 141 de la Constitución), pero preservando, en todo caso, los servicios administrativos propios de la Diputación para que sean el soporte de toda acción ejecutiva a desarrollar por la Comunidad autónoma.

4. Régimen general de las Administraciones autónomas

En relación con la organización interna de la Comunidad autónoma, tanto en su esfera política como en el nivel administrativo, es preciso introducir severas correcciones en la tendencia que se viene observando a la ampulosidad, la reproducción del aparato estatal

y la densificación burocrática. Sin embargo, no es la vía de la legislación estatal la más aconsejable (puesto que sería constitucionalmente muy discutible) para imponer estas correcciones; de aquí que la formulación concreta de su contenido se remita a los pactos políticos complementarios.

Medidas de carácter estrictamente organizativo sólo parece necesario adoptarlas en la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico en relación con las Corporaciones de Derecho público, a los efectos, simplemente, de asegurar una total implantación territorial de las mismas (bien en relación con las existentes o con las que en lo sucesivo se constituyan) y unas competencias uniformes en cuanto se refiere a la atención de los colectivos a que representan (no se prejuzgan, por tanto, las competencias administrativas que pueden ejercer por delegación de las Administraciones públicas ni las concretas relaciones de dependencia que se establezcan). Igualmente es necesario posibilitar la formación de organizaciones de segundo grado que asuman la representación a escala nacional de las referidas Corporaciones. Ello, sin embargo, ha de hacerse preservando la máxima autonomía de estas últimas, lo que puede lograrse afirmando el carácter definitivo de sus decisiones, que no serán susceptibles de recurso de alzada, a los efectos de su impugnación en sede jurisdiccional.

Es, sin embargo, en la parcela relativa al régimen jurídico de las actuaciones de las Comunidades autónomas donde la Ley de ordenación del proceso autonómico (amparándose en la previsión general del artículo 149.1.18 y en otras concretas especificaciones de la Constitución) debe entrar a establecer algunas regulaciones que adelanten el desarrollo más pormenorizado de la Constitución por los textos legajes específicos a que ella se remite.

A pesar de la amplitud del tema, los contenidos que se pretenden incluir en la Ley que se proyecta, aunque fundamentales, son breves y pueden referirse muy sumariamente.

El carácter de órgano único de ámbito estatal del Tribunal de Cuentas se deduce de lo establecido en los artículos 136 y 153, d) de la Constitución.

De lo que también se deduce que ante él deben rendir cuentas todas las Comunidades autónomas como también resulta de los trabajos constituyentes. La previsión que puedan hacer los Estatutos de autonomía de órganos de este tipo en ningún caso puede excusar el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 153, que obliga a la remisión de las cuentas al Tribunal estatal y garantiza el control pleno de éste.

No obstante, la Comisión considera aconsejable que se organicen secciones delegadas del Tribunal en cada una de las Comunidades autónomas que se constituyan, a fin de agilizar y hacer más efectivo el control de sus cuentas. Esta previsión puede incluirse en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, actualmente en tramitación en las Cortes.

En relación con la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades autónomas, debe quedar establecida claramente la general aplicación de los criterios hoy recogidos en materia de contabilidad y control de la actividad financiera en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, sin perjuicio de las especialidades que resulten de sus Estatutos o de las adaptaciones que, respecto de alguna materia concreta, hayan de establecerse.

De igual manera, es necesario declarar la general aplicabilidad de las vigentes regulaciones sobre procedimiento administrativo, expropiación forzosa, contratos y concesiones, responsabilidad y jurisdicción contencioso-administrativa, en tanto no se desarrollen las previsiones del artículo 149.1.18 de la Constitución.

5. Transferencias de servicios

La Comisión ha hecho, y plasmado más atrás en este informe, una valoración crítica de los procedimientos que se están empleando para transferir los servicios estatales a las Comunidades autónomas y de los propios contenidos de los acuerdos de transferencias, sobre todo por su notable arritmia, por su falta de generalización a todo el territorio, por no permitir una correcta concepción del sistema administrativo resultante y del concreto reparto de responsabilidades públicas en relación con cada materia.

Sobre todos estos problemas es preciso incidir estableciendo correcciones, si bien, como en casos anteriores, no todas ellas pueden incorporarse en la Ley de ordenación del proceso autonómico para no incidir en la remisión constitucional a los Estatutos respecto de la determinación de las «bases para el traspaso de los servicios» [artículo 147, d)]. Así, pues, cuanto a continuación se indica debe complementarse con algunas previsiones a incluir en los pactos políticos inicialmente no legalizados.

La regulación legal de la cuestión de las transferencias se extenderá a los siguientes extremos:

1.º Asegurar que en cada acuerdo de transferencias se contengan específicas menciones a las funciones que sobre la materia se reserva el Estado, si es que se reserva alguna, estableciendo también las bases o fórmulas generales a emplear para asegurar la concurrencia de los entes responsables en la asunción de los asuntos públicos a que el acuerdo se refiere.

