

# LA ADMINISTRACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

ENRIC ARGULLOL I MURGADAS

SUMARIO I. LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-II. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS.-III. LA CONFIGURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMAS: a) Cuestiones previas. b) Organización central de la Administración Autónoma. c) Su organización territorial. d) La función pública autonómica.

## I. LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española de 1978 no dedica una gran atención a los aspectos referidos propiamente a la Administración de las Comunidades Autónomas. En este sentido, puede constatarse una diferencia notoria respecto del tratamiento que se contiene en la Constitución Italiana de 1948, en la cual se contemplan, de forma más pormenorizada, diversos aspectos referidos a la organización de las regiones autónomas.

El texto constitucional español contempla varios procedimientos para la institucionalización de las autonomías regionales. Esencialmente, nos interesa recordar las dos vías principales: La contemplada en el artículo 143 de la Constitución, que permite alcanzar un nivel inicial relativamente reducido de autonomía y la vía contemplada en el artículo 151, en virtud de la cual las Comunidades pueden alcanzar un nivel pleno de autonomía. Esta diferencia entre Comunidades Autónomas se refleja en la regulación constitucional de su organización, ya que mientras respecto de las segundas la propia Constitución contiene algunas previsiones concretas, cuyo alcance examinaremos a continuación, en relación con las primeras, la Ley Fundamental se limita a una pura y simple remisión al Estatuto de Autonomía, ya que de acuerdo con el artículo 147 de la Constitución, los Estatutos deben regular los aspectos referidos a la organización de las nuevas entidades y en este marco habrán de

aludir más directamente a las correspondientes administraciones. El artículo 152 de la Constitución, que contiene indicaciones concretas en orden a la organización institucional autonómica de las Comunidades establecidas al amparo del artículo 151 señala, por lo que se refiere a los aspectos que a nosotros nos interesan, los siguientes elementos: a) En la Comunidad Autónoma deberá existir un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno; b) Habrá también una Asamblea legislativa de elección popular, y c) El Presidente y los miembros del Consejo serán políticamente responsables ante la Asamblea legislativa de la propia Comunidad. Además, el propio artículo 152 alude a la posibilidad de que en estas Comunidades Autónomas los Estatutos contemplen el establecimiento de circunscripciones territoriales con personalidad jurídica propia.

Hay que advertir, no obstante, que a pesar del diferente tratamiento de los aspectos organizativos de las Comunidades Autónomas contenido en la Constitución, la aplicación de las normas constitucionales y su desarrollo a través de los distintos Estatutos de Autonomía han permitido constatar que de hecho las previsiones del artículo 152 han desempeñado más bien un papel de garantía constitucional de un determinado esquema de gobierno —no el de elemento de diferenciación—, ya que todas las Comunidades Autónomas se han dotado de un esquema organizativo similar.

Sería de todas formas incorrecto deducir que las determinaciones de la Constitución en orden a la Administración de las Comunidades Autónomas hay que deducirlas tan sólo de estas escasas referencias. Otros principios contenidos en la Constitución, referidos a la generalidad de los poderes públicos, o de manera directa a la Administración del Estado, pero que alcanzan a tener una auténtica validez general, deben considerarse también. En este sentido, hay que destacar, en primer lugar, la orientación contenida en el artículo 9 del Título Preliminar de la Constitución, en la que se encomienda a los poderes públicos, por tanto también a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, la promoción *de condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas superando los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Además de este enunciado el propio artículo 9 se refiere a un conjunto de principios cuya aplicación en el campo autonómico es indudable como son los de publicidad, legalidad y seguridad jurídica. Por otro lado, el Título Cuarto de la Constitución, que se refiere de forma directa a la Administración del Estado, contiene un conjunto de directrices y preceptos a los que sin duda hay que otorgar validez general, como son las

previsiones de los artículos 193 y 195 que aluden, de manera directa, a distintos aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las administraciones públicas.

En esta breve referencia a las determinaciones constitucionales que son relevantes para la regulación de la Administración de las Comunidades Autónomas es imprescindible citar las referidas a las Administraciones Locales, destacando la expresa consagración del principio de autonomía de municipios y provincias. También cabe recordar la admisión de entidades locales distintas.

Al acogerse al principio pluralista en el orden de la producción legislativa, obliga a considerar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que atañe a los aspectos que de manera más directa se refieren a la Administración de estas últimas. En este sentido, debe llamarse la atención de nuevo sobre las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas establecidas según el procedimiento del artículo 143 o según la fórmula del artículo 151, ya que mientras en el primer caso la determinación de las competencias debe circunscribirse en una primera etapa al marco de las materias enunciadas en el artículo 148 de la Constitución, en el segundo la determinación de las competencias, que siempre es materia propia de los Estatutos de Autonomía, no encuentra otro límite que la atribución expresa de competencias al Estado que se contiene en el largo enunciado del artículo 149.1 de la Constitución. Por tanto, si bien es cierto que un conocimiento completo, como se tendrá ocasión de señalar, de los ámbitos competenciales que nos interesan, sólo puede obtenerse a través del análisis de todos los Estatutos de Autonomía, es asimismo verdad que con el examen de los preceptos constitucionales puede cuanto menos ya indicarse cuál es el techo en que en cualquier caso deberán situarse las potestades de las Comunidades Autónomas para la regulación de su Administración dejando establecido que mientras algunas podrán alcanzar el máximo nivel, respetando estas competencias estatales, otras se situarán en niveles claramente inferiores.

Para poner de relieve cuál es el alcance de las competencias necesariamente propias del Estado en orden a la regulación de la Administración de las Comunidades Autónomas hay que poner la atención en el enunciado del número 18, del párrafo primero, del artículo 149 de la Constitución, en virtud del cual corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer *las 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 sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones adminis-*

*trativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.*

Como puede constatarse nos encontramos ante una reserva de facultades normativas a favor del Estado, en un caso, de carácter básico, en otro, de orden general, relativa a aspectos fundamentales de la Administración de las Comunidades Autónomas. La interpretación predominante del artículo 149.1.18, especialmente como consecuencia de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (cabe destacar, entre la abundante jurisprudencia sobre este tema, la Sentencia de 28 de julio de 1981 y la Sentencia de 5 de agosto de 1983), entiende que la materia que ha de ser objeto de regulación básica a cargo del Estado, y referida a la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», no comprende tan solo los aspectos propiamente relacionados con el régimen de la actividad de las distintas Administraciones Públicas, sino también los elementos esenciales de su organización, ámbito de competencias y estructura de la función pública (1).

## II. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS

Como ya hemos señalado, la Constitución remite en parte a los Estatutos de Autonomía la regulación de los aspectos referidos a la organización de las Administraciones Autónomas. Al propio tiempo éstos, en cuanto definan los principios u objetivos o incorporen determinadas precisiones a este respecto, incidirán también en el tema que nos interesa. En fin, la referencia a los Estatutos de Autonomía es necesaria para conocer el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma respecto de su propia Administración, ya que como se indicó, corresponde a esta norma, que reúne la doble condición de la Ley Orgánica del Estado y norma institucional básica de la propia

(1) Hay que advertir también que la Sentencia de 5 de agosto de 1983 incluye en el concepto de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de forma explícita o implícita (eso es, en cuanto afirma la constitucionalidad del precepto sin una suficientemente expresiva fundamentación concreta) las relaciones interadministrativas y el régimen de transferencias y delegaciones de funciones administrativas; así como las normas de control contable y financiero y además la regulación de Corporaciones de Derecho Público.

A pesar de la amplitud otorgada a esta materia, el Tribunal no acogió el planteamiento que la asimilaba genéricamente a la sumisión total de las Administraciones Públicas al Derecho en la Sentencia de 28 de julio de 1981, aunque no dejó de ser sensible posteriormente a este enfoque en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento quinto) relativa a un organismo autónomo creado por la Comunidad Vasca que postula la inclusión de temas presupuestarios, de servicios y patrimoniales.

