

ESTUDIS

Fe d'errates:

En l'article de Nicoletta Marzona, «Regulació i disciplina del mercat de valors a Itàlia», publicat en el número 16 d'*Autonomies* (pàg. 139-149),

on diu:
immobiliari/ària

ha de dir:
mobiliari/ària

VERS UNA EQUIPARACIÓ ENTRE TOTES LES COMUNITATS AUTÒNOMES: L'AMPLIACIÓ DE COMPETÈNCIES DE LA LLEI ORGÀNICA 9/1992, DE 23 DE DESEMBRE

Esther Mitjans Perelló

Professora titular de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

El venciment del termini establert en l'art. 148.2 CE per ampliar les competències de les comunitats autònomes de l'art. 143 va aixecar la polèmica a l'entorn de quin camí era l'adequat: la reforma estatutària o una ampliació a través de l'art. 150.2 CE. Dit en uns altres termes: deixar-lo a la iniciativa de les comunitats autònomes o assumir-lo el poder central com una manera de garantir un funcionament homogeni del conjunt de les administracions públiques.

Com és sabut, el debat s'estén al llarg de quasi quatre anys, i finalment l'alternativa entre les dues vies es resol en acordar-se entre el Partit Popular i el Govern, el 1992, un procediment específic per ampliar les competències en dues fases: primer s'aprovaria una llei orgànica segons l'art. 150.2 CE i immediatament després es reformarien els estatuts d'autonomia.

Això obliga a plantejar-se el sentit de la reforma estatutària i la legitimitat de la via de l'art. 150.2 CE. No es tracta tant d'entrar en una polèmica que ja no té raó de ser, per tal com després d'entrar en vigor la Llei orgànica 9/1992 s'estan tramitant a les Corts Generals les reformes dels estatuts d'autonomia de l'art. 143 i cal esperar, doncs, que amb elles es completi la transferència. Però sí que és l'ocasió, abans d'entrar en el contingut de la llei, de reflexionar sobre la nostra forma d'Estat compost, l'Estat de les autonomies. I el que significa dins d'aquest Estat una reforma dels estatuts d'autonomia i una cessió de competències per part del poder central.

Podem considerar que la via d'ampliació de les competències és secundària i que el que és important és el major nivell de competències assumides. Que allò decisiu és el grau de poder polític que tingui la comunitat autònoma, l'Estat federat o la regió, no com s'hagi fet la distribució o com hagi estat el pacte federal, si és que hi ha hagut cap pacte, ja que no pot dir que aquest sigui l'origen de tots els estats federals. Aquesta és la tesi predominant en la mesura en què alguns estats membres de federacions tenen menys competències que no pas territoris d'estats políticament descentralitzats. El que compta no és tant com es defineix l'estructura de l'Estat, sigui com a federal, regional o autonòmica, sinó l'abast de les decisions que puguin prendre les instàncies territorials. Així es relativitzen, com ja ho assenyalà Kelsen en el seu moment, les diferències entre els estats membres i aquells ens territorials dotats amb autonomia. Si més no, tant els uns com els altres són derivats, i, per tant, les diferències s'han de desplaçar vers uns altres aspectes.¹

1. Lucatello, G., *Lo Stato Federale*. Pàdua, 1967, pàg. 30, 85 i 149.

Però, quins altres aspectes? Potser podríem assenyalar les garanties que ofereix la Constitució a aquesta autonomia, i, dins d'aquestes, la participació de l'ens territorial tant en l'activitat política estatal general, com fóra a través del Senat, com la seva participació concreta en la delimitació i modificació de les seves competències. En això, són similars les comunitats autònomes i els estats membres d'una Federació?

En alguns estats federals, la participació en la producció normativa estatal o en la reforma constitucional dels estats membres a través del Senat fa innecessària la seva iniciativa legislativa com a mecanisme de cooperació interorgànica.² Però, en la nostra forma d'Estat compost, no hi ha una veritable Cambra federal, i la intervenció de les comunitats autònomes en la modificació del marc de distribució del poder polític es redueix a la seva iniciativa, ja que l'abast d'una reforma constitucional depèn, exclusivament, d'unes cambres on els ens territorials com a tals no estan representats adequadament.