2.º En todo proceso de transferencias debe distinguirse entre la validez jurídica de la transferencia operada, su entrada en vigor y su eficacia *ad extra*. De hecho esta distinción viene siendo usual en la actualidad, pero el período que suele mediar entre la entrada en vigor del correspondiente Decreto y la fecha de su efectividad no tiene otra finalidad que la de completar el traspaso de los medios reales, personales y financieros que la transferencia comporta. La distinción que ahora se propone va más lejos, puesto que la diferencia entre la entrada en vigor de la transferencia y su efectividad debe servir además para intercalar un período transitorio, cuyo término determinarían de común acuerdo la Comunidad autónoma interesada y el Gobierno, y que dependería de la capacidad real de asumir bajo su entera responsabilidad la transferencia acordada. Esta cautela resulta especialmente importante como correctivo al principio de generalidad y simultaneidad de las transferencias que la Comisión va a proponer inmediatamente.

3.º Las transferencias no pueden producirse con una desigual cadencia temporal en relación a una misma materia para las distintas Comunidades autónomas que se constituyan. Como ya ha quedado dicho, el proceso de transferencias tiene dos vertientes íntimamente relacionadas: por una parte, se opera una asunción de competencias y servicios por la Comunidad autónoma, y, por otra, se debe producir una correlativa reforma de la Administración del Estado en el sector afectado por la transferencia. Pues bien, esta segunda vertiente del proceso no puede realizarse correctamente, o al menos presenta grandes dificultades realizarla, si las transferencias a las Comunidades autónomas no se desarrollan en relación a un mismo sector administrativo en un período de tiempo similar o idéntico.

Para lograr este efecto parece conveniente adoptar la solución de negociar en Comisiones sectoriales, únicas para todas las Comunidades autónomas, la transferencia de una misma materia. La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico no puede imponer, sustituyendo las previsiones de los Estatutos, la sustitución de las Comisiones

mixtas por Comisiones sectoriales; por ello se aconseja en los pactos políticos que los Estatutos queden redactados de manera que se permita la adopción de medidas de este signo. En último caso, no existiría inconveniente para que la negociación desarrollada en el seno de Comisiones sectoriales fuera luego aprobada por las Comisiones mixtas. En todo caso, la Ley se limitará a recoger los principios de simultaneidad y generalidad de las transferencias.

4.º Las transferencias deben comprender bloques materiales completos, dando a esta expresión el significado ya señalado en este informe. Además, la totalidad de competencias, servicios y medios que deban corresponder a tenor de su Estatuto a una Comunidad autónoma deberá transferirse en un solo bloque y no en diversas fases o etapas sucesivas. Sólo así puede racionalizarse el traspaso y pueden verificarse adecuadamente los correspondientes reajustes organizativos en una y otra de las administraciones afectadas.

5.º Es necesario establecer criterios claros para determinar una evaluación uniforme de los servicios a transferir. Particularmente, importa contemplar la repercusión de los servicios transferidos en relación a los órganos centrales en los que descansa en buena parte su gestión. En las transferencias operadas hasta ahora se han tenido en cuenta casi exclusivamente los órganos de gestión periférica en los servicios traspasados, no considerando los órganos centrales en los que aquéllas se apoyan y por los que son dirigidos. En relación al mantenimiento del nivel de eficacia de estos servicios, estos órganos centrales son de capital importancia y deben ser analizados en cada transferencia sectorial.

Por otra parte, si como se pretende en este informe, las Diputaciones Provinciales se constituyen en órganos de gestión territorial ordinaria de los servicios transferidos, es preciso contemplar esta incardinación, permitiendo que aquéllos puedan integrarse directamente en las Diputaciones Provinciales, aunque la efectividad de una decisión de este tipo depende, desde luego, de los acuerdos que las Comunidades autónomas adopten al respecto.

6.º Es absolutamente imprescindible determinar los efectos jurídicos de determinados aspectos del proceso de transferencias con carácter general. Así, por ejemplo, las subrogaciones en titularidades de relaciones jurídicas concretas (contratos de obras, de suministro, concesiones, arrendamientos de inmuebles, etc.); traspasos de archivos y expedientes pendientes de resolución; inscripciones en el Registro de la Propiedad y creación de registros administrativos sectoriales; titularidad del dominio público afectado por las transferencias y carácter de las cesiones; traspasos de participaciones societarias; articulación de los sistemas estadísticos, etc.

A estos efectos es preciso tener en cuenta que algunas de estas cuestiones ya han sido objeto de regulación en los Estatutos aprobados, que también han sido recogidas en muchos proyectos de futuros Estatutos, y que igualmente han sido objeto de regulación parcial en normas que afectan a las transferencias a regímenes preautonómicos. Pero de cara al futuro convendría revisar y completar estas regulaciones, estableciendo criterios uniformes en cada materia.