Los artículos 5 a 9 de la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, cuya constitucionalidad está confirmada por la Sentencia de 5 de agosto del mismo año, se refiere al régimen de las relaciones interadministrativas. Los artículos 12 a 15 de la misma Ley contienen preceptos sobre el régimen general de las Comunidades Autónomas.

Comunidad Autónoma, definir el ámbito de atribuciones de la entidad autónoma.

Por lo que se refiere a la potestad organizatoria de la propia Comunidad hay que distinguir entre los órganos más propiamente políticos y aquellos que podemos ya configurar de manera más precisa como Administración Autónoma. Respecto de los primeros, la totalidad de los Estatutos establecen una regulación de los aspectos más importantes al tiempo que se otorga competencia a la Comunidad Autónoma para su regulación (2).

Respecto de los restantes aspectos organizativos y en concreto de los que propiamente cabe señalar como propios de la Administración de la Comunidad Autónoma los preceptos sustanciales contenidos en los Estatutos no son abundantes y a veces imprecisos (3). Por lo que se refiere a las competencias para su regulación, la disparidad entre los distintos Estatutos de Autonomía, ya que mientras en algunos casos se prevé a la competencia de la Comunidad Autónoma para desarrollar las bases que deba establecer el Estado, ex artículo 149.1.18 C.E., en otros no se asigna esta competencia, al menos, en principio, en la fase inicial con lo que la ordenación de la Administración Autónoma queda en gran parte en manos del Estado (4).

(2) No referenciamos los preceptos de los distintos Estatutos que establecen las características principales de las respectivas instituciones de autogobierno, que, como ya advertimos, responden al esquema contenido en el artículo 152 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la competencia autonómica para desarrollar estas determinaciones en todos los Estatutos se califica como exclusiva, en general sin ulteriores acotaciones. Sólo en algunos casos (art. 10.1. a, Estatuto de Asturias; art. 35.1.1 Estatuto de Aragón; art. 7.1 Estatuto de Extremadura), se alude expresamente a los límites derivados del artículo 149 C. E. En un caso se incluye en este ámbito competencial además de las instituciones de autogobierno «sus organismos autónomos» (art. 29.1 Estatuto de Canarias).

(3) Puede constatarse a este respecto una mayor concreción en las disposiciones de los Estatutos de las Comunidades ex artículo 143 respecto de las institucionalizadas por la vía del artículo 151. Así, los Estatutos de Cantabria (art. 34), La Rioja (art. 30), Castilla-La Mancha (art. 39), Canarias (art. 40), Extremadura (art. 50), Madrid (art. 37) hacen una expresa declaración sobre las potestades y privilegios propios de la Administración Autónoma en cuanto Administración Pública que en las restantes Comunidades deberán entenderse implícitamente atribuida o se deriva de la asimilación a la Administración estatal.

Algunos Estatutos afirman expresamente la personalidad jurídica única de la Administración Autónoma (art. 33 Estatuto de Cantabria; art. 51.3 Estatuto de Murcia; art. 44.1 Estatuto de Aragón), condición que en el caso de la Comunidad de Madrid se atribuye literalmente a la misma Comunidad (art. 36).

Varios Estatutos recogen y reproducen los principios de organización administrativa establecidos en el artículo 103 C. E. En algún caso se recogen formulaciones singulares: Así, el artículo 44.3 y 4 del Estatuto de Aragón prevé que «3. En desarrollo del principio de economía, y sin perjuicio de la eficacia, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia. 4. No existirá más personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón 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 libremente entre funcionarios».

(4) Las competencias autonómicas en orden a la regulación de la propia administración pueden clasificarse según varios grupos. En el primero situaríamos las cláusulas que configuran una

Un segundo tipo de determinaciones estatutarias a destacar son las referidas a la articulación territorial de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, son considerables las diferencias existentes entre los diversos Estatutos. En algunos casos se pone énfasis en la creación de nuevas entidades locales (5). En otros no existe la preocupación para establecer nuevos niveles necesarios de gobierno. En ocasiones prima un elemento de herencia histórica. En algunos casos la provincia está llamada a jugar un papel, en principio, fundamental como consecuencia de la propia extensión territorial de la Comunidad o incluso de su falta de vertebración (6). Al margen quedaría, además, el caso de las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial, en las que la provincia se subsume de hecho en la Comunidad Autónoma y el órgano de gobierno tradicional de la provincia, la Diputación Provincial, desaparece en beneficio de los órganos propios de la Comunidad Autónoma (7).

Señaladas estas directrices sobre la organización territorial de las Comunidades Autónomas, es importante destacar que en algunos Estatutos se contienen opciones precisas en orden a si la Administración de la Comunidad Autónoma deberá articularse de acuerdo con el modelo binario o de acuerdo con fórmulas de administración indirecta. Mientras algunos Estatutos se limitan a recoger de forma combinada, principios un tanto contradictorios, siguiendo la pauta del artículo 103 de la Constitución y en todo caso de

competencia legislativa compartida correspondiendo a las Comunidades Autónomas desarrollar las bases del régimen jurídico establecidas por el Estado (art. 10.1.1 Estatuto de Cataluña; art. 28.1 Estatuto de Galicia; art. 15.1 Estatuto de Andalucía; art. 32.1 Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 32.3 Estatuto de Canarias; art. 11.1 Estatuto de Baleares; art. 38.2 Estatuto de Madrid). Un segundo grupo prevé un tipo de competencia similar, reduciendo sin embargo el ámbito material en el cual se proyecta al definirlo como «especialidades del régimen administrativo derivado de las competencias asumidas o de la organización propia» (art. 11 Estatuto de Asturias; art. 9.7 Estatuto de La Rioja; art. 11.5 Estatuto de Murcia; art. 36.1.a Estatuto de Aragón; art. 9.7 Estatuto de La Rioja; art. 32.4 Estatuto de Castilla-La Mancha; art. 8.7 Estatuto de Extremadura). En un último grupo puede citarse la competencia meramente ejecutiva definida en el artículo 31.2 del Estatuto de Castilla-León: «La Administración regional estará sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado...»

(5) Así, son ilustrativos los artículos 5 del Estatuto de Cataluña que prevé la creación de la comarca como nivel necesario de gobierno local; 27.2 del Estatuto de Galicia en relación con las comarcas y parroquias rurales; 6.2 del Estatuto de Asturias sobre la parroquia rural; 3.1 del Estatuto de Murcia respecto de las comarcas; 46 del Estatuto de la Comunidad Valenciana también sobre las comarcas.

Al margen queda el caso específico de las Islas con sus Cabildos o Consejos en Canarias y Baleares.

(6) Aparte de la peculiaridad de los territorios históricos del País Vasco aparece como más significativo el papel de la provincia en las Comunidades de Andalucía (art. 4.2), Aragón (art. 45), Castilla-La Mancha (art. 30), Extremadura (art. 16) y Castilla-León (art. 19.2 y 20).

Una compleja articulación entre la Comunidad y las provincias se prevé en el Estatuto Valenciano (art. 47) que ha tenido un primer desarrollo legislativo pendiente de la resolución del recurso de inconstitucionalidad al que aludiremos más adelante.

(7) Son las Comunidades de Asturias (art. 20), Cantabria (art. 31), La Rioja (art. 14), Murcia (art. 18), Madrid (Disposición Transitoria).

carácter muy general (8), otros contienen ya opciones más concretas y precisas. A este respecto cabe llamar la atención sobre las formas de administración indirecta, como medio normal de actuación de la Comunidad Autónoma, concretamente, a través de las Diputaciones de las distintas provincias, distinguiéndose normalmente tres tipos de alternativas en estos Estatutos: A) Transferencias de funciones; B) Simples delegaciones de facultades; C) Encargo de la gestión ordinaria de los servicios periféricos a las instituciones locales (9).