En el nostre Estat de les autonomies, allò significatiu serà la participació de les comunitats autònomes en la delimitació competencial estatutària, per tal com l'eix de la distribució de competències dins del marc constitucional és l'Estatut d'autonomia. Els estatuts d'autonomia integren allò que Rubio Llorente anomena la «Constitució total», el nucli essencial de la qual, segons aquest autor, s'identifica amb el bloc de constitucionalitat com a conjunt de lleis a través de les quals es fa la delimitació de competències. I poder considerar els estatuts d'autonomia com a normes constitucionals —malgrat que siguin derivades— és una mesura de la validesa de les lleis estatals. Per bé que els estatuts d'autonomia s'han d'interpretar sempre d'acord amb la Constitució, la participació de les comunitats autònomes en la seva elaboració i reforma és el que adquireix rellevància. En la Constitució només hi ha el marc de la distribució del poder polític, que es farà bàsicament a través dels estatuts d'autonomia. D'aquesta manera, les comunitats autònomes, en definir les seves pròpies competències, participen activament en la determinació de la Constitució total i limiten l'àmbit d'acció dels poders centrals.³

Encara que sigui dins del marc constitucional i que requereixi la voluntat estatal, l'estatut d'autonomia contribueix a «constituir» la comunitat autònoma, per la qual cosa, d'una certa manera, des del punt de vista del contingut, els estatuts d'autonomia tenen un «valor constituent» respecte a la comunitat autònoma, l'organització fonamental de la qual estableixen,⁴ sense que això impliqui que reconeguem a la comunitat autònoma un «poder constituent» en el sentit tècnic i propi del terme. I un dels continguts més importants dels estatuts d'autonomia, com a norma encarregada d'organitzar els poders autonòmics, serà el de concretar el contingut dels esmenats poders, el conjunt de competències estatutàries. Aquestes competències fixaran el poder real d'autonomia reconegut a les comunitats autònomes com a facultats o potestats jurídiques sobre determinades matèries previstes en l'estatut. Les institucions autonòmiques tindran atribucions sobre aquests àmbits concrets enumerats a diferents llistes segons el grau de poder que hi és exercit.

És innegable que les comunitats autònomes de l'art. 151 participen de manera decisiva en la determinació de la Constitució total —i, consegüentment, en la limita-

2. Santolaya Machetti, P., *Descentralización y Cooperación*. Madrid, 1984, pàg. 339.

3. Rubio Llorente, F., «El bloque de constitucionalidad», a REDE núm. 27, 1989, pàg. 26.

4. Cuocolo, F., *Commento allo statuto della regione Liguria*. Milà, 1973, pàg. 10.

ció dels poders centrals— mentre que les de l'art. 143 ho fan de manera molt més atenuada. Els cossos electorals d'aquelles intervenen amb més gran intensitat a través dels referèndums previstos en els art. 151.2 i 152.2 CE, i així participen en les decisions dels seus representants pel que fa al contingut estatutari.⁵ Però, sense negar la menor intensitat de la participació de les comunitats autònomes de l'art. 143, amb relació a les comunitats autònomes de l'art. 151, podem intentar de reduir la diferència. Una equiparació formal entre totes les comunitats autònomes exigiria potenciar la participació de les comunitats autònomes de l'art. 143 en la delimitació de competències, en la configuració de l'anomenat bloc de constitucionalitat, i requeriria per a la seva ampliació de competències el procediment de reforma estatutària.

Per tant, cal equiparar les comunitats autònomes no solament en el nivell de competències, sinó, tant com sigui possible, també en el de participació, exigint així les intervencions de les comunitats autònomes que estiguin previstes constitucionalment, per modestes que siguin, encara que aquestes es limitin a facultats de proposta d'una reforma estatutària. En qualsevol cas, sempre serà una proposta legitimada per haver obtingut el suport de les forces polítiques de la comunitat autònoma representades al parlament autonòmic, d'acord amb les exigències de l'estatut corresponent.

