

SENTENCIA LOAPA
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 76/1983, PLENO,
DE 5 DE AGOSTO DE 1983. PONENTE: GLORIA BEGUÉ CANTÓN,
REC. 311/1982.
BOE 197/1983, DE 18 DE AGOSTO DE 1983.

**Sobre distribución de competencias en materia de Colegios Profesionales
entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

(...)

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

(Por su interés para conocer los términos del debate jurídico de la Sentencia se mantienen los cuatro primeros fundamentos jurídicos, si bien la parte que resuelve las cuestiones sobre Colegios Profesionales está contenida en el Fundamento jurídico vigésimo sexto. Al final de la Sentencia se transcriben los artículos de la antigua LOAPA que regulaban la materia y que luego se trasladaron al artículo 15 de la Ley 12/1983, reguladora del Proceso Autonómico)

1. El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), cuya constitucionalidad es impugnada ante este Tribunal, encierra una completa problemática que las variadas alegaciones de los recurrentes ponen de manifiesto.

Por una parte impugnan éstos el doble carácter, orgánico y armonizador, con que el Proyecto de LOAPA se formula; por otra, cuestionan la legitimidad del Legislador estatal para dictar normas que, referidas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, interpretan, integran o alteran el texto constitucional.

El examen de estos aspectos que afectan al Proyecto en su conjunto, y cuyo enjuiciamiento condiciona el sentido y alcance del mismo, constituye el núcleo fundamental de los escritos de todos los recurrentes, aun cuando completen sus alegaciones con argumentos específicos sobre la inconstitucionalidad de la casi totalidad de sus preceptos por razón de su contenido.

Procede, pues, hacer, en primer término, algunas consideraciones generales sobre el carácter orgánico y armonizador con que pretende promulgarse la Ley, así como sobre los posibles límites intrínsecos a los que ha de sujetarse la potestad legislativa del Estado, para, sobre la base de tales consideraciones, analizar el articulado del Proyecto antes de enjuiciar la constitucionalidad de su contenido.

2. Por lo que se refiere al carácter orgánico del Proyecto de LOAPA, los recurrentes apoyan sus alegaciones en la interpretación del artículo 81.1 de la Constitución contenida en la sentencia de este Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981.

Partiendo de esta base emitir un juicio sobre la constitucionalidad del Proyecto en su condición de Ley Orgánica exige analizar, en primer término, si las materias contenidas en los seis títulos que lo integran corresponden a las comprendidas en el artículo 81.1 de la Constitución, bien expresamente o bien por remisión a otros preceptos constitucionales en los que se establece reserva de Ley Orgánica, y ésta es la línea argumental seguida por los recurrentes.

No obstante, el Abogado del Estado considera que el carácter orgánico del Proyecto viene determinado no tanto por las materias concretas en él reguladas como por el sentido y la finalidad del Proyecto globalmente considerado, que, por una parte, pretende garantizar, a través de la igualdad de los derechos de las Comunidades Autónomas, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales y por otra, constituye una pieza fundamental en la ordenación del proceso autonómico.

a) La justificación del carácter orgánico del Proyecto a través de su conexión con los derechos y deberes fundamentales se apoya en dos premisas básicas: primera, que el principio de igualdad constituye uno de los derechos fundamentales a los que se refiere el artículo 81.1 de la Constitución, y segunda, que el Proyecto garantiza la igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas y, a través de ella, la igualdad de todos los españoles reconocida en diversos preceptos constitucionales y, en relación con la organización territorial del Estado, garantizada de modo especial en el artículo 149.1.1.

Sostiene el Abogado del Estado que el Principio de igualdad no es sólo una directriz que ha de inspirar toda la actividad legislativa, sino también un derecho fundamental susceptible de desarrollo normativo, pues la reserva de Ley Orgánica en materia de derechos fundamentales debe extenderse, como mínimo, a los derechos accionables en amparo, entre los que se encuentra el de igualdad.

Esta equiparación entre las materias que pueden ser objeto de recurso de amparo y las que han de ser reguladas por Ley Orgánica no resulta constitucionalmente defendible. En primer lugar el artículo 53 de la Constitución establece que cualquier ciudadano podrá recabar, a través del recurso de amparo, la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y en la sección primera del capítulo II, mientras que el artículo 81.1, al definir las materias propias de Ley Orgánica, se refiere al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», que es precisamente la rúbrica utilizada para designar el conjunto de los artículos comprendidos en la sección primera del capítulo II. Es preciso señalar que la actual expresión contenida en el artículo 81.1 es el resultado de la transformación experimentada por el texto constitucional a lo largo del debate parlamentario, desde su redacción inicial –«desarrollo de los títulos I y

II de la Constitución»– hasta la final aprobada en la Comisión Mixta Congreso–Senado, y que pone de manifiesto la preocupación del legislador constituyente por precisar qué materias dentro del título I habrían de quedar sujetas a reserva de Ley Orgánica. Existe, pues, una exclusión expresa del artículo 14 en el artículo 81.1 de la Constitución.