Otro elemento a destacar es que la práctica totalidad de los Estatutos prevén, aunque de forma siempre asistemática, fórmulas de descentralización funcional o institucional. Generalmente estas determinaciones nacen al amparo de la regulación bien de competencias concretas, bien de la hacienda de la institución autonómica (10).

Especial significación para acotar el marco de la Administración de las Comunidades Autónomas presenta la operación que necesariamente se deriva del propio carácter derivado de las Comunidades Autónomas, eso es, el traspaso de servicios del Estado a la nueva entidad, cuestión que aparece regulada en los distintos Estatutos –de hecho existen dos grupos de Estatutos por lo que se refiere a la regulación de los traspasos según las Comisiones Mixtas sean órganos acompañados de unas comisiones sectoriales o carezcan de este acompañamiento–. Todos los Estatutos de Autonomía, en cuanto a los medios personales, garantizan los derechos del personal traspasado, destacando además el derecho de regreso. Las posibilidades de regulación de la función pública propia estarán directamente relacionadas con que la Comunidad Autónoma ostente o no facultades de desarrollo en materia de Estatuto de Función Pública. Sólo en la medida en que la Comunidad Autónoma haya superado o no la lista de materias contenidas en el artículo 148 de la Constitución, entre las cuales no se contempla precisamente la potestad legislativa de desarrollo en materia de Función Pública, podrá perfilarse una mayor o menor actuación en este campo, aunque, como tendremos ocasión

(8) Sirva de ejemplo a este respecto el artículo 37.3 del Estatuto de Cataluña en el cual se indica que los organismos, servicios y dependencias de la Administración autonómica podrá establecerse en distintos puntos del territorio «de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones».

(9) Dejando al margen el caso del País Vasco por su singularidad de raíces históricas, puede señalarse que en algunos Estatutos se prevén como preceptiva, o al menos normal, la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración autonómica a través de las Diputaciones (art. 4.4 Estatuto de Andalucía; art. 45.1 Estatuto Aragón; art. 30.3.c Estatuto Castilla-La Mancha; art. 16.2 Estatuto de Extremadura; art. 20.2 Estatuto Castilla-León). Casi todos los Estatutos de Comunidades pluriprovinciales prevén la posibilidad de transferir y delegar funciones a las provincias y otras entidades locales (la excepción es Cataluña). Por otra parte, en todos los Estatutos se otorgan a las Comunidades facultades de coordinación, diversamente reguladas y acotadas, sobre las Diputaciones.

(10) Aludamos concretamente a las previsiones de carácter general. Así, los artículos 41 Estatuto de Galicia; 13.2 Estatuto de Andalucía; 37 Estatuto de Cantabria y 39 Estatuto de Madrid.

de ver, la incidencia de la legislación básica puede ser tal que las diferencias de las cláusulas competenciales queden disminuidas. En todo caso los funcionarios traspasados pasan a ser funcionarios de la Comunidad Autónoma en sentido pleno, de la misma forma que los servicios que se traspasan se integran, de manera también plena, en la organización autonómica (11).

Señaladas las determinaciones constitucionales y su desarrollo a través de los Estatutos de Autonomía, es posible proceder a un estudio más pormenorizado de los distintos aspectos que inciden en la Administración de las Comunidades Autónomas partiendo de las características, hasta ahora apuntadas y teniendo en cuenta además la aplicación realizada por los legisladores estatal y autonómico (12).

### III. LA CONFIGURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMAS

#### a) *Cuestiones previas.*

Con carácter previo al examen de los distintos aspectos que inciden en la configuración de las Administraciones Autonómicas es conveniente advertir sobre la dificultad inherente a la puesta en marcha de nuevas administraciones públicas, aunque el reconocimiento de este hecho no ha de impedir su examen crítico. Asimismo hay que señalar que las normas dictadas por el Estado o las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias para la regulación de los distintos aspectos de la Administración Autonómica, abarcan temas que por razones de sistemática, se consideran en este trabajo de forma separada.

Además, no puede olvidarse –y es un dato muy importante– que las decisiones adoptadas para configurar la Administración de las Comunidades Autónomas se han producido en un marco en el que aún no ha llegado a ser realidad una renovación en profundidad de la Administración estatal, por lo que, de alguna forma, ciertas disonancias que afectan a las Administraciones

(11) Por lo que se refiere al Estatuto de sus funcionarios, las Comunidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Extremadura y Madrid ostentan competencia legislativa en el marco, o a ejercer, en los términos previstos en la legislación básica dictada por el Estado. En los restantes casos hay que entender reservados al Estado la totalidad de los poderes normativos, si bien lógicamente las Comunidades ostentarán todas las funciones de gestión respecto de sus funcionarios.

(12) Anotemos también que la práctica totalidad de los Estatutos acoge cláusulas competenciales en orden a regular las especialidades del procedimiento administrativo derivadas de la organización autonómica, si bien en ocasiones la alusión a esta facultad hay que entenderla comprendida en expresiones como «régimen jurídico-administrativo» que ya hemos considerado en la nota número 4.

Por lo que se refiere a los restantes aspectos relacionados con la actividad de las Administraciones Autonómicas mencionados en el artículo 149.1.18 C. E. (expropiación, responsabilidad, contratación), las determinaciones de los Estatutos se modulan según el grado de autonomía de cada Comunidad.



autonómicas, pueden encontrar explicación en la continuidad del anterior modelo estatal.

b) *Organización central de la Administración Autónoma.*

Como hemos señalado anteriormente, la distribución de competencias en el campo de la regulación del funcionamiento y organización de las Administraciones Públicas Autónomas, conlleva el que se reserve al Estado el establecimiento de las bases y corresponda a la Comunidad Autónoma el desarrollo de las mismas. También hemos señalado que en ocasiones, dada la distinta configuración de los ámbitos competenciales, algunas Comunidades Autónomas no ostentan tampoco la competencia para el desarrollo legislativo en estos campos y por tanto deberán someterse total y absolutamente a la regulación establecida para la Administración del Estado. Es notorio que excepto en el campo de la función pública, al que aludiremos más adelante, el Estado no ha establecido, de forma expresa nuevas bases relativas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El artículo 12 de la Ley del Proceso Autonómico, de octubre de 1983, se ha limitado a recordar la aplicación de la legislación estatal sobre el procedimiento administrativo común, señalando que las especialidades autonómicas deben adoptarse por Ley y *sin que en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado, y la de la legislación sobre expropiación y responsabilidad administrativa y de la gama sobre contratos y convenios.* Ha extendido también a las Comunidades Autónomas las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero propias de la Administración estatal.

Dado este parco ejercicio de las competencias estatales, las Comunidades Autónomas al regular las características y el funcionamiento de sus Administraciones deben deducir de las normas reguladoras de la Administración estatal aquellos principios que en todo caso deben respetar por su carácter básico y por lo tanto acomodar a los mismos las nuevas regulaciones que adopten, que podrán simplemente apartarse en todos aquellos aspectos que no deban considerarse básicos. La falta del establecimiento de las bases siempre implica una mayor dificultad para el ejercicio de los poderes normativos autonómicos y ello puede explicar el auténtico vacío de normas autonómicas en orden a regular las características y funcionamiento de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

A la vista de esta dificultad e incluso como consecuencia de las propias necesidades de la fase inicial en la vida de una institución la mayoría de Comunidades Autónomas han procedido a la aprobación de leyes reguladoras de los órganos centrales de la Comunidad, contemplando en una misma Ley —que a veces adopta la denominación de Ley de régimen jurídico de Gobierno

y Administración, otras de Ley reguladora de las instituciones de autogobierno o de Ley relativa al Presidente, Gobierno y Parlamento, y con contenidos más o menos diversos según incorporen también la consideración de aspectos relativos a las relaciones entre los altos órganos institucionales de la Comunidad-, tanto los órganos o instituciones de autogobierno, que hay que entender referidas a las instituciones de autogobierno en sentido político, como también, aunque muy brevemente, los órganos o aspectos que inciden ya de manera directa en lo que debe considerarse Administración Autónoma en sentido estricto (13).