2. L'ampliació competencial mitjançant reforma estatutària

En la mesura en què la Constitució remet expressament a les comunitats autònomes quant al procediment de reforma (art. 147 CE), també garanteix a les comunitats autònomes el procediment estatutari, sense que això permeti, com ho veurem, de considerar equivalents una reforma estatutària amb una ampliació per la via de l'art. 150.2, per molt que aquesta també aparegui prevista en els estatuts d'autonomia.⁶

Ara bé, si admetem que, basant-se en l'art. 148.3 CE, les comunitats autònomes poden pretendre la reforma estatutària,⁷ això vol dir que també puguin exigir, amb aquesta reforma, d'assumir el màxim constitucional de competències? El transcurs dels cinc anys des de l'aprovació de l'estatut significa el venciment d'un termini suspensiu que permeti ampliar de cop les competències fins al mateix nivell que tenen les comunitats autònomes de l'art. 151, o bé el que es preveu és una ampliació gradual o successiva?⁸

Si del que es tractava era d'ocupar tot l'espai que deixa l'art. 149.1 CE, n'hi hauria hagut prou amb el fet que, en elaborar-se els estatuts, s'hi hagués establert que s'assumeixen totes les competències que no s'hagin reservat a l'Estat, en comptes d'enumerar-les detalladament. La primera fórmula hauria aproximat més la nostra

5. A través d'aquesta participació directa, i diferentment de la representació, aquests cossos electorals entren en el procés decisonal concret. Vegeu Rescigno, G. U., *Corso di diritto pubblico*, 2a ed. Boldnia, 1984, pàg. 345.

6. Vegeu un altre plantejament a García de Enterría, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales, reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación y federalismo*. Civitas, 1988, pàg. 54.

7. Muñoz Machado, S., «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos». RAP núm. 128, 1992, pàg. 96.

8. Com assenyala García de Enterría, E., a *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales...*, op. cit., pàg. 53-54, l'adverbi *sucesivamente* del 148.2 CE clarifica l'abast gradual de l'ampliació.

forma d'Estat a la federal, ja que l'única llista significativa seria la de l'art. 149.1, on es recullen les competències del poder central.⁹ Però la Constitució indueix a precisar les competències atribuint a l'Estat totes les que no hagin estat assumides pels estatuts d'autonomia. El constituent espanyol ha tingut sempre present la diversitat de situacions dins del territori estatal, i ofereix al poder central, concretament a les Corts Generals, prou mecanismes de control per dur a terme una distribució territorial gradual del poder polític a través de les diferents vies d'accés a l'autonomia. Especialment a través de diferents procediments d'elaboració i modificació de l'estatut. Atès aquest gradualisme i l'habilitació al legislador, no podem parlar d'un dret subjectiu de les comunitats autònomes a un nivell competencial determinat.¹⁰

En una ampliació de competències mitjançant reforma estatutària no sembla, doncs, que es pugui exigir d'ocupar tot l'espai que deixa l'art. 149.1 CE,¹¹ ni tampoc d'obtenir el mateix nivell competencial de les comunitats autònomes de l'art. 151. Com observa el Tribunal Constitucional, les comunitats autònomes «poden ser desiguals pel que fa [...] a la determinació concreta del contingut autonòmic [...] i, per tant, quant al seu complex competencial».¹²

Tanmateix, malgrat aquesta diversitat, és raonable de preveure una equiparació competencial com a objectiu final. I és desitjable per a l'Estat de les autonomies, en el seu conjunt, pels inconvenients que ha estat causant la gran diferència de competències entre les comunitats autònomes de l'art. 143 i les del 151. Aquesta diferència ha minuat la seguretat jurídica i ha obligat a una jurisprudència complexa en la resolució dels conflictes competencials, però, sobretot, ha impedit una reforma racional de l'Administració central.¹³