7.º La programación de las transferencias respecto de las Comunidades autónomas que en lo sucesivo se constituyan (además de aplicarse con el carácter simultáneo y general ya expresado) se hará preferentemente siguiendo el orden ya iniciado por las Comunidades autónomas constituidas, sin perjuicio de que puedan establecerse otras prioridades cuya valoración corresponde a las Comisiones sectoriales o, en su caso, a las Comisiones mixtas.

8.º Cuando, en el momento de transferir los servicios, se observe que la distribución de competencias en cada materia no permita una eficaz organización de la Administración autonómica y la más adecuada y aconsejable reforma de la Administración del Estado, se promoverá la redacción de los proyectos precisos para que se operen transferencias o delegaciones destinadas a complementar las competencias de las Comunidades autónomas.

6. Función pública

La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico deberá atender al establecimiento de algunas reglas comunes aplicables a las operaciones de traspaso de funcionarios (hasta ahora regidas por las previsiones de los Estatutos y por algunas normas singulares de desarrollo) y otras básicas en relación con el régimen jurídico de la función pública de todas las Administraciones públicas

El apoyo constitucional de estas regulaciones es la previsión contenida en el artículo 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia para fijar el régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas. En cuanto a la regulación de las transferencias de funcionarios no es obstáculo a la aprobación de su régimen por ley estatal el hecho de que el artículo 147.2 de la Constitución se remita a los Estatutos de autonomía para la fijación de «las bases para el traspaso de los servicios», pues, en buena lógica constitucional, ello ni puede ir en perjuicio de la competencia estatal fijada en el artículo 149.1.18, ni impedir que el Estado dicte reglas de organización respecto de un personal que, en definitiva, le es propio y está integrado en su propia organización (argumento que ha utilizado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de febrero de 1981 y que justifica con una razón adicional el carácter orgánico del proyecto que se propone).

La necesidad de regular con carácter general los problemas de la burocracia en el proceso de instauración de las autonomías debe subrayarse con todo énfasis, pues de hallar una solución general y correcta a dichos problemas dependen, cuando menos, los siguientes resultados: primero, la correcta prestación de los servicios transferidos por las Comunidades autónomas; segundo, la economía de medios, puesto que al Estado le va a sobrar gran cantidad de personal que es necesario poner a disposición de las Comunidades autónomas, so pena de tener que soportar gastos injustificables en un personal sin funciones que desempeñar y mantener estructuras administrativas que podrían simplificarse; en tercer lugar, el grado de aceptación del nuevo sistema administrativo por los funcionarios y su voluntad de servicio a los nuevos entes administrativos; en cuarto y último lugar, las posibilidades mismas de articulación o vertebración del sistema, evitando la formación de reductos estancados, permitiendo la gestión de los asuntos públicos con visión completa del interés general o facilitando la relación entre todas las Administraciones públicas a través de sus propios agentes, que en algunos casos deben ser reclutados y formados con arreglo a procedimientos comunes.

Por todas estas razones la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico debe atender a la regulación de la burocracia, distinguiéndose entre las reglas transitorias relativas a los traspasos de funcionarios y la ordenación definitiva del sistema, en el sentido que a continuación se expresa.

A) Las transferencias de funcionarios

Todos los funcionarios afectados por las transferencias de servicios o, dicho de otra manera, todos aquellos que ejercían alguna función o competencia de la que, en lo sucesivo, vaya a responsabilizarse la Comunidad autónoma, deben quedar automáticamente puestos a disposición de ésta. No debe articularse ningún derecho de opción previo en favor del funcionario. La transferencia debe ser, en este sentido, forzosa.

La opción de retorno a la Administración estatal se articulará como un derecho a participar en los concursos de traslado que el Estado convoque, con la limitación de que para participar en dichos concursos de traslado deberán acreditarse dos años de servicios efectivos a la Comunidad autónoma de procedencia.

Los anteriores principios afectan, lógicamente, tanto a los funcionarios adscritos a los servicios centrales como a los periféricos. No obstante, para posibilitar también una reordenación eficaz de los servicios estatales y evitar la permanencia de funcionarios sin tareas a realizar, la Ley podría arbitrar sistemas opcionales de jubilación anticipada, excedencia voluntaria por un mínimo de tiempo a establecer, con indemnización, indemnizaciones por traslado, etc.

La regla de la transferencia automática junto con los servicios es más difícil de aplicar en los Servicios centrales que en los periféricos, toda vez que aquéllos, según se ha indicado en el apartado anterior, pueden no ser suprimidos en ocasiones, sino sufrir un proceso de reacomodación funcional, pero seguirán precisando, si no todo, al menos parte del personal de que disponían con anterioridad. En estos y en otros casos similares que pueden plantearse, la designación concreta de los funcionarios a traspasar debe producirse conforme a criterios objetivos: así, por ejemplo, se preferirá la petición voluntaria al destino forzoso; al utilizar esta última fórmula se irá eligiendo a los que tengan menos cargas familiares, menos antigüedad en el cargo, etcétera; por supuesto, estos traslados forzosos serían indemnizados.