En todo caso, los pocos preceptos referidos a una configuración de las Administraciones Autónomas, reproducen también en este punto los criterios anteriores del ordenamiento relativos a la Administración estatal y de forma sistemática incluso reproducen la definición de la Administración del Estado como persona jurídica única integrada por un conjunto orgánico jerárquicamente relacionado y regulan, con las variaciones que inmediatamente veremos, al tratar de los órganos centrales superiores de las Administraciones Autónomas las funciones de los distintos órganos y las relaciones o las manifestaciones de la relación de jerarquía que pueda existir entre los mismos según las pautas estatales.

(13) Señalamos a continuación las leyes autonómicas principales reguladoras de las instituciones básicas de la Comunidad:

- Ley 7/1981, sobre el Gobierno Vasco.
- Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias.
- Ley 1/1982, de 4 de octubre, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 2/1982, de 4 de octubre, del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria y de su Consejo de Gobierno.
- Ley 1/1983, de 4 de febrero, de Estructura Orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente, de Galicia.
- Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley 1/1983, de 19 de julio, del Gobierno y Administración de Castilla y León.
- Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.
- Ley 3/1984, de 25 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General y de la Administración de Aragón.
- Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo del Principado de Asturias.

Hemos aludido ya a la significación que presenta y consecuencias que se derivan de la operación de transferencia de servicios por lo que se refiere a la conformación de las nuevas Administraciones. Es necesario insistir en ello antes de indicar las puntuales medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para también reincidir en señalar que el traspaso de servicios no ha ido acompañado de una simultánea y profunda reforma de la Administración del Estado a pesar de que en alguna ocasión se haya señalado un propósito distinto. Así el artículo 16 a), de la Ley de 14 de octubre de 1983 señalaba expresamente que con anterioridad a las fechas de entrada en vigor de los traspasos «*la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa*» y el Título V (artículos 22 y 23), establecían criterios para esta reforma (14). Y no es ilógico encontrar en la falta de transformación del aparato estatal un fundamento para explicar algunas de las dificultades o insuficiencias que pueden encontrarse en la configuración adoptada por las Administraciones Autonómicas. Esta ausencia de correlación entre transferencia de servicios y reforma de la Administración Estatal ha incidido en las propias características del traspaso de servicios en cuanto se ha concretado exclusivamente en un traspaso de servicios periféricos subsistiendo intocados los servicios centrales de la Administración del Estado. Si es fácil deducir que una situación como ésta ha de producir algunas

(14) Así, el artículo 16 de la citada en el texto prevé:

«La Administración del Estado, en orden a los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, se acomodará a los siguientes criterios: a) El conjunto de traspasos de servicios referidos a una misma materia deberá prever fechas de entrada en vigor homogéneas, con anterioridad a las cuales la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa...»

El artículo 22 dispone: «1. Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público...»

Artículo 23: «La reforma administrativa a que se refiere el artículo anterior atenderá primordialmente a los siguientes criterios y objetivos: a) Reorganizar los servicios de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que, de acuerdo con el proceso autonómico, sigan perteneciendo a los mismos; b) Supresión de las estructuras de gestión que resulten innecesarias y, en su caso, su reconversión en los servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación que resulten imprescindibles; c) Reestructuración de la Administración periférica de acuerdo con los criterios anteriores, con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador Civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesario. Se exceptúan de la regla anterior las Delegaciones de Hacienda; d) Los servicios periféricos situados en la actualidad en el escalón regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supraprovincial, se reestructurarán conforme a los criterios establecidos en los párrafos anteriores bajo la autoridad del Delegado del Gobierno.»

Las previsiones de esta Ley, a pesar de su extraordinaria moderación, pocas veces se han concretado en el plano institucional. Por otra parte, la primacía otorgada al nivel provincial es indicativo de la insuficiencia de aceptación del hecho autonómico, puede decirse que los Gobernadores civiles, los mejores exponentes del centralismo administrativo, resultan realizados.

disfuncionalidades, esta falta de acompasamiento aparece como más grave si tenemos en cuenta que la Administración española no era tan sólo una Administración centralizada, sino que al propio tiempo era una Administración con un alto grado de concentración con lo que los servicios periféricos de la Administración del Estado, los únicos en su caso traspasados, en la mayoría de supuestos presentaban un aspecto escuálido tanto en medios materiales como en medios personales. Se han traspasado, pues, unos servicios relativos a las competencias autonómicas respecto de los cuales la mayoría de decisiones eran adoptadas no por las unidades traspasadas, sino por órganos centrales, que no han sido traspasados. Este es un aspecto que presenta una extraordinaria gravedad, de manera que de no corregirse en el futuro podrá explicar muchos de los problemas y duplicidades a las que estamos empezando a asistir. También incide en las dificultades que encuentran la configuración de las nuevas administraciones, el hecho de que los traspasos de servicio se hayan producido, muy frecuentemente, de forma desarticulada, transfiriéndose los servicios en razón de su adscripción a uno u otro Ministerio, pero no de forma orgánica, sino que incluso en ocasiones la transferencia se llevaba a cabo, de forma separada, según fuera el servicio adscrito a una u otra dirección de un mismo Ministerio. Señalemos también que esta frecuente falta de organicidad en los traspasos repercute en un aspecto que no corresponde estudiar en estas páginas, pero que tiene lógicamente una extraordinaria importancia, cual es el de los medios económicos.

Hay que destacar finalmente que las características de los traspasos implican en ocasiones el establecimiento de situaciones de codependencia o la creación de órganos específicos que conllevan una no completa transferencia de los servicios. También hay que poner de relieve que no raramente la forma en que se ha concretado el traspaso constituye una auténtica medida de fomento de la continuidad de los esquemas organizativos anteriores.

Volviendo al examen de las medidas contenidas en las disposiciones adoptadas por el Estado, o con mayor significación por las propias Comunidades en orden a la organización y funcionamiento de las Administraciones Autonómicas distinguiremos en este apartado entre aquellas que se refieren al aparato central y las que atañen a la organización territorial.

De entrada, por lo que se refiere a la regulación de los órganos centrales de la Administración Autónoma, hay que advertir que normalmente se opta por una reproducción del modelo estatal de administración por ramas. No se ha producido por tanto una renovación del esquema que la Administración Estatal presenta como consecuencia de una historia de la que carecen las nuevas entidades. El mimetismo alcanza con frecuencia a la distribución de funciones entre los diversos órganos. A este respecto es ilustrativo citar

algunos ejemplos. En ocasiones, en el momento de organizar los servicios transferidos, la Administración Autónoma ha manifestado la voluntad de dar organicidad a sus estructuras intentando superar el cuarteamiento existente en el esquema estatal: Por ejemplo, en el caso de las funciones administrativas en materia de urbanismo, al traspasarse las facultades en orden a la disciplina urbanística, alguna de las cuales venían siendo ejercidas por los Gobernadores Civiles y no por los órganos periféricos con atribuciones específicas urbanísticas, en algunas Comunidades se han reasignado estas funciones a los órganos específicamente urbanísticos. También a título de ejemplo positivo puede citarse el cambio de residencia de las facultades administrativas en orden a fundaciones de beneficencia, obviando la división anterior entre órganos de la Administración Estatal según la finalidad de las mismas. Pero junto a casos como los que se acaban de citar, en el momento de la asunción de los servicios traspasados, se han producido también, y más frecuentemente, decisiones que ponen de manifiesto la tendencia a reproducir el esquema estatal. Así, en el campo de las actividades clasificadas o en el ámbito del medio ambiente, a nivel autonómico no se ha corregido la pluralidad de organismos competentes que existía en el nivel estatal.

