

STC 76/1983, de 5 de agosto (Pleno)

**Recursos previos de inconstitucionalidad núms. 311, 313, 314, 315
y 316/1982, acumulados (RI-25)**

**Ponente: Magistrada doña Gloria Begué Cantón
(B. O. E. de 18 de agosto de 1983)**

Constitución: Art. 3.1 (Derecho al conocimiento y uso del castellano). Funcionarios transferidos a las CCAA.

Art. 14 (Derecho a la igualdad).

Art. 23.2 (Derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad).

Art. 36 (Colegios profesionales).

Art. 53.2 (Derechos fundamentales y recurso de amparo). Materia de Ley Orgánica.

Art. 66.2 (Potestad legislativa del Estado). Límites.

Art. 81.1 (Leyes Orgánicas). Materias.

Art. 103.3 (Acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad).

Art. 131 (Planificación).

Art. 136 (Tribunal de Cuentas).

Título VIII (De la organización territorial del Estado). Regulación del proceso autonómico.

Art. 139.1 (Igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado).

Art. 147.2.d) (Estatutos de Autonomía: competencias asumidas). Mecanismo constitucional de transferencia de servicios.

- Art. 149.1.1 (Condiciones básicas para la igualdad de todos los españoles en derechos y deberes).
- Art. 149.1.8 (Ordenación de los registros e instrumentos públicos).
- Art. 149.1.13 (Planificación).
- Art. 149.1.18 (Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas).
- Art. 149.3 (Materias no atribuidas al Estado y no asumidas por los Estatutos).
- Art. 150.2 (Leyes de transferencia).
- Art. 150.3 (Leyes de armonización).
- Art. 152.1 (Instituciones de autogobierno de las CCAA).
- Art. 153.d) (Control de la actividad de las CCAA por el Tribunal de Cuentas).
- Art. 155.1 (Requerimiento del Estado a las CCAA).
- Art. 157.3 (Regulación de las competencias financieras de las CCAA).

I

COMENTARIO

I. Norma impugnada

Recursos previos de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por cincuenta Diputados de las Cortes Generales.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

- a) Que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no puede promulgarse como Ley Orgánica.
- b) Que el proyecto de LOAPA no puede promulgarse como ley armonizadora.
- c) Que son inconstitucionales los artículos 1; 2; 3; 4; 5.1, 2 y 3; 7.1 y 2 (párrafo segundo); 9; 10; 22.c); 23; 24.2; 34.1 y 37.2, así como los incisos contenidos en los artículos 32.2.a) y 37.1: «en funeión de la implantación real de la misma» [art. 32.2.a)] y «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el artículo 149.1.18 de la misma, y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas» (artículo 37.1), por vulnerar los preceptos constitucionales.

III. Jurisprudencia (*)

1. Relación poder constituyente-poder constituido: límites de la potestad legislativa del Estado. Posición del Tribunal Constitucional.

En la a todas luces trascendente jurisprudencia plasmada a lo largo de esta sentencia destaca, sin duda, la doctrina sentada por el TC sobre la relación *poder constituyente-poderes constituidos*, y los consiguientes *límites a la potestad legislativa del Estado*:

«Las Cortes Generales, como titulares de "la potestad legislativa del Estado" (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. *La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél*» [4].

Las consecuencias de tan importante doctrina constitucional son:

a) «El legislador estatal no puede dictar normas que incidan en el *sistema constitucional de distribución de competencias*, integrando hipotéticas lagunas existentes en la Constitución» [4.b)].

b) El legislador estatal no puede, por tanto, incidir «con carácter general» en el sistema de delimitación de competencias entre Estado y CCAA configurado por la Constitución (arts. 147, 148 y 149) y los Estatutos sin una expresa previsión constitucional (como, por ejemplo, el artículo 150.2, sobre leyes de transferencia, o el art. 150.3, sobre leyes armonizadoras) o estatutaria [4.a)].

De ahí el carácter inconstitucional de los artículos 1, 3, 7.1, 9, 10, 22.c) y 37.1 (inciso) del proyecto de LOAPA [6, 8, 12, 14, 15, 30 y 47].

c) Finalmente, «el legislador ordinario no puede dictar *normas meramente interpretativas* cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». Ello sería otra forma de incidir —indirectamente— en la delimitación constitucional de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma [4.c)].

Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Así, por ejemplo, cuando el legislador estatal dicta una norma básica

(*) Ver, a continuación de este comentario (pág. 1105), índice comparativo de artículos del proyecto de LOAPA, de la LPA y de los fundamentos jurídicos de la STC 76/1983, de 5 de agosto. Asimismo, se insertan los textos del proyecto de LOAPA y de la LPA a doble columna (págs. 1106 y ss.).

dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto. «Pero no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución *con carácter general* cerrando el paso a cualquier otra interpretación. En este caso, el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional» [7].

Esto es lo que, con independencia de su contenido concreto, convierte en inconstitucionales a los artículos 2; 4; 5.1, 2 y 3; 7.2.2.º; 34.1 y 37.2 del proyecto [7, 9, 10, 12, 44 y 47].

Por el contrario, los títulos II y III, el artículo 27 y el título VI, excepto los artículos 32.2.a) (inciso), 34.1, 37.1 (inciso) y 37.2, son constitucionales, porque el legislador actúa en ejercicio de las competencias a él conferidas por el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) [20, 27, 34 y 50].

2. Régimen y proceso autonómico. Significado. Sistema de delimitación de competencias.

Conectado con lo anterior destaca en la sentencia la doctrina general que sobre diversos aspectos del sistema autonómico expone el TC:

1.º *No igualdad entre CCAA.*

«Carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las CCAA.»

Las CCAA son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de su representación en el Senado (artículo 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto, y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente «el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del "status" jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

El Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su sentencia de 16 de noviembre de 1981 [2] (BJC 7, pág. 491), al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. Es decir, el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos no se garantiza mediante la igualdad de derechos de las Comunidades, sino mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas que imponen un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de aquéllas.

Lo anterior es, como se verá, uno de los argumentos en que el TC se basa para no admitir el carácter orgánico del proyecto [2].

2.º *Delimitación de competencias entre Estado y CCAA. Técnica general.*

De acuerdo con el artículo 147.2.d), son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». El sistema competencial se articula, pues, mediante la Constitución y los Estatutos.

Sin embargo, la reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación—; en otras, una función armonizadora (art. 150.3), y en otras, una función delimitadora de su contenido. Tal sucede cuando la Constitución o los Estatutos remiten a una Ley del Estado para precisar el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Esta es la técnica de distribución de competencias configurada por la Constitución y que, como antes se señaló, implica un límite a la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales [4].

3.º *Función de vigilancia y coordinación del Estado.*

a) La uniformidad que constitucionalmente se persigue en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada si el Estado no tuviera la *potestad de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo.*

Pero la autonomía exige a su vez que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez de tales actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. El poder de vigilancia no puede colocar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado (STC 6/1982, de 22 de febrero).

Ahora bien, no puede atribuirse este alcance al término «velarán» utilizado en el artículo 7.2, párrafo primero, del proyecto. Porque el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas. Requerimientos que no tienen carácter vinculante.

La facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 CE y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante Organos jurisdiccionales [12].

b) La necesidad de hacer compatible los *principios de unidad y autonomía* en que se apoya la organización territorial del Estado implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas. Entre ellas se encuentran las conferencias sectoriales de los Consejeros de las CCAA y del Ministro del ramo (art. 8 del proyecto). Tales conferencias, en todo caso, no pueden sustituir a los Organos propios de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos [13].

4.º *Mecanismo constitucional de transferencia de servicios a las Comunidades Autónomas.*

a) El traspaso de servicios a las diversas Comunidades Autónomas no quedó configurado en el «bloque de la constitucionalidad» como un proceso uniforme, sino más bien como el resultado de varios procesos. La remisión estatutaria contenida en el artículo 147.2 CE dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales. Esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones Mixtas paritarias y dotarlas de facultades de autonormación para regular su propia actividad.

b) Los acuerdos de las Comisiones Mixtas tienen una validez procesal y material que deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el artículo 147.2 CE. Por ello, aun cuando la aprobación de tales acuerdos tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en la reserva competencial para regular los traspasos de servicios que las Comisiones Mixtas tienen, e imponerse a sus acuerdos. El inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa.

Así, el artículo 23 del proyecto, que prevé que los Reales Decretos de transferencia tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos, y el artículo 24.2, que fija las fechas para la efectividad de las transferencias, inciden en el *núcleo material* de los acuerdos de las Comisiones Mixtas y de ello deriva su inconstitucionalidad [28 y 31].