Transcurridos los dos años de permanencia necesaria en la Comunidad autónoma a que fueron transferidos, los funcionarios pueden participar también en los concursos de traslado que convoquen otras Comunidades autónomas. Se habrá de establecer, incluso, para facilitar la movilidad horizontal de los funcionarios estatales transferidos, un derecho preferente a que se les adjudiquen las plazas convocadas a traslado. Este derecho tendrá un tiempo de vigencia de cinco años, contados a partir de la primera transferencia. En todo caso, sólo permitirá cubrir por esta vía el máximo de una tercera parte de las plazas convocadas.

Los funcionarios estatales transferidos siguen perteneciendo a sus Cuerpos de origen, para los que se mantendrá el carácter estatal, reconociéndoseles los derechos económicos, de carrera y demás profesionales que correspondan a dichos Cuerpos. La Ley garantizará que los funcionarios transferidos no puedan ser empleados en puestos de trabajo inferiores de los propios Cuerpos de origen.

Los funcionarios estatales transferidos a las Comunidades autónomas pueden participar libremente en los concursos internos para la provisión de plazas que aquéllas convoquen, en total igualdad de condiciones con los funcionarios propios de la Comunidad.

La Ley habrá de establecer que las Comunidades autónomas no podrán reclutar personal para sus servicios sin antes haber comunicado la existencia de vacantes a la Administración del Estado, a fin de que ésta ordene la transferencia de nuevos efectivos, si es que los hubiera disponibles.

B) *La ordenación definitiva de la burocracia*

En desarrollo de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, la Ley de funcionarios que dicte el Estado debe contener principios comunes a todas las Administraciones públicas, en cuanto a la selección, carrera, retribuciones y otros derechos laborales y políticos de los funcionarios, además de establecer reglas en relación con los órganos de gestión comunes.

La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico se limitará a definir el alcance de la reserva en favor del Estado en relación con las citadas materias, remitiendo su regulación específica a la Ley de la función pública.

Se establecerá el principio de limitación de los puestos de libre designación a aquellos de estricta confianza política, sin responsabilidades administrativas directas, y los demás estrictamente indispensables de apoyo a los órganos políticos; los demás deberán ser servidos por funcionarios de carrera designados previa la celebración de concursos basados en reglas objetivas; aun cuando puede mantenerse para los altos cargos el sistema de libre designación, ésta habrá de recaer en funcionarios de carrera.

La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico establecerá también en favor del Estado una reserva de competencias para designar entre los Cuerpos de funcionarios que en la actualidad están a su servicio algunos que, en todo caso, seguirán teniendo carácter nacional o estatal, en el sentido de que serán Cuerpos únicos reclutados conforme a pruebas ordenadas por la Administración estatal; sometidos a un régimen unitario y puestos a disposición o adscritos ulteriormente al servicio de otras administraciones públicas, principalmente a las propias de las Comunidades autónomas. Dos medidas complementarias requerirá esta decisión: primera, definir qué funciones concretas han de quedar confiadas a los Cuerpos nacionales únicos; y segunda, establecer la obligación de que en las plantillas orgánicas de todas las Administraciones públicas aparezcan adscritos, cuando sea preciso, determinados puestos de trabajo a dichos Cuerpos nacionales.

Al resto de los funcionarios, es decir, los que no pertenezcan a los Cuerpos nacionales únicos, ha de quedarles reconocido el derecho a la movilidad horizontal y vertical, en el sentido de que les sea posible el traslado a Administraciones distintas de las de origen, sean aquéllas del mismo nivel territorial (por ejemplo a otras Comunidades autónomas), superior o inferior (por ejemplo, desde una Comunidad autónoma, al Estado o a las Diputaciones provinciales).

La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico se limitará a establecer las reglas básicas conforme a las cuales dicho principio de permeabilidad o de intercomunicación de la función pública puede hacerse efectivo. Se establecerán, en este sentido, las siguientes previsiones: primero, agrupación de los diversos Cuerpos de funcionarios, cualquiera que sea la Administración a que pertenezcan, en torno a un número limitado de escalas, coincidentes con los niveles básicos de titulación; segundo, establecimiento de reglas uniformes para la elaboración de plantillas orgánicas, de manera que aparezcan en ellas asignados los puestos de trabajo de alguna de las escalas anteriores; tercero, exigencias uniformes de titulación, pruebas selectivas y formación, en relación con cada escala, aplicables en todas las Administraciones públicas; y cuarto, reconocimiento de derechos económicos y profesionales idénticos a los funcionarios, cualquiera que sea la Administración pública a la que sirvan.