Cuando las Comunidades Autónomas han iniciado su actividad legislativa la tendencia predominante que puede encontrarse en las disposiciones es a este respecto escasamente renovadora (15), si bien hay que destacar que en algunas ocasiones se ha plasmado una intención de reforma, de la que sería un ejemplo la Ley 12/1983, de 14 de julio, reguladora de la Administración Institucional de la Sanidad en Cataluña, que adelantándose a la solución que, presumiblemente se adoptará a nivel estatal, plantea una gestión unitaria de todos los establecimientos sanitarios con independencia de que éstos provengan de la Administración Estatal o del sistema de Seguridad Social, si bien hay que hacer notar que muchas veces estos intentos de adelantar la reforma de la prestación de los servicios chocan con dificultades significativas ya que aparecen a menudo, como en el ejemplo que se acaba de referir, obstáculos de orden patrimonial o económico.

Por otra parte, la totalidad de las disposiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas destacan el carácter del Presidente del Consejo de Gobierno y de los Consejeros, como órganos superiores de la Administración Autónoma, introduciendo no obstante una diferencia respecto de la regulación de la Administración del Estado, en el sentido de que en algunas Comunidades el Consejo de Gobierno ocupa de forma clara una posición superior respecto de los distintos Consejeros que se manifiesta en la

---

(15) En este sentido, hay que advertir que con pocas variaciones se reproduce el esquema estatal por ramas, con la jerarquización de órganos estatales.

generalización de un recurso administrativo contra las decisiones de los Consejeros a resolver por el Consejo de Gobierno (16).

La mayor parte de las Comunidades han congelado el rango de la norma para la creación de órganos superiores de su Administración reservándola a la Ley (17). En lo que se refiere a la complejidad de los órganos centrales de las Administraciones Autonómicas, hay que destacar la tendencia, también en este punto, a reproducir el esquema estatal en el sentido de establecer en el seno de los distintos departamentos una subdivisión por ramas con la denominación de direcciones, direcciones generales o direcciones regionales y la configuración de un órgano «staff», la Secretaría General, que en ocasiones asume también las funciones que en la Administración del Estado corresponden a la Subsecretaría y por tanto se configura como la segunda autoridad del Departamento, y en otras se mantienen diferenciadas y aparece la figura del Viceconsejero como segunda autoridad en cada Departamento (18).

También en relación con la configuración de los órganos centrales de la Comunidad, hay que advertir una creciente aparición de órganos consultivos y en general de órganos para facilitar la participación, que pueden producir incluso una cierta inflación de instancias asesoras.

### c) *Su organización territorial.*

Por lo que se refiere a la organización territorial de las Administraciones Autonómicas, hay que destacar que una lectura de los distintos Estatutos permite distinguir, como ya hemos indicado, entre las Comunidades Autónomas en las que no se prevé una opción a favor de sistemas de administración indirecta y aquellas en las que los Estatutos optan expresamente por sistemas de administración indirecta. Aparte quedaría el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, cuyas peculiaridades forales conllevan una determinada construcción del papel de las entidades locales de orden provincial y una necesaria asignación de determinados cometidos a estas entidades.

(16) Así en: Ley 1/1982, de 14 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias; Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; Ley 1/1983, de 29 de julio, de Gobierno y Administración de Castilla y León; Ley 3/1984, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de Cantabria.

No en cambio, por ejemplo, en el supuesto de las Comunidades de Cataluña y Andalucía.

(17) Es bastante general la congelación del rango para la reforma de los niveles superiores (Departamento) de la Administración autonómica. *Vid.* Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Asturias; Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Murcia; Ley 6/1983, de 21 de julio, de Andalucía; Ley 3/1984, de 25 de abril, de Castilla-La Mancha; Ley 3/1984, de 12 de junio, de Aragón, y Ley 3/1984, de Cantabria.

No existe reserva formal de ley en el caso de Canarias, Castilla y León o Cataluña.

(18) Nos remitimos sobre estos temas a las distintas leyes autonómicas ya citadas en las notas anteriores.

En principio, de acuerdo con las previsiones estatutarias, habría que distinguir, en el caso de las Comunidades Autónomas que optan por fórmulas de administración indirecta, entre la gestión ordinaria de los servicios, que debería efectuarse a través de las entidades locales de orden provincial, y las posibles delegaciones o transferencias de funciones de la Comunidad Autónoma a las entidades locales, y por tanto no sólo a las Diputaciones Provinciales sino también a las demás entidades locales. Lógicamente, esta opción implica la inexistencia de una administración periférica o al menos una reducida significación de ésta (19).

Hay que indicar asimismo que el Estado ha incidido también en este campo, a través de la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, en cuyo Título II sobre Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales se establecen determinados criterios a desarrollar en las correspondientes leyes autonómicas. En este sentido, se distingue entre las fórmulas ya referidas de transferencia, delegación o gestión ordinaria señalándose determinados aspectos del régimen jurídico de cada fórmula. Ahora bien, las decisiones adoptadas por las distintas Comunidades Autónomas se apartan considerablemente de las previsiones de los Estatutos y de hecho el esquema de administración indirecta ha quedado como una simple declaración de intenciones sin que trascendiera a la realidad institucional (20), de manera

(19) Sobre el régimen establecido en los Estatutos en torno a las diferentes figuras de transmisión de funciones a las entidades locales queremos citar tan sólo algunos ejemplos. En este sentido, destacaremos la regulación contenida en el Estatuto Valenciano. En este sentido, el artículo 47 dispone: «2. Las Cortes Valencianas podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social... 4. Las Diputaciones Provinciales actuarán como instituciones de la Generalidad Valenciana y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de éstas, en tanto en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma. 5. Si una Diputación Provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el "Consell", previo requerimiento al Presidente de la Diputación Provincial podrá recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano previsto en el presente Estatuto. Las Cortes Valencianas, por mayoría absoluta, podrá revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunidad Autónoma.»

La intensa relación entre esta Comunidad Autónoma y las Diputaciones correspondientes se manifiesta también en el ámbito de las funciones propias de ésta respecto de las cuales la Ley de 4 de octubre de 1983 ha desarrollado las precisiones del artículo 47.3 del Estatuto, señalando cuáles son las funciones provinciales de interés general comunitario en relación con las cuales la Comunidad ejerce funciones de coordinación que se concretan en el establecimiento de directrices y en la intervención en el procedimiento presupuestario. Recordemos, no obstante, que sobre esta Ley pende un recurso de inconstitucionalidad.

Normalmente, cuando se prevé la gestión ordinaria de los servicios comunitarios a través de las Diputaciones se reserva a la ley comunitaria establecer los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad (art. 4.4, Estatuto de Andalucía; art. 45.1, Estatuto de Aragón; art. 30.3.c, Estatuto de Castilla-La Mancha; art. 16.2, Estatuto de Extremadura; art. 20.2, Estatuto de Castilla y León).

(20) Citamos a este respecto el caso de Andalucía. A pesar de las determinaciones estatutarias e incluso de su desarrollo en la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la

que a pesar de la contundencia con que se prevén estas fórmulas en algunos Estatutos, singularmente los de las Comunidades Autónomas con mayor extensión territorial y menor vertebración interna, de hecho la dinámica de la reproducción del esquema estatal, las características que han acompañado la transferencia de los servicios, la falta de adecuación de las instituciones locales para asumir estas tareas (21), la dificultad de relación entre la

Comunidad Autónoma de Andalucía en la que se regulan, por un lado, la delegación de competencias a las Diputaciones provinciales o a otras entidades locales y por otro la asignación de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos en el ámbito periférico a las Diputaciones (en un régimen con intensas facultades de la Comunidad Autónoma: regulación y organización del servicio, previsión de recursos de alzada y revisión, propuesta de nombramiento del Director del Servicio, fijación de módulos) han subsistido en gran parte los órganos periféricos.

(21) Hay que tener en cuenta que algunas de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos optan por fórmulas de administración indirecta no ostentan en cambio competencias globales en materia de Régimen Local. De acuerdo con los Estatutos pueden distinguirse a estos efectos dos grupos de Comunidades.