Tal exclusión, por otra parte, está justificada porque la igualdad reconocida en el artículo 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general. Por ello, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales a que se refiere el mencionado artículo 149.1.1 de la Constitución podrá tener carácter orgánico, pero no por su referencia a la igualdad, sino por la materia objeto de regulación, que puede coincidir con los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 81.1 de la misma. En este sentido, el Proyecto de LOAPA tendría carácter orgánico tan sólo en la medida en que se pretendiera garantizar en él tal igualdad en relación con algún derecho fundamental concreto. En segundo lugar, y por lo que se refiere al proceso autonómico carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis –9.2, 14, 139.1 y 149.1.1– consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no la de las Comunidades Autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (artículo 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del «status» jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías. Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su sentencia de 16 de noviembre de 1981 (RTC 1981\37), al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento.

No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la

igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas.

b) Asimismo resulta constitucionalmente infundado el segundo tipo de argumentación utilizado por el Abogado del Estado para justificar el carácter orgánico del Proyecto. Si bien existen en la Constitución algunas concretas y determinadas reservas de Ley Orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley Orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente, bien al contrario, con ocasión de los debates parlamentarios se produjo un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una Ley Orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, cuando tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido. El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley Orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. Importancia que sin duda fue ya ponderada por el legislador en el momento de fijar dichas reservas. Por otra parte, dada la congelación de rango que éstas suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados –como ha puesto de manifiesto este Tribunal en la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1981– en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución.

Descartadas las justificaciones de carácter general aducidas por el Abogado del Estado, resulta necesario analizar si el contenido de cada uno de los títulos del Proyecto responde a la reserva constitucional de Ley Orgánica y, en su caso, de que dicha reserva alcance tan sólo a una parte del Proyecto, si por conexión puede calificársele en su conjunto de Ley Orgánica, cuestión planteada tanto por el Abogado del Estado como por los recurrentes.

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

a) El Gobierno, en su comunicación al Congreso de los Diputados y al Senado sobre la necesidad de promulgar una Ley de Armonización del Proceso Autonómico, solicitó de las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Constitución, que apreciaran la necesidad, impuesta por el

interés general, de que se dictasen las disposiciones armonizadoras contenidas en el «Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico» que acompañaba a la comunicación. Dichas disposiciones hacían referencia a las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 9); relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (arts. 12, 13, 14, 15, 16 y 17); elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (art. 19.2); organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales (art. 21); función pública autonómica (arts. 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y disposiciones adicionales segunda y tercera). Tras las modificaciones experimentadas por el Proyecto en su tramitación parlamentaria, tales preceptos corresponden a los actuales artículos: 8 (del título I), 11 a 17 (totalidad del título II), 19.2 y 21 (del título III), 31, 32, 33, 35, 36, 37 y 38 (del título VI) y disposiciones adicionales segunda y tercera.

Tanto el Congreso como el Senado se pronunciaron positivamente sobre la necesidad de establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en relación con las mencionadas materias, pero, al cumplirse únicamente respecto a ellas el requisito establecido en el artículo 150.3 de la Constitución, el pretendido carácter armonizador no puede extenderse al resto de la Ley, pese a la denominación asignada a ésta. En la misma comunicación a las Cortes señala el Gobierno que conviene mantener la estructura y el contenido unitario de la Ley en cuestión con el fin de presentar una ordenación global del proceso autonómico, pero reconoce que dentro de la Ley existen preceptos heterogéneos y que sólo algunos de ellos tienen el carácter de armonizadores en el sentido constitucional.

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

La respuesta ha de ser negativa si se tiene en cuenta que el mencionado artículo 150.3 constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema. En este sentido es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la

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

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

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el análisis del Proyecto ha de limitarse a aquellas materias sobre las que en su día se pronunciaron las Cortes. Respecto a ello es preciso examinar si existe un título competencial específico que permita al legislador estatal dictar las normas contenidas en el Proyecto relativas a esas materias, con el pretendido valor de imponerse a todas las Comunidades Autónomas; solamente en el caso de que el Estado no disponga de dicho título, o éste sea insuficiente, podrá dictar las mencionadas normas, si se dan los supuestos previstos en el artículo 150.3 de la Constitución, cuyo examen habrá de efectuar en cada caso.