Atendiendo a las anteriores reglas y respetando la limitación que impone la existencia de algunos Cuerpos estatales únicos, las Comunidades autónomas podrán reclutar su propio personal, aun cuando la apertura de los procedimientos de selección habrá de ordenarse como una decisión condicionada a los resultados de los concursos previos de traslado.

La Administración de los Cuerpos nacionales únicos adscritos, en su caso, al servicio de las Comunidades autónomas, y a la instrumentación del principio de permeabilidad de la función pública, exige que queden asignados a un órgano único, con competencia en todo el territorio del Estado, dichas funciones específicas.

Aun cuando se establezca la naturaleza estatal de dicho órgano, la pluralidad de intereses implicados en las tareas de gestión de la burocracia exigen habilitar fórmulas que permitan la presencia de los interesados (Administraciones públicas y funcionarios) y el control por los mismos de las decisiones aplicativas del principio de permeabilidad que se ha referido. En este sentido, se estima necesaria la creación de un Consejo y órgano común de alcance estatal, integrado por representaciones de los funcionarios y de las Administraciones interesadas, con funciones de programación, control, consulta y seguimiento de las políticas de personal, así como de su uniformidad.

Una previsión de cierre para la acomodación del sistema burocrático a las exigencias del Estado autonómico, muy generalizada en regímenes comparados que se apoyan en principios similares, es la prohibición de establecer primas o mejoras retributivas a los funcionarios de un mismo nivel o categoría, que no se justifiquen y correspondan estrictamente con el mayor coste de la vida en el territorio donde prestan sus servicios. Se trata de evitar, de esta forma, una desigual distribución del personal al servicio de las Administraciones públicas producida por razón únicamente de las referidas incentivaciones.

7. Reforma de la Administración del Estado

Intimamente vinculada al tema de las transferencias, la reforma de la Administración del Estado debe acompañarse al ritmo de éstas.

No obstante, es conveniente que se anticipen algunas medidas preparatorias que puedan facilitar incluso el ulterior proceso de trasposos de servicios. Entre estas medidas precisas pueden citarse las siguientes: reordenar, y eventualmente refundir, algunos Ministerios, no sólo porque así lo exige una mayor racionalización de la estructura de los servicios centralizados, sino, por lo que ahora importa especialmente, también por el posible valor ejemplar que una decisión de este tipo tendría sobre los ensayos de configuración de su propia Administración central por las Comunidades autónomas. Un beneficio inmediato que resulta de una medida como la enunciada es también el de descargar a la organización central de parte de un aparato que va a resultar innecesario a corto y medio plazo.

Sin embargo, la anterior reducción de la organización centralizada no puede producirse en el vacío. Justamente para preparar mejor las ulteriores transferencias la reforma de los servicios centralizados puede seguirse de la potenciación de los periféricos, sobre todo ampliando la esfera de sus competencias resolutorias y dotándolos de más amplios medios, de modo que, en su momento, puedan entregarse a las Comunidades autónomas servicios operativos y en pleno rendimiento.

En cuanto al contenido de las reformas, su alcance depende en cada Ministerio, como es lógico, de la mayor o menor incidencia en su propia esfera de las competencias que se reconozcan a las Comunidades autónomas. Esta incidencia es desigual y su alcance exacto es preciso determinarlo caso por caso, de lo que dependerá también la mayor o menor amplitud que ha de tener la reforma.

Puede establecerse, no obstante, un criterio general: con normalidad los servicios centrales de la Administración estatal van a perder la mayor parte de las competencias de gestión que antes les pertenecían (como en todas las generalizaciones se presentan también en ésta excepciones singulares que no invalidan dicho criterio). Dicha pérdida ha de ir, sin embargo, acompañada de la potenciación de algunas funciones que estaban algo adormecidas en el marco del Estado centralizado y que ahora van a tener una importancia primordial: planificación, programación, coordinación, cooperación, etc. Por tanto, los referidos servicios centrales deben sufrir una reacomodación funcional. Ello no excluye, sino que implica, que muchos órganos sean suprimidos, pero exige también que algunos de los afectados por la traslación de las competencias a las Comunidades autónomas asuman las nuevas funciones en sustitución de las que venían desarrollando ordinariamente.

La Comisión debe advertir del peligro existente de que el argumento que acaba de emplearse sirva para escudar resistencias a la supresión de órganos y a la transferencia de servicios en favor de las Comunidades autónomas. Es preciso, pues, que las necesidades reseñadas se valoren en su justo alcance y que se adopten medidas consecuentes, pues de sus exigencias no puede resultar una simple mutación del aspecto de la Administración manteniéndose invariada su extensión y su densidad. Ello sería grave para la construcción del Estado de las autonomías y la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico debe incorporar algún mandato al Ejecutivo tendente a evitar los referidos efectos.