Por lo que se refiere al primer grupo de Comunidades Autónomas, es decir, las institucionalizadas a partir del artículo 151 C. E., hay que considerar separadamente los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. En cuanto a esta última Comunidad, el artículo 13.3, EAA, le atribuye competencia exclusiva en materia de Régimen Local «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», el artículo 62.1, EAA, le atribuye la tutela financiera de los entes locales y el artículo 3.2 prevé que «la alteración de términos municipales y la función de municipios limítrofes se realizará de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado». En cuanto al Estatuto de Galicia, se prevé que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia» y sobre «alteraciones de los términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo» (art. 27.2, EAG). Asimismo le otorga la tutela financiera sobre las entidades locales.

En el caso del País Vasco, hay que diferenciar entre la Comunidad Autónoma y los territorios históricos. A la primera se le asigna competencia exclusiva en materia de «Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución» (art. 10.4, EAPV) y de «demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes de los territorios históricos» que según el artículo 37, EAPV, tienen competencias exclusivas sobre su organización, régimen y funcionamiento, demarcaciones territoriales interprovinciales, bienes provinciales y municipales y régimen electoral municipal.

La Generalidad de Cataluña ostenta competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y sobre alteraciones de los territorios municipales y denominación oficial de municipios y topónimos (art. 9.8) y competencia para el desarrollo legislativo y ejecución sobre consultas populares municipales (art. 10.2, EAC). Asimismo, el artículo 48, EAC, le asigna la tutela financiera de los entes locales. Se precisa también que corresponde al Parlamento de Cataluña la regulación de la organización territorial catalana.

A la vista de las determinaciones de los cuatro Estatutos de las Comunidades, ex artículo 151, CE, puede afirmarse:

a) Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de Régimen Local y se alude así a un ámbito omnicomprensivo de dicho régimen.

b) En algunos casos se diferencian, otorgándoles o no una calidad distinta a la competencia, algunos aspectos concretos que, en ausencia de diferenciación, deben entenderse incluidos en la cláusula general.



Administración Autonómica y las entidades locales, pudiendo estar una y otras a cargo de fuerzas políticas distintas, y, en fin, la tendencia a incrementar el propio ejército de burócratas ha conducido, aunque en ocasiones se esconda con el ropaje de calificarlas como medidas provisionales,

c) El otorgamiento a las Comunidades Autónomas de la facultad de tutela financiera de los entes locales.

d) Las peculiaridades del Estatuto del País Vasco están estrechamente ligadas a la configuración confederal de dichas Comunidades y al papel de los territorios históricos. Algunos no tienen significación alguna en estas páginas, ya que tienen un carácter exclusivamente intracomunitario. Otros tienen diferente sentido, como es la forma de acotación de las competencias de los territorios sobre bienes y régimen electoral. No obstante, es necesario advertir que no puede otorgarse significación diferenciadora a la cita particularizada del «Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local», ya que es un aspecto concreto del régimen local y, como ya hemos dicho, las alusiones específicas a aspectos concretos no permiten deducir su exclusión del concepto globalizado de régimen local.

En definitiva, dichas Comunidades y, entre ellas, la Generalidad de Cataluña, ostentan todas las potestades públicas en relación con el régimen local, con la sola acotación de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18, CE, y, naturalmente, su ejercicio deberá acomodarse a los principios y previsiones de la Constitución de orden sustancial aplicable.

El examen de las cláusulas competenciales del resto de Comunidades -las constituidas al amparo del artículo 143, CE, o haciendo uso del artículo 144, CE- es más denso, aunque consideremos solamente los aspectos examinados hasta ahora.

La Comunidad Autónoma de Asturias tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, si fuera oportuno, en los términos que la misma establezca respecto al «régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los conceptos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior» (art. 11.a, EAA).

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido la competencia exclusiva por lo que se refiere a «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local» (art. 22.2, EAC); y competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre «denominación de sus municipios y de las entidades de población que comprendan los mismos» (art. 23.2).

La Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre «alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad; organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local» (art. 9.1, EAR).

Una fórmula similar se utiliza para definir la competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 11.a, EAM), de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 31.1, EACM), de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (art. 27.8, EACL) y de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 35.2, EAA), si bien en este caso la competencia se califica de exclusiva.

La Comunidad Autónoma Valenciana ostenta competencia en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 149.1.18, CE, y también, por lo que se refiere a alteraciones de términos y denominaciones de municipios y toponimia y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en cuanto a consultas populares municipales. No obstante, hay que tener en cuenta, en relación con los enunciados competenciales de la Comunidad Valenciana, las determinaciones contenidas en las disposiciones adicionales y transitorias de su Estatuto, que sitúan en parte la asunción de las competencias en el contexto de los procedimientos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 150, CE.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, su Estatuto le atribuye competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre «régimen local en forma prevista en los artícu-

tan sólo a la creación de una auténtica Administración periférica de las Comunidades Autónomas dejando a las entidades locales simplemente con sus propias competencias y aun en algún caso aparece el intento de la Administración Autónoma de condicionar la autonomía de gestión de las competencias locales. A este respecto, es ilustrativo recordar el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía que a pesar de haber aprobado una Ley orientada a regular y desarrollar las previsiones estatutarias sobre administración indirecta de sus competencias en el orden territorial (la Ley 3/1983, de 1 de junio), de hecho ha establecido una compleja administración periférica e incluso, bajo la apariencia de un cumplimiento de las determinaciones de

los 148.1.2 de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a las mismas» (art. 8.2, EAE) y sobre «régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local» (art. 10, EAE).

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 27.1 de su Estatuto le asigna competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en relación al «desarrollo de las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», y el artículo 26.2, EAM, la plenitud de la función legislativa sobre alteraciones de los términos municipales.

En el caso de Navarra, el artículo 46 de la «Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral» prevé que en materia de Administración Foral se continuarán ostentando las competencias ya asumidas y además le corresponderán «las que, siendo compatibles con las anteriores puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las provinciales, conforme a la legislación básica del Estado».

Recordando las peculiaridades de las Comunidades Autónomas no peninsulares por lo que se refiere a su organización territorial y a su papel en las entidades locales de gobierno de las islas o en la gestión administrativa de facultades comunitarias, señalemos únicamente que el artículo 29.2 del Estatuto canario otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de municipios y el artículo 42.1, EAC, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen Local. En cuanto a la Comunidad Autónoma de Baleares, el artículo 10.2 de su Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre alteraciones de los términos municipales y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación de Régimen Local.

De ese breve repaso de las cláusulas competenciales más directamente referidas al régimen local, contenidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ex artículo 143, CE, y sin entrar a valorar la compatibilidad de los términos laterales de algunas con los mandamientos constitucionales, misión que no nos corresponde, por lo que se refiere al tema considerado, en este segundo grupo de Comunidades Autónomas puede distinguirse:

a) La configuración de las competencias autonómicas según las previsiones del artículo 148.1.2, CE, por lo que se refiere a la formulación del ámbito material, si bien en cuanto al alcance cualitativo existen diferencias (competencia exclusiva, competencia de desarrollo legislativo y ejecución, meramente ejecutiva) que, en cualquier caso deberán entenderse al amparo del enunciado constitucional, que distingue entre un aspecto -las alteraciones de términos municipales- y el resto de funciones que se acotan a un nivel administrativo y ejecutivo.

En cualquier caso -es una derivación de lo que dispone la propia Constitución- el papel de la legislación estatal de Régimen Local para la integración del campo de acción de las Comunidades Autónomas es notorio.

b) Las particularidades, además bien distintas, de las Comunidades Autónomas Valenciana, de Navarra, Canarias y Baleares, en ocasiones difícilmente compatibles con el techo definido en el artículo 148.

su Estatuto relativas a la asignación de la gestión ordinaria de los servicios a la Diputación Provincial, en un campo concreto, cual es el de la asistencia sanitaria, la asignación ha estado acompañada del establecimiento de un consorcio obligatorio de las Diputaciones Provinciales con la entidad institucional creada por la propia Administración Autónoma para gestionar el citado servicio. Es un ejemplo, pero puede ser significativo sobre la tendencia a separarse de las formas de administración indirecta.