9. Rubio Llorente, E., «El bloque de constitucionalidad», *op. cit.* pàg. 24 i següents.

10. García de Enterría, *op. cit.*, pàg. 47-52.

11. Tampoc, en el seu moment, no es va garantir a les comunitats autònomes de l'art. 151 d'ocupar tot l'espai que deixa l'art. 149.1 CE. Fins i tot es van rebutjar les esmenes que pretenien reduir l'habilitació al legislador a un control de la constitucionalitat. Més enllà del nivell competencial mínim de l'art. 148.1 CE, i dins dels límits competencials i institucionals dels art. 149.1 i 152 CE, hi havia un espai que va ser objecte de negociació. L'Estatut de Sau va pretendre recollir les màximes competències possibles, alhora que introduïa la sistemàtica, després generalitzada als altres estatuts d'autonomia, d'enumerar-les en diferents llistes. Però els criteris del legislador estatal davant d'aquests projectes estatutaris no van ser de mer control de constitucionalitat, sinó d'oportunitat. Les garanties que la Constitució oferia a aquestes comunitats autònomes de l'art. 151 eren unes altres: a) Que, a les Corts, es negociés el text en una Comissió i es ratifiqués o es denegés en els Plens, però sense entrar en el contingut, i b) Que, fora de les Cambres, però com a element de pressió sobre seu, se sotmetés a referèndum. Aquesta última garantia es projecta de manera paral·lela en el procediment de reforma de l'estatut d'aquestes comunitats autònomes de l'art. 143. Vegeu, sobre això, Mitjans Perelló, E., «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía» a *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, 1985, pàg. 821.

12. STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 2. El Tribunal Constitucional continua: «...Precisament el règim autonòmic es caracteritza per un equilibri entre l'homogeneïtat i la diversitat de l'estatus jurídic públic de les entitats territorials que l'integren. Sense la primera, no hi hauria ni unitat ni integració en el conjunt estatal; sense la segona, no existiria veritable pluralitat ni capacitat d'autogovern, notes que caracteritzen l'Estat de les autonomies».

13. Un estudi complet sobre els Pactes Autonòmics de 1992 i la Llei orgànica 9/1992, i també de la seva incidència en l'Estat autonòmic, és el realitzat en l'*Informe Comunidades autónomas 1992*, dirigit per E. Aja en coordinació amb E. Albertí, T. Font i Llovet, J. Tornos i altres. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pàg. 405-426.

3. L'ampliació extraestatutària de l'art. 150.2 CE

Aquesta disposició s'introduí originàriament com una obertura de l'art. 149.1 CE plantejada tenint en compte la problemàtica de les nacionalitats.¹⁴ Fins i tot s'ha fet notar que amb aquesta disposició el nostre Estat de les autonomies pot assolir un grau progressiu de descentralització política més enllà, inclusivament, que el de qualsevol estat federal. Sense modificar la Constitució, unes Corts Generals podrien entendre d'una manera diferent i avançada la sobirania i la unitat de l'Estat i considerar susceptibles de transferència o de delegació matèries clàssicament estatals, com ara la hisenda, l'administració de justícia, les relacions internacionals, etc., i el poder central retenir únicament la titularitat i l'exercici de les competències que s'entenguessin transferibles.¹⁵

Al marge d'aquestes consideracions, el cert és que al llarg del mateix procés constituent es va anar flexibilitzat la distribució territorial del poder polític, i es va fer recaure en altres lleis diferents dels estatuts d'autonomia. Per això, en elaborar-se els estatuts d'autonomia, també lleis orgàniques, es va entendre que no podien ser la via normativa que dugués a terme la transferència o delegació. La mateixa Constitució les diferencia: en les seves remissions, en el seu contingut i en el seu procediment d'elaboració i modificació. Com assenyala el Tribunal Constitucional: «Si l'Estatut és el paradigma dels instruments jurídics d'autoorganització, la transferència i delegació cau en l'àmbit de l'heteroorganització».¹⁶

Però l'art. 150.2 CE va ser especialment útil per resoldre la problemàtica de Canàries i de València atès que la Constitució vinculava el nivell competencial amb l'accés a l'autonomia utilitzat. Va permetre completar les competències d'aquestes comunitats autònomes que, pel fet d'accedir per la via de l'art. 143, tenien un nivell competencial més reduït del que —a la pràctica— podien assumir.

Mencionar l'art. 150.2 CE en els estatuts d'autonomia de l'art. 143 com a via d'ampliació de competències va ser, simplement, per acontentar les comunitats autònomes que inicialment tenien un menor nivell competencial que les de l'art. 151, ja

14. El constituent introduí l'art. 150.2 CE basant-se en una esmena del grup basc que trobava massa estret el límit de l'art. 149 CE. Els socialistes catalans i la minoria catalana s'hi van adherir de seguida. Es tractava, inicialment, d'anar més enllà de l'art. 149.1 CE. En els debats constituents els temors eren que el poder central es quedés despulat de les seves competències davant la possibilitat de transferir les estatals de l'art. 149.1. Alguns grups polítics veien en la disposició un perill per a la unitat i el manteniment de l'Estat. Però es va acceptar, perquè les Corts Generals controlarien sempre aquesta transferència en determinar quines competències podien ser cedides segons la seva pròpia naturalesa.