Por último, en cuanto a las medidas preparatorias es necesario que cada Departamento ministerial se forme su propia composición de lugar frente al hecho autonómico. Es decir, entiende la Comisión que sería ventajoso que cada Ministerio, antes de que se generalicen las transferencias de competencias, hiciera una reflexión sobre su propio futuro como organización a efectos de determinar, primero, cuál es el impacto que sobre su estructura produce la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas; segundo, qué parte de su organización va a resultar innecesaria; tercero, cuáles son las funciones que le han de seguir perteneciendo y cuál la forma más aconsejable de distribución orgánica de las mismas, y cuarto, cuáles son los mecanismos de que debe servirse para lograr una intensa relación con las Comunidades autónomas, en el caso de las competencias concurrentes, para evitar soluciones de continuidad en las acciones públicas que tienen comúnmente encomendadas.

Con estos datos en la mano resultará difícil que se produzca la temida confusión organizativa que una operación de gran porte, como la que se avecina, podría traer consigo si no se atiende con la suficiente previsión. Desde este punto de partida, la aplicación efectiva de las reformas podría distribuirse en dos fases: una primera, previa, con los contenidos ya expresados; la segunda tendría un carácter más ejecutivo o aplicativo y sería conveniente que coincidiera con cada operación de transferencia de servicios. En este sentido, cada acuerdo de transferencias debería ir acompañado de medidas complementarias de reforma.

La Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico se propone también dejar establecidos los criterios generales con los que deben afrontarse estos problemas.

En cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias. Los servicios que puedan restar en el escalón provincial deben, como regla, dejar de tener existencia independiente (en el sentido de no seguir siendo delegaciones específicas de los órganos centrales), nucleándose en torno a la figura del Gobernador civil que debe quedar convertido en el único delegado gubernamental en la provincia. Para atender nuevos servicios dependerán del Gobernador dos o tres delegados (directamente vinculados a él mismo y no a los Ministerios madrileños) que atenderán por grandes áreas homogéneas los servicios que a la Administración estatal le resten en el nivel provincial.

Como medida complementaria, y en la medida de lo posible, algunos servicios periféricos pueden también retraerse hasta el escalón regional y ordenarse, conforme a los mismos criterios, en torno a la figura del Delegado del Gobierno.

Por último, el Delegado del Gobierno debe asumir las funciones propias del Gobernador civil en las Comunidades autónomas uniprovinciales.

Todos los expresados criterios habrán de quedar reflejados en la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico.

8. Organización de la justicia

Es este un tema de primera magnitud, como resultará evidente, para la construcción del Estado de las autonomías, cuya regulación precisa será atendida con urgencia puesto que los términos poco precisos de la Constitución, la ambigüedad de los Estatutos y, en lo que la Comisión conoce, la no resolución del problema, sino incluso su agravación, en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, pueden dar al traste con las esperanzas de contar con una organización de la Justicia que se apoye en pautas que se han considerado imprescindibles en todos los sistemas basados en autonomías territoriales amplias.

En efecto, el sistema de una justicia federal (como también hoy el sistema de las Comunidades europeas en el que ni siquiera puede hablarse de confederación, aunque se aproxime a ella) está basado en la existencia de dos órdenes jurisdiccionales distintos correlativos de los órdenes normativos sustantivos que coexisten sobre el territorio; cada orden jurisdiccional aplica un orden normativo propio.

Entre nosotros esta capital distinción aparece, en principio, mucho más vagamente formulada. El artículo 152 generaliza la fórmula del «Tribunal Superior de Justicia» para las Comunidades autónomas que hayan elaborado sus Estatutos por la vía del artículo 151. Por otra parte, no sigue la distinción que, como acaba de indicarse, es común en otros sistemas, entre dos órdenes jurisdiccionales distintos, sino que integra al Tribunal Superior de Justicia en la unidad del poder judicial, aunque con la indicación de que su actuación «agotará... las sucesivas instancias procesales».

Si no se acierta a interpretar correctamente esta expresión, al ordenar el sistema judicial resultará que, de modo insólito en relación con el derecho comparado, los Tribunales

Superiores de Justicia agotarán también las instancias al aplicar el Derecho del Estado, lo que impediría asegurar la unidad del ordenamiento jurídico, pues, en efecto, tal unidad resultaría socavada si los Tribunales referidos hubiesen de concluir los procesos en que ese ordenamiento general (y no ya el autonómico, en que el principio encuentra justificación; era, justamente, el caso del Tribunal de Casación de Cataluña en el Estatuto de la República, artículo 11; distinción de la que también ilustran los Autos de 26 de marzo y 10 de octubre de 1935, dados por dicho Tribunal, y los del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1936) es el objeto de aplicación; al final vendría a resultar que cada Tribunal Superior crearía una jurisprudencia propia y distinta para una misma ley del Estado —que es, justamente, lo que intenta obviar el sistema de Tribunales federales o del Tribunal Europeo de Justicia, instrumentos capitales de la unidad de los respectivos derechos.