En otro punto coinciden también las nuevas Administraciones Autónomas con conocidas tendencias de la Administración del Estado. Es sabida la inflación de entidades dotadas de autonomía institucional en una huida de los principios de caja única. Pues bien, también en el caso de las Administraciones Autónomas, desarrollando puntuales referencias de los propios Estatutos, de forma dispersa pero múltiple, han aparecido iniciativas tendentes a establecer distintas entidades que podemos adscribir al complejo mundo de la administración institucional y de las empresas públicas (22). Aunque es frecuente que se reserve a la Ley, la creación o supresión de estas entidades o la atribución o pérdida del carácter mayoritariamente público del capital de las sociedades, en ocasiones se admite que la aparición de estas figuras se

(22) A título de ejemplo y a partir de la primera Comunidad que se institucionalizó, relacionamos en fecha 20 de octubre de 1983 las entidades y sociedades públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- A) Organismo Autónomo Mercantil: Centro de Contratación de Cargas.
- B) Organismo Autónomo Administrativo:
  - a) Servicio Vasco de Salud.
  - b) Instituto Vasco de Ikastolas.
  - c) Instituto Vasco de Administración Pública.
  - d) Instituto de Alfabetización y Reeskaldinización de Adultos.
- C) Entidades Públicas de Derecho Privado:
  - a) Entidad Pública de RTV.
  - b) Entidad Vasca de Energía.
- D) Sociedades Públicas:
  - a) Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial.
  - b) Radio Vitoria.
  - c) Sociedad Inf. del Gobierno Vasco.
  - d) Orquesta de Euskadi.
  - e) Ferrocarriles Vascos.
  - f) Televisión Vasca.
  - g) Radiodifusión Vasca.
  - h) Sociedad Promotora para Instalación de un Tratamiento Centralizado de Residuos Industriales.
  - i) Sociedad de Gas de Euskadi.
  - j) Sociedad de Gestión de la Central Nuclear de Lemóniz.
  - k) Urbanizador Laudabaro.
  - l) Aparcamiento Disuasorio de Camiones de Vizcaya.
  - m) Centro para el Aprovechamiento y Desarrollo Energético y Minero.
  - n) Eusko Merka.
  - ñ) Sociedad Vasca de Turismo.

realice como consecuencia de una simple decisión de la propia Administración Autónoma (23). También en la colocación sistemática de las normas reguladoras de estas entidades el ejemplo estatal se proyecta de forma intensa, ya que se contiene a menudo en el marco de leyes reguladoras de la hacienda autonómica o de los procedimientos financieros autonómicos y se contemplan de forma expresa las características de la gestión tributaria y del control de la actividad económica y financiera de estas entidades.

Una alusión particular hay que hacer a la regulación que se contiene en los Estatutos y en las normas en desarrollo de los mismos y en la Ley de Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 con respecto a las Comunidades uniprovinciales, en cuanto deben proceder a una acomodación de las administraciones provinciales a las nuevas necesidades derivadas de su transformación en Comunidad Autónoma y que afectan obviamente también al personal, además en relación con los servicios traspasados por el Estado. En este sentido, puede comprobarse cómo las distintas Comunidades uniprovinciales han adoptado normas parecidas en orden a la incardinación de la vieja administración de las Diputaciones Provinciales con los órganos y servicios traspasados por el Estado para configurar la nueva Administración Autónoma.

d) *La función pública autonómica.*

Ya nos hemos referido a la distribución de competencias, que configura diversas posiciones de las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere al Estatuto de los Funcionarios de la Administración Autónoma. También debemos recordar que como consecuencia del traspaso de servicios estatales los funcionarios adscritos a los mismos pasan a «depender», eso es a ser también funcionarios de la Comunidad Autónoma si bien con la garantía de sus derechos y particularmente con el reconocimiento de la posibilidad del retorno a la Administración estatal.

Como es fácil imaginar esto ha sido (o es) uno de los temas más problemáticos respecto del cual las tensiones de la realidad aparecen con la mayor evidencia. Hay que tener en cuenta, además, que la insuficiencia de los medios personales traspasados para hacer frente a la gestión de las competencias asumidas como consecuencia de la parcialidad de la operación misma, ha conllevado a que las Comunidades Autónomas incrementen, de forma, un

---

(23) Es interesante destacar a este respecto la Ley 1/1984, de 19 de enero, de la Comunidad de Madrid, sobre su administración institucional que contiene una regulación sistemática de las distintas figuras.

Son numerosas las leyes autonómicas de creación de distintas entidades autonómicas, tendencia que confirma las numerosas reservas formales de ley establecidas, generalmente en leyes reguladoras de la hacienda autonómica, aunque hay excepciones.

tanto anárquica, sus medios personales recurriendo de forma reiterada a fórmulas de contratación sin que en ocasiones en la recepción del nuevo personal se utilizaran siempre las fórmulas acordes con el principio constitucionalizado del mérito para el acceso a puestos de trabajo en las Administraciones Públicas.

Como sabemos la Constitución, incluso para las Comunidades Autónomas que alcanzan el nivel más alto de autonomía, ha reservado al Estado el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, entendiéndose por el Tribunal Constitucional que esta cláusula comprende la totalidad de los aspectos referidos a la función pública. Por tanto, corresponde al Estado establecer las bases de regulación de la función pública autonómica y este cometido no ha sido realizado, aunque fuera sólo parcialmente, hasta la Ley de Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, y ya de forma mucho más completa en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984. En la primera se preveía ya el establecimiento de medios de movilidad entre funcionarios de distintas Administraciones y simultánea la doble integración de los funcionarios traspasados en el Cuerpo estatal y en el Cuerpo de la Administración Autonómica, la creación de cuerpos nacionales de funcionarios que desempeñaran sus funciones en las diversas Administraciones Autonómicas, se trazaban las líneas para una gestión globalizada de la función pública y se establecía también previsiones en orden a una gestión unificada de las fórmulas de Seguridad Social o asimiladas para funcionarios de todas las Administraciones Públicas (24). Especialmente significativas son las previsiones en orden al traspaso de funcionarios, contemplándose incluso como última alternativa para facilitar medios personales a las Administraciones Autonómicas y aligerar los colectivos estatales: jubilaciones anticipadas y traslados forzosos. El tiempo transcurrido permite alimentar al respecto el mayor excepticismo (25).

(24) Estas medidas fueron sancionadas por la sentencia de 8 de agosto de 1983, del Tribunal Constitucional. La existencia de Cuerpos Nacionales había sido admitida por sentencia de 7 de abril de 1983, si bien referida al ámbito de la Administración Local.

(25) La Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, en su título sexto, se refiere a la función pública introduciendo, siguiendo la orientación expresada en la parca referencia de los Estatutos de Autonomía, una regulación sobre la transferencia de funcionarios que implica la nueva dependencia de los mismos respecto de las Comunidades Autónomas y su plena integración en su Función Pública y la reafirmación del respeto de «los derechos de cualquier orden que les corresponda en el momento del traspaso» equiparados en este sentido por lo que se refiere a los derechos económicos, de carrera y profesionales a los funcionarios de ese mismo cuerpo en activo que continúen en el Estado.

Asimismo, se establecen reglas en orden a la provisión de vacantes en puestos de trabajo correspondientes a servicios transferidos para, en una primera fase, establecer la oportunidad de ocuparlas con funcionarios estatales. Sólo posteriormente se admite que dichos puestos sean ocupados por personal interino o contratado.