4. La tercera cuestión que es preciso abordar, dentro de las consideraciones generales que venimos realizando, hace referencia a los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado. Es esta una cuestión planteada por los recurrentes; en algún caso con carácter previo al examen del pretendido carácter orgánico y armonizador del Proyecto. Los recurrentes impugnan la constitucionalidad del Proyecto de LOAPA alegando que se trata de una Ley de carácter general que tiene como finalidad aclarar o interpretar las posibles ambigüedades de los Estatutos o delimitar las competencias del poder central y de las nacionalidades y regiones, siendo así que la función interpretadora de la Constitución corresponde, de acuerdo con lo establecido en ella misma y en la LOTC, al Tribunal Constitucional y que no corresponde al Estado dictar leyes que

incidan en el ámbito competencial de las Comunidades, interponiéndose entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Se impone, por tanto, examinar la capacidad del legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el texto constitucional o integren las determinaciones constitucionales o incidan directamente sobre el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución sin una atribución contenida en la misma de forma expresa.

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

a) Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2, d), de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda Ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias –leyes orgánicas de transferencia o delegación– y en otras una función delimitadora en su contenido como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias –tal es el caso previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución– y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de

delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica.

Este es el sistema configurado por la Constitución –especialmente en los artículos 147, 148 y 149–, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La Constitución contiene una previsión de este tipo en el artículo 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa, podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto, al que nos hemos referido en el fundamento tercero de esta sentencia.

b) De acuerdo con las consideraciones anteriores, el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

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

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

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, habrá que analizar si en alguno de los preceptos contenidos en el Proyecto el legislador ha sobrepasado los límites

impuestos a su potestad legislativa, pues en este caso tales preceptos resultan inconstitucionales cualquiera que sea su contenido material.

A) TITULO I

5. (...)

B) TITULO II

17. (...)

C) TITULO III

(...)

24. El artículo 19, en su apartado 1, determina que, mientras una Ley del Estado no establezca un régimen distinto, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos y Empresas que de ella dependen las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos.

En relación con dicho apartado es preciso destacar los siguientes aspectos: en primer lugar, es un precepto de vigencia limitada en el tiempo, ya que determina el régimen aplicable en tanto el Estado no establezca otro distinto en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución; en segundo término, dado el objeto del Proyecto de LOAPA, se trata del régimen aplicable a todas las Comunidades Autónomas, incluidas las de mayor nivel de autonomía; por último, como este régimen jurídico básico, que es el que se estima competencia del Estado, no puede confundirse con la totalidad de las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, el artículo hace referencia a las especialidades que deriven de los respectivos Estatutos. Esto acredita que el precepto sólo pretende imponerse a todas las Comunidades Autónomas en la medida en que lo permite el sistema constitucional, por lo que habrá de interpretarlo en el sentido de que las reglas aplicables a la Administración de todas ellas serán las de carácter básico –que no se precisan por el precepto– dentro de las actualmente vigentes, y puesto que el apartado se fundamenta en la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, su contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del control económico y financiero de las Comunidades Autónomas que puedan incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Así entendido, el precepto no es contrario a la Constitución.

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

Gobierno para que, a tal fin, elabore los principios y criterios que habrán de seguir las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

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

Los recurrentes reconocen al Estado tal título competencial, pero el Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugna el precepto alegando que al Estado sólo le corresponde la legislación básica y que dentro de dicho título no cabe una habilitación al Gobierno.

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

25. El artículo 20 regula el establecimiento de Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Tan sólo el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha cuestionado la constitucionalidad del precepto y únicamente en lo que atañe a la consideración del Tribunal de Cuentas como órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público. Basa sus alegaciones en que, al extender las atribuciones del Tribunal al control de la gestión financiera, se vulneran los artículos 136 y 153, d), de la Constitución.

La impugnación carece, sin embargo, de fundamento, pues, aunque no con idéntica formulación, ambos controles, económico y financiero, aparecen atribuidos al Tribunal de Cuentas en los mencionados artículos de la Constitución y el artículo 2.º de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, al desarrollar el artículo 136 de aquélla, establece expresamente, como función propia del mismo, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico–financiera del sector público.

En este caso, el ejercicio de la competencia estatal va acompañado de reserva de Ley Orgánica, pues el artículo 136 de la Constitución, en su apartado 4, establece tal reserva en relación con la composición, organización y funciones del Tribunal de cuentas.

26. El artículo 21 es otro de los artículos tramitados como armonizadores, por lo que ha de determinarse también respecto a él si el Estado posee otros títulos

específicos para regular su contenido y, en caso de no existir tales títulos, si el precepto se ajusta a lo dispuesto para las Leyes de armonización por el artículo 150.3 de la misma.

En su apartado 1, el artículo 21 se refiere a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos que se concreta en el apartado a): Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores.