5.º *Relaciones entre el Estado y las CCAA a propósito de la función pública.*

Los títulos competenciales que en materia de función pública corresponden al Estado en relación con las CCAA de mayor nivel de autonomía, a la vista del artículo 149.1.18 CE (competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios), son los siguientes: 1.º competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.º competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos (STC 32/1981, de 28 de julio); ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.

Así, por ejemplo, el artículo 37 del proyecto no es sino el resultado de la opción legítima del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública. Lo mismo cabe decir respecto de la mayor parte de los preceptos integrados en el título VI [38 y 47].

6.º *Uso en la Administración autonómica de la lengua propia de la Comunidad.*

Alegan el Gobierno y Parlamento vascos que el *derecho a usar el euskera*, reconocido en el artículo 6 del Estatuto Vasco, es un derecho público, subjetivo e incondicionado, que las instituciones públicas sólo están en condiciones de garantizar si los funcionarios conocen la lengua en que los ciudadanos vascos tienen derecho a expresarse.

Esa argumentación no tiene presente, según el TC, que la Constitución consagra el derecho fundamental al acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2), derecho que no puede ser condicionado más allá de lo exigido en el artículo 3.1 de la Constitución, de modo que se vacíe de contenido a ese derecho.

«Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la *Administración autonómica en su conjunto, no individualmente* a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad» [42].

7.º *Diputaciones Provinciales.*

La esfera competencial de las Diputaciones Provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del régimen local, correspondiendo, por tanto, al Estado su regulación, sin perjuicio de las competencias que dentro del marco constitucional puedan atribuirles las CCAA al dictar su legislación de régimen local (STC 32/1981, de 28 de julio) [19].

8.º *Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos.*

Aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos «participan de la naturaleza de las Administraciones públicas» y, en este sentido, la constitución de sus Organos, así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas, han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado (art. 149.1.18 CE) [26].

3. **Carácter no armonizador del proyecto.**

El artículo 150.3 CE (leyes de armonización) es interpretado por el TC en la siguiente forma:

El constituyente ha tenido presente el *principio de unidad* y los *intereses generales de la Nación* al fijar las competencias estatales exclusivas. No obstante, la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las CCAA, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3.

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

De ello no cabe decir, sin embargo, que la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias «exclusivas» de las CCAA, alegando —como hacen los recurrentes— que en los supuestos de competencias «compartidas» el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia, tutelar directamente el interés general y conseguir la uniformidad jurídica pretendida por la ley armonizadora. «Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las CCAA, no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las CCAA produzcan una desarmonía contraria al interés general de la Nación» [3].

Aplicando esta doctrina a los preceptos del proyecto respecto de los cuales las Cortes apreciaron en su día la necesidad de que se dictasen disposiciones armonizadoras (art. 8, título II, arts. 19.2 y 21 y título VI), el TC concluye en el no carácter armonizador de ellos. La razón es que el legislador estatal dispone de una expresa atribución constitucional

para dictar las correspondientes normas (art. 149.1.18 CE), y el contenido de las incluidas en el proyecto no excede dicho ámbito competencial. No se necesita, por tanto, la utilización de la técnica armonizadora [13, 17, 20, 24, 26 y 50].

La falta de carácter armonizador del proyecto no implica, sin embargo, la inconstitucionalidad material de su contenido [51.e)].

4. Carácter no orgánico del proyecto. Principio de igualdad.

1.º El Abogado del Estado considera que el carácter orgánico del proyecto viene determinado no tanto por las materias concretas en él reguladas como por el sentido y la finalidad del proyecto globalmente considerado, que:

- a) pretende garantizar, a través de la igualdad de los derechos de las CCAA, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), y
- b) constituye una pieza fundamental en la ordenación del proceso autonómico.

El TC rechaza esa doble argumentación:

- a) En cuanto a la supuesta igualdad de las CCAA, anteriormente se hizo alusión al tema (punto 2 de este comentario).

La argumentación del Abogado del Estado parte, no obstante, de una premisa más amplia. Se trata de la idea de que la reserva de Ley Orgánica en materia de derechos fundamentales debe extenderse, como mínimo, a los derechos accionables en amparo, entre los que se encuentra el de *igualdad* (el cual sería, por tanto, susceptible de desarrollo normativo).