La Ley de 2 de agosto de 1984 contempla de forma más completa la problemática de la función pública en las Administraciones Autónomas estableciendo unos niveles de uniformidad entre las Administraciones Públicas estatal y autonómica, unos mecanismos más perfeccionados para facilitar la movilidad entre los funcionarios de la Administración del Estado y de las Administraciones Autonómicas y los de éstas y los de las Administraciones Locales, estableciendo además medidas en orden a homogeneizar retribuciones, formas de acceso, tipos de Cuerpos de funcionarios, niveles de derechos y deberes, etc. Hay que destacar también que las Leyes presupuestarias aprobadas en los últimos años contienen medidas tendentes a procurar un progresivo acercamiento en la cuantía y en el nivel de los incrementos de las retribuciones de los funcionarios públicos.

La Ley de 2 de agosto de 1984 establece de forma expresa bases del régimen estatutario de los funcionarios y por lo tanto implica el ejercicio por parte del Estado de la competencia del artículo 149.1 de la Constitución. De acuerdo con el artículo 1.3 tienen carácter básico los criterios para la programación de las necesidades de personal y para la coordinación de los planes de oferta de empleo de las Administraciones Públicas. Asimismo se consideran normas básicas las referidas a la clasificación en grupos de los Cuerpos, Escalas y Clases de funcionarios y a la función de estas agrupaciones, las que definen las situaciones de los funcionarios los conceptos retributivos y su proporcionalidad global, las relativas a la selección del personal, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, régimen disciplinario y Seguridad Social así como los preceptos que facilitan la movilidad de funcionarios. Asimismo tiene un ámbito de aplicación general el sistema de registros administrativos de personal y se prevé la integración de representantes de las Comunidades Autónomas en los órganos superiores de la Función Pública (26).

Asimismo, se introduce la previsión de una intercomunicación a los efectos de cubrir puestos de trabajo vacantes respecto del Estado y de otras Comunidades Autónomas (aunque deberá haber transcurrido un periodo de dos años desde la transferencia o traslado).

(26) La Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, insiste en la orientación apuntada. En este sentido hay que destacar las previsiones contenidas en los artículos 16 y 17. Concretamente, el artículo 16 prevé:

«Relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local. Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas.»

Y el artículo 17 dispone:

«Movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones Públicas:

1. Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán

El artículo 12 de la Ley que también tiene carácter básico confirma, sistematizándolo, el régimen jurídico de los funcionarios ya transferidos destacando su plena integración en la Función Pública de la respectiva Comunidad, la garantía de sus derechos en cuanto a permanencia en Cuerpos del grupo en que se integra el Cuerpo del que depende y derechos económicos ligados al grado personal, haciéndose además una enfática declaración sobre la igualdad de todos los funcionarios de las Comunidades cualquiera que sea su procedencia. Finalmente, se define la situación de los funcionarios en el Cuerpo de origen como «situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas», cuyo contenido por lo que hace a derechos se asimila a la situación de servicio activo.

Otro de los aspectos destacados de la Ley que podría quizá en el futuro corregir algunos de los efectos antes apuntados en relación con los traspasos de servicios, es una regulación de los aspectos relativos a los medios personales por lo que se refiere al traspaso de los servicios. En este sentido se establece, que hasta que no concluya el proceso de transferencia de medios personales a las Comunidades Autónomas, no se podrán convocar vacantes en los Servicios centrales para ser cubiertas con personal con destino en los Servicios periféricos o de nuevo ingreso, a no ser que se den determinados requisitos. Se prevé asimismo una preferencia a favor de los funcionarios de la Administración del Estado y destinados en los Servicios centrales en los concursos que convoquen las distintas Administraciones Autónomas, previéndose asimismo distintas medidas de fomento a través del otorgamiento de ayudas económicas para propiciar el traslado de funcionarios de los Servicios centrales a las nuevas Administraciones Autónomas. Como medida excepcional y última en el supuesto de que las medidas en orden a propiciar traslados voluntarios no obtengan el efecto previsto, se prevé de nuevo la posibilidad de que se adopten medidas de traspaso forzoso.

Poca ha sido la actividad normativa desplegada por las Comunidades Autónomas en este campo, dado la dificultad que representada para el ejercicio de sus competencias en tanto el Estado no fijara las bases del Estatuto de los funcionarios. En cualquier caso, la mayoría de Comunidades

ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

2. Asimismo los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma.»

Es interesante destacar también que en orden a la selección de personal esta Ley alude a las peculiaridades que se producen en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales. A este respecto prevé, en el párrafo tercero del artículo 19.1, que «en las convocatorias para acceso a la función pública, las Administraciones Públicas en el respectivo ámbito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales».

Autónomas han adoptado disposiciones para encauzar la actividad de contratación de personal que a menudo en una primera fase se ha producido de manera hasta cierto punto irregular. A destacar también las disposiciones peculiares adoptadas por las Comunidades uniprovinciales para integrar en las estructuras de la nueva Administración al personal procedente de las extinguidas Diputaciones Provinciales (27):

#### REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

A título simplemente ilustrativo y sin ningún afán exhaustivo, se citan algunos trabajos en los que se estudian la totalidad o algunos de los aspectos tratados en estas páginas. En este sentido, hay que aludir, en primer lugar, por su importancia, a MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, y, en concreto, a su segundo volumen, Madrid, 1984, especialmente las pp. 62 y ss.; asimismo, a VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 235 y ss., y pp. 391 y ss.

También pueden citarse los estudios monográficos, artículos y trabajos siguientes: ARGULLOL MURGADAS: «L'Organització territorial de Catalunya», en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, pp. 201 y ss.; «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *DA* núm. 182, y «Organización y Administración de las Comunidades Autónomas». Referencia al Estatuto de Castilla-León», en *RVAP* núm. 7, 1983; BAENA DEL ALCÁZAR: «La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa», en *La Administración en la Constitución*; BASSOLS COMA: «Las relaciones de la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», en *RAP* núm. 89; CASTELL ARTECHE: «La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos», San Sebastián, 1980; COSCULLUELA MONTANER: «En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas», en *REDA* núm. 18; CUCHILLO I FOIX: *L'Administració pública de la Generalitat*, Taula de Canvi, 1980, núm. 2; FONT I LLOVET: «La Administración institucional de las Comunidades Autónomas. Notas sobre la Generalidad de Cataluña», en *RAP* núm. 93, y «Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas», en *RVAP* núm. 6, 1983; GARRIDO FALLA: «La Administración en la Constitución», en *La Administración en la Constitución*; JIMÉNEZ ABAD: «Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas», en *REDA* núm. 28; JIMÉNEZ ASENSIO: «Algunas reflexiones sobre la burocracia emergente en las Comunidades Autónomas», en *RVAP* núm. 5, 1983; MARTÍN MATEO: «Administración autonómica de Euskadi», en *RAP* núm. 91, y «La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones», en *REDA* núm. 36, 1983; MARTÍNEZ BLANCO: «El personal contratado en régimen administrativo de las Comunidades

(27) A este respecto, pueden citarse, entre otras, las siguientes disposiciones: Decreto 57/1983, de 6 de abril, sobre regulación de la Función Pública de Xunta de Galicia; la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, sobre personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, y la Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad de Cataluña. Con respecto a esta última Ley, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de febrero de 1982, admitió expresamente que también en el ámbito de la Función Pública de las Comunidades Autónomas podían legislar sin que se hubieran establecido expresamente con carácter previo las correspondientes bases por parte del Estado.



Autónomas», en *DA* núm. 1982; MUÑOZ MACHADO: «El Gobierno y la Administración regional», en *DA* núm. 177, 1978, y «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», en *DA* núm. 182; PARADA VÁZQUEZ: *Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas*; TORNOS MAS: «La función pública de las Comunidades Autónomas», en *RVAP* núm. 7, 1983; SÁNCHEZ MORÓN: *Notas sobre la función administrativa en la Constitución española de 1978*, en PREDIERI-GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1980, pp. 627 y ss.; VIVER PI I SUNYER: «La figura del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *RJC* núm. 1, 1980; *Jornadas sobre Administración Autonómica uniprovincial*, Santander, 1983.



*JURISPRUDENCIA*  
*(Estudios y comentarios)*