Razones sobradas avalan, pues, una interpretación de la Constitución que permita evitar la situación descrita. Y, ciertamente, tanto su texto como el de los Estatutos aprobados pueden apoyarla.

Respecto de la Constitución, hay que tener en cuenta que las referencias a las funciones del Tribunal Superior de Justicia en el artículo 152 se acompañan de una explícita remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial, prevista en el artículo 122; también que dichas funciones no van en perjuicio de la «unidad e independencia» de dicho poder y, en fin, que el artículo 123 salva las facultades del Tribunal Supremo «con jurisdicción en toda España».

Los Estatutos, por su parte, tampoco se han aferrado a soluciones definitivas en este punto, pues tanto el catalán como el vasco salvan, por vías directas o indirectas, lo que en su momento pueda establecer la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto de la unidad de éste y de las facultades del Tribunal Supremo.

También hay que considerar, en fin, que para las Comunidades no constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución (y siendo la «Administración de Justicia» una competencia exclusiva del Estado —artículo 149.1.5— que no admite en este caso las matizaciones del artículo 152 que no es aplicable a dichas Comunidades), la propia existencia y, desde luego, las competencias del Tribunal Superior de Justicia, están condicionadas a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Comisión estima que todo lo expuesto impone, de una parte, y permite, de otra, organizar la justicia española sobre las pautas indicadas; este extremo es absolutamente esencial para la construcción definitiva del Estado de las autonomías.

Propone, en resolución:

1.º No extender automáticamente el sistema de Tribunales Superiores a los Estatutos en curso de aprobación; especialmente esta reserva alcanza a las Comunidades uniprovinciales; no parece necesario plantear el tema del escaso apoyo constitucional para la extensión de los Tribunales Superiores a los Estatutos del artículo 143, basta invocar una elemental razón de prudencia.

2.º Revisar de manera urgente y preferente el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, felizmente aún no aprobado, sobre la base de que la finalización de los procesos en los Tribunales Superiores puede admitirse como regla cuando la norma de decisión sea una norma autonómica, no cuando sea una norma del Estado (en exclusiva o en concurrencia, y aquí siempre que entre en juego, aunque sea como mero principio

interpretativo, la Constitución) y que la conclusión de las instancias ha de entenderse sin perjuicio del recurso de casación (que no es una instancia procesal) ante el Tribunal Supremo; esto exigirá en el caso especial de las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral articular el acceso al Tribunal Supremo (y en el caso laboral operar sobre el actual recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo, que es el que hoy asegura de hecho la unidad efectiva de la jurisprudencia del derecho general del Trabajo) como un recurso de casación especialmente amplio (quizá, simplemente, por la vía de incluir entre los motivos de recurso el control de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados).

3.º Una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial como la indicada operará automáticamente, creemos que sin problemas, sobre los casos catalán, vasco y gallego; en los Estatutos no aprobados deberán evitarse fórmulas indeterminadas y concretar los criterios en la forma indicada.

Para terminar, este tema no puede ser minusvalorado en absoluto, puesto que en él se apoya la unidad del Estado que empieza por ser la unidad del ordenamiento jurídico, unidad subrayada con todo énfasis en el artículo 1.º de la Constitución. Sin un mecanismo que asegure, en último término, la unidad jurisprudencial no habría sencillamente unidad del ordenamiento jurídico.

V. ACUERDOS POLÍTICOS INICIALMENTE NO LEGALIZADOS PARA LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Ya ha quedado suficientemente explicado el criterio de la Comisión de que la Ley orgánica de ordenación de proceso autonómico no puede pretender agotar el tratamiento de los problemas que suscita la instauración del Estado de las autonomías. Ello tanto porque la Constitución lo impide, al remitir la regulación de las cuestiones importantes, sobre las que habría de incidir, a los Estatutos de autonomía, como por pertenecer otras materias al desarrollo de aquéllos por lo que la uniformidad de criterio sólo podría lograrse por la vía del acuerdo político.

La referencia y justificación de las materias que habrán de ser el objeto de acuerdos políticos complementarios que la Comisión propone ya ha sido hecha en diferentes lugares del presente informe, por lo que en este lugar se ha de formular tan sólo una referencia muy sumaria al posible contenido de los mismos:

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 artículo 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 artículo 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 adoptado 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 servicios públicos.
8. Utilización de las previsiones constitucionales (en concreto, artículo 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 un 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 períodos de sesiones de las Asambleas que en el futuro se constituyan en las Comunidades autónomas deberían ser limitados temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros. Estos sólo percibirán dietas por su 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 para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas desde el nivel equivalente a Director general serán designados entre funcionarios,
16. En la redacción de los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales ha de preverse que las Diputaciones provinciales gestionen ordinariamente los servicios confiados a aquéllas bajo su dirección y control, así como que puedan recibir competencias por transferencia 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 periférica 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 rectificación del mapa autonómico no obligue a replantear la totalidad del proceso de constitución de Comunidades autónomas, los Estatutos de autonomía deben prever la ulterior 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.