Esta equiparación entre las materias que pueden ser objeto de recurso de amparo y las que han de ser reguladas por Ley Orgánica no es, según el TC, constitucionalmente defendible. En primer lugar, el artículo 53 CE establece que cualquier ciudadano podrá recabar, a través del recurso de amparo, la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y en la sección primera del capítulo II, mientras que el artículo 81.1, al definir las materias propias de Ley Orgánica, se refiere al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», que es precisamente la rúbrica utilizada para designar el conjunto de los *artículos comprendidos en la sección primera del capítulo II*. De ello y del propio debate constituyente se deduce que hay una exclusión expresa del artículo 14 en el artículo 81.1 CE. Tal exclusión está justificada, porque «la igualdad reconocida en el artículo 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general».

Así pues, el proyecto de LOAPA podría tener carácter orgánico tan sólo en la medida en que se pretendiera garantizar en él tal igualdad en relación con algún derecho fundamental concreto, lo que no sucede.

- b) Asimismo resulta constitucionalmente infundado el segundo tipo de argumentación utilizado para justificar el carácter orgánico del proyecto. Si bien existen en la Constitución algunas concretas reservas de Ley Orgánica en relación con el proceso autonómico, «no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley Orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente». Bien al contrario; con ocasión de los debates parlamentarios, se produjo un pronunciamiento explícito

por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una Ley Orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, cuando tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido.

De otro lado, las específicas reservas de Ley Orgánica no pueden extenderse a otras materias. La rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados (STC de 13 de febrero de 1981, BJC 1, pág. 23) en un sistema democrático basado en el juego de las mayorías parlamentarias. La exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución [2].

2.º Descartadas las justificaciones de carácter general aducidas, el TC examina si el contenido de cada uno de los artículos del proyecto responde a la reserva de Ley Orgánica. Y llega a la conclusión de que sólo dos artículos tienen carácter orgánico: el artículo 20, que regula el establecimiento de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma [vid. arts. 136 y 153.d) CE y art. 2.º L. O. Tribunal de Cuentas], y el artículo 26, sobre valoración de los servicios transferidos [vid. art. 157.3 CE y Disposición transitoria primera y art. 3.2.c) de la LOFCA] [25 y 33].

3.º Dada la presencia de esos dos preceptos orgánicos en el proyecto, el TC se plantea, por último, si, por conexión, cabe extender el carácter orgánico a la totalidad del mismo. Ello permite al TC establecer una esclarecedora doctrina sobre las leyes orgánicas:

La STC de 13 de febrero de 1981 ha mantenido que la Ley Orgánica puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas. Pero esto no significa que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter. «Es preciso, en primer término, que el *núcleo de la Ley* afecte a materias reservadas a la Ley Orgánica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.1 CE, y la conexión no puede consistir en yuxtaponer preceptos referidos a materias distintas de las reservadas a tal tipo de ley. Por otra parte, *la Ley Orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico* y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter.»

Es evidente que los artículos 20 y 26 del proyecto no constituyen el núcleo fundamental del mismo, ni en su conjunto, ni respecto a los títulos III y IV, en los que, respectivamente, se hallan integrados; se trata, en realidad, de dos preceptos que constituyen piezas de otras leyes orgánicas ya aprobadas: la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas. No pueden, por tanto, convertir en orgánico a todo el proyecto de LOAPA [51.d)].

El no carácter orgánico del proyecto no produce, sin embargo, la inconstitucionalidad material de su contenido [51.e)].

IV. Consecuencias de tipo legislativo

Hay dos órdenes de implicaciones legislativas que se destacan en esta importante sentencia.

1. Como se ha señalado anteriormente, el TC declara que hay dos artículos del proyecto de LOAPA que tienen naturaleza orgánica (artículos 20 y 26), aunque no pueden operar la transformación en orgánica de toda la Ley.

Ello plantea el problema —no solucionado completamente en la sentencia— de la validez y naturaleza de unos preceptos orgánicos en una ley ordinaria, porque la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ha sido publicada como ordinaria conteniendo tales preceptos (ahora arts. 14 y 19).