El proyecto reconoce el aspecto privado de estas Entidades al señalar que tendrán como función propia la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, pero, al mismo tiempo, les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho Público, imponer su constitución obligatoria, atribuirles el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, someterlas a la tutela administrativa de estas últimas y reconocerles la posibilidad de que ostenten competencias administrativas por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, puede afirmarse que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución. Bases con las que pueden identificarse los principios contenidos en el artículo 21.1, dada la naturaleza de los mismos.

El artículo 21.2, en relación con las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, determina que a su organización y competencias han de ajustarse a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades.

En relación con este apartado es preciso señalar, en primer término, que unas Comunidades han asumido con carácter general las competencias relativas a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios Profesionales. Las primeras han asumido dichas competencias con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los artículos 36 –que remite a la Ley la regulación de los Colegios en los términos que indica– y 139 de la Constitución –que en su apartado 1 establece la igualdad de derechos y deberes de los españoles–, quedando en algunos casos diferida la asunción a un momento futuro mediante un sistema cuya consideración no es relevante a estos efectos. La remisión a tales preceptos permite entender que la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser

estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia.

En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales. Por ello, este apartado, en cuanto concreta las bases y las refiere a la materia de organización y competencia, no es contrario a la Constitución.

No se impugna de forma específica la competencia estatal en relación con los Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refieren los apartados anteriores, cuya creación por Ley se prevé en el apartado 3.

El artículo 21 es, pues, constitucional, si bien no es utilizable respecto a él la técnica armonizadora por existir un cauce estatal específico para regular la materia en él contenida.

27. Del análisis anterior se deduce que el título III del proyecto no es contrario a la Constitución y que sólo el artículo 20 tiene carácter orgánico. No puede atribuirse, en cambio, carácter armonizador a los artículos 19.2 y 21 del proyecto.

D) TITULO IV

28. (...)

E) TITULO V

37. (...)

F) TITULO VI

38. (...)

FALLO

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

Ha decidido:

Primero.–Estimar parcialmente los recursos acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982, y, en su virtud, declarar:

a) Que el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no puede promulgarse como ley orgánica, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento jurídico segundo.

b) Que el Proyecto de LOAPA no puede promulgarse como ley armonizadora, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento jurídico tercero.

c) Que son inconstitucionales los artículos 1; 2; 3; 4; 5.1, 2 y 3; 7.1 y 2 (párrafo segundo); 9; 10; 22, c); 23; 24.2; 34.1 y 37.2, así como los incisos contenidos en los artículos 32.2, a), y 37.1: «en función de la implantación real de la misma» (art. 32.2, a) y «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el artículo 149.1.18 de la misma, y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas» (art. 37.1), por vulnerar los preceptos constitucionales en los términos fijados en los correspondientes fundamentos jurídicos de esta sentencia.

Segundo.—Desestimar los recursos en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 5 de agosto de 1983.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—El Magistrado Antonio Truyol Serra votó en Sala y no pudo firmar: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Francisco Pera Verdaguer.—Rubricados.

ANEXO:

Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).
(Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura.
Serie A: Proyectos de Ley – 7 de julio de 1982. Núm. 235–III.)

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 30, ha aprobado, con el texto que se inserta a continuación, el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

Se ordena la publicación en cumplimiento de lo previsto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 1982.–El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO AUTONOMICO (LOAPA), APROBADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN SeSIONES CELEBRADAS LOS DIAS 21, 22, 23, 28, 29 Y 30 DE JUNIO DE 1982

(...)

TITULO III

(...)

Artículo 21

1. Las Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente competencias en relación con las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos, adecuarán su actuación a los siguientes principios:

a) Se constituirán en el territorio de todas las Comunidades Autónomas, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores, con estas denominaciones u otras similares.

b) El ámbito territorial de estas Corporaciones será el establecido por sus propios Estatutos.

c) Tendrán carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, y estarán sometidas a la tutela administrativa de estas últimas. Además de las competencias administrativas que puedan ostentar por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas, tendrán como función propia la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, sin perjuicio de la libertad sindical y de asociación empresarial.

d) Todos los cargos de los Organos del Gobierno de dichas Corporaciones tendrán carácter representativo y serán elegidos por período de mandato de idéntica duración, mediante sufragio libre y secreto entre los miembros asociados.

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

3. Por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional. Sin embargo, los acuerdos de los órganos de estas Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional, no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos Generales o Superiores, salvo que sus Estatutos no dispusieran lo contrario.

TITULO IV

(...)

Disposición transitoria

Los Consejos Generales o Superiores, ya existentes de las Corporaciones de Derecho público representativos de intereses económicos o profesionales, subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente, hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 21,3, de la presente ley.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 1982.