Tal es el criterio de la Comisión de expertos que, en su momento, será complementado con las propuestas que elabore el subgrupo de especialistas en materias económicas y financieras.

En Madrid a diecinueve de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Eduardo García de Enterría (Presidente de la Comisión). *Luis Cosculluela Montaner*. — *Tomás Ramón Fernández*. — *Santiago Muñoz Machado* (Secretario de la Comisión). — *Tomás Quadra-Salcedo*. — *Miguel Sánchez Morón* (Vicesecretario de la Comisión). — *Francisco Sosa Wagner*.

COLECCIÓN «INFORME»

1. *El Estado y las Fuerzas Armadas.*
2. *La Seguridad Social de los Funcionarios.* Fuerzas Armadas y Funcionarios civiles del Estado.
3. *El Mensaje de la Corona.*
4. *La descolonización del Sahara.*
5. *La hora de las reformas.* El Presidente del Gobierno ante las Cortes Españolas. Sesión plenaria del 28 de enero de 1976.
6. *La Defensa de la Comunidad Nacional.*
7. *Mensaje de la Corona / II.* Primer mensaje Real, a las Fuerzas Armadas, a la Familia Española, al Pueblo de Cataluña, al Consejo del Reino.
8. *Calendario para la Reforma Política.*
9. *Los Reyes en América.* 1. República Dominicana y Estados Unidos.
10. *Medidas económicas del Gobierno.* 8 de octubre de 1976.
11. *Los Reyes en América.* 2. Colombia y Venezuela.
12. *Los Reyes en Europa.* 1. Francia.
13. *Reforma Constitucional.* Proyecto de Ley para la Reforma Política.
14. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política.*
15. *Mensajes de la Corona / III.* A las primeras Cortes democráticas de la Monarquía.
16. *Los Reyes en América.* 3. Venezuela. Guatemala. Honduras. El Salvador. Costa Rica. Panamá.
17. *Los Pactos de la Moncloa.* Texto completo del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política.
18. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de actuación jurídica y política (27 octubre 1977-27 enero 1978).*
19. I. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* 1. Política de empleo y rentas, salarios y seguridad social.
19. II. *Los Pactos de la Moncloa. Cumplimiento del Programa de saneamiento y reforma de la economía.* Política monetaria, Reforma fiscal y Reforma del sistema financiero.
20. *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias.* Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha.
21. *Un nuevo horizonte para España.* Discursos del Presidente del Gobierno 1976-1978.
22. *El Gobierno ante el Parlamento.* 22 junio 1977-31 octubre 1978.
23. *Mensajes de la Corona / IV.* Primer mensaje de la Corona (1975); Apertura de las Cortes Constituyentes (1977); Sanción a la Constitución Española (1978).
24. *Discurso de Investidura.* Congreso de los Diputados 30.3.1979.
25. *Mensajes de la Corona / V.* A las Cortes Generales.
26. *Los Reyes en Europa.* 2. Universidad de Estrasburgo y Consejo de Europa.
27. *Mensajes de la Corona / VI.* Mensajes de Navidad 1975-1979.
28. *El Gobierno ante el Parlamento / 2.* Comunicación del Gobierno y discurso de su Presidente en el Congreso de los Diputados 17 y 20 de mayo de 1980.

29. *El Gobierno ante el Parlamento / 3. La Cuestión de confianza. Discurso del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Pleno del 16.9.1980*
30. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados 19.2.198.*
31. *Los Reyes con el Pueblo Vasco.*
32. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales. Mayo 1981.*
33. *El Defensor del Pueblo. Legislación Española y Derecho comparado.*
34. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981.*
35. *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho comparado, Derecho español y Jurisprudencia.*
36. *Acuerdos autonómicos 1981.*
37. *Regulación jurídico-pública de los productos alimentarios.*
38. *La Seguridad Social Española. Programa de mejora y racionalización.*
39. *Los Reyes en Europa. 3. El Premio Carlomagno.*
40. *Mensajes de la Corona / VII. Apertura de la Legislatura.*
41. *Discurso de Investidura. Congreso de los Diputados.*
42. *Acuerdo sobre retribuciones del personal de la Administración del Estado.*
43. *Consejo de Estado. Discursos pronunciados en el acto de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado.*
44. *Los Reyes en América. 4. Uruguay. Brasil. Venezuela: Premio «Simón Bolívar».*
45. *El Gobierno ante el Parlamento / 4.*
46. *Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*
47. *El Gobierno ante el Parlamento / 5.*
48. *Proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.*
49. *Consejo de Estado.*

Precio: 120 pesetas

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES



PRESIDENCIA DEL GOBIERNO