2. Empleando una técnica no usual hasta ahora, el TC, en tres ocasiones, señala al legislador la necesidad de salvar ambigüedades, incorrecciones o lagunas existentes en sendos preceptos del proyecto de LOAPA, lo que en estos momentos hay que referir a los artículos correspondientes de la vigente LPA:

a) Así, respecto al artículo 31.2 del proyecto de LOAPA (art. 24.2 LPA), dice:

«Convendría que el legislador precisase el alcance de la referencia que en el artículo 31.2 se hace a la pertenencia de los funcionarios transferidos a sus Cuerpos o Escalas de origen y que constituye una transcripción literal del texto inicial, aunque sea posible interpretarlo, como hace el Abogado del Estado, en el sentido de que no es sino un modo abreviado de explicar el respeto a los derechos adquiridos, sin que implique una doble dependencia funcional» [40].

b) Respecto al artículo 32.4 del proyecto de LOAPA (art. 25.4 LPA), señala:

«El texto... adolece de una cierta ambigüedad que ha dado lugar a distintas interpretaciones por parte de los recurrentes y el Abogado del Estado. Los primeros sostienen que de él se deduce la obligación para las CCAA de mantener los mismos Cuerpos y Escalas existentes en la Administración del Estado en el momento de producirse la transferencia. El Abogado del Estado discrepa de los recurrentes interpretando la referencia que en dicho apartado se hace al Cuerpo o Escala en el sentido de que no es más que una forma de concretar la categoría del funcionario, sin que ello suponga que la Comunidad Autónoma, al ejercitar sus potestades de autoorganización, haya de respetar "intactas y congeladas" las estructuras administrativas existentes, ni tampoco que su función pública haya de reproducir exactamente los Cuerpos y Escalas estatales. Es necesario que el legislador elimine la ambigüedad del texto, ya que en la primera de las interpretaciones es inconstitucional» [41].

c) Por último, con relación al artículo 36 del proyecto de LOAPA (artículo 29 LPA), señala:

«El legislador debe precisar el contenido de la referencia al artículo 35 hecha en el artículo 36 "in fine" y que constituye una reproducción literal del correspondiente precepto del texto inicial del proyecto. En este texto se establecía, en el artículo 35.2, el régimen de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, y es preciso entender que a este régimen remitía el artículo 36 en su inciso final, pero, al haber desaparecido aquél en el texto definitivo del proyecto, no puede encontrarse sentido a la remisión mantenida» [46].

II

**INDICE DE LOS ARTICULOS DE LA LOAPA, DE LA LEY 12/1983,
DE 14 DE OCTUBRE, DEL PROCESO AUTONOMICO, Y DE LOS
CORRESPONDIENTES FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA STC 12/83,
DE 5 DE AGOSTO**

Proyecto de LOAPA	LPA	Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1983, de 5 de agosto Causa de inconstitucionalidad	Núm. del fundamento jurídico
		Doctrina general sobre leyes orgánicas	2
		Doctrina general sobre leyes armonizadoras	3
		Doctrina general sobre límites de la potestad legislativa del Estado.	4
Título I	Título I		5 y 16
1		Incide en distribución constitucional de competencias	6
2		Norma meramente interpretativa de la Constitución	7
3		Incide en distribución constitucional de competencias	8
4		Norma meramente interpretativa de la Constitución	9
5	1	Inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3, por incidir en distribución constitucional de competencias	10
6	2		11
7	3	Inconstitucional el apartado 1, por incidir en distribución constitucional de competencias. Inconstitucional el apartado 2.2.º, por ser norma meramente interpretativa de la Constitución	12
8	4		13
9		Incide en distribución constitucional de competencias	14
10		Incide en distribución constitucional de competencias	15
Título II	Título II		20 y 21
11	5		17, 18 y 19
12 a 17	6 a 11		17 y 18
Título III	Título III		27
18	12		23
19	13		24
20	14		25
21	15		26
Título IV	Título IV		36
22	16	Inconstitucional el párrafo c), por incidir en distribución constitucional de competencias	30
23		Incide en el núcleo de acuerdos de las Comisiones Mixtas	31
24	17	Inconstitucional el apartado 2, por incidir en el núcleo de acuerdos de las Comisiones Mixtas	32
25	18		32
26	19		33
27	20		34
28	21		35
Título V	Título V		37
29	22		37
30	23		37
Título VI	Título VI		50
31	24		40
32	25	Inconstitucional el apartado 2 a) (inciso), por no servir como fundamento para la valoración en el uso en la Administración autonómica de la lengua oficial propia de la Comunidad	41 y 42
33	26		43
34	27	Inconstitucional el apartado 1, por ser norma meramente interpretativa de la Constitución	44
35	28		45
36	29		46
37	30	Inconstitucionales los apartados 1 (inciso) y 2, por afectar a la distribución de competencias constitucionales	47
38	31		48
Disposic. Adicionales	Disposic. Adicionales		49
Disposic. Transitorias	Disposic. Transitorias		49
Disposic. Final	Disposic. Final		
		Conclusiones	51