15. Molas, I., «La distribución de competencias en el proyecto de Constitución de 1978», multicopiat. València, 1978.

16. STC 56/1990, de 29 de març: «Els estatuts d'autonomia, malgrat la seva forma de llei orgànica, no són instruments ni útils ni constitucionalment correctes, per la seva naturalesa i la seva manera d'adopció, per realitzar les transferències i les delegacions de facultats d'una matèria de titularitat estatal permeses per l'art. 150.2 CE [...]. L'estatut d'autonomia s'adopta mitjançant un complex procediment diferent del de les lleis orgàniques comunes. Utilitzar, doncs, l'estatut com a instrument de transferència o delegació, implicaria donar rigidesa a una decisió estatal d'una manera no desitjable per al constituent i que xoca amb la major flexibilitat que els instruments de l'art. 150.2 han de posseir. D'altra banda, aquest últim precepte implica una decisió formalment unilateral per part de l'Estat, susceptible de renúncia i d'introducció d'instruments de control; l'estatut, en canvi, implica una doble voluntat i una falta de disposició estatal a l'hora de derogar la transferència o delegació, o d'introduir aquests instruments de control».

que els obria la possibilitat d'aconseguir més competències sense haver d'esperar els cinc anys que estableix l'art. 148.2 CE per a la reforma de l'estatut. Una reiteració en els estatuts d'autonomia d'aquesta possibilitat era innecessària perquè ja estava prevista en la Constitució.

En qualsevol cas, com assenyalàvem, no es pot presentar com a via alternativa a la reforma de l'estatut pel mer fet d'estar-hi recollida. No tots els preceptes dels estatuts d'autonomia tenen el mateix valor. Fins i tot si es desatén la intencionalitat de l'estatut, la reiteració és jurídicament irrellevant enfront d'un procediment de reforma de l'estatut que, segons la Constitució, forma part del seu contingut específic (art. 147 CE).

Ara bé, sigui el que sigui el seu origen, o com pugui ser —o hagi estat— interpretada aquesta disposició, atesa la flexibilitat que el constituent pretengué amb ella, i en no establir-se un termini per a la seva utilització, com es planteja en l'informe sobre comunitats autònomes de 1992, no hi ha obstacles perquè s'utilitzi un cop transcorreguts els cinc anys des de l'aprovació dels estatuts d'autonomia, ni per incloure en aquesta llei les competències que admet el límit de l'art. 149.1 CE, ni per interpretar àmpliament les facultats, ni per instrumentalitzar-se de diferents maneres. No solament ha estat útil a Canàries i a València, sinó que ha servit també per homogeneïtzar el repartiment competencial dels sectors determinats com ara la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable. Les lleis sectorials permeten articular la concurrència entre l'Estat i les comunitats autònomes, que ha d'organitzar-se d'acord amb les fructíferes tècniques del federalisme cooperatiu. L'art. 150.2 CE és un mecanisme àgil d'ampliació competencial que no solament requereix l'òbvia acceptació de les comunitats autònomes receptores sinó que fins i tot pot ser sol·licitat per elles.

Aquestes lleis de transferència disposen, diferentment dels estatuts d'autonomia, de formes de control per part del poder central, l'exercici de les quals es trameta al Govern amb dictamen previ del Consell d'Estat (art. 153.b). Aquestes formes de control, que veurem referides a la Llei orgànica 9/1992, no es poden plantejar com a simples i anacròniques tècniques de tutela administrativa. Però potser García de Enterría és excessivament optimista en minimitzar les diferències amb els estatuts d'autonomia, considerant que la garantia institucional de l'autonomia no permetria al legislador una revocació arbitrària d'allò transferit. O pretenent que, si ens atenim a la funció que exerceixen les lleis que integren el bloc de constitucionalitat —dintre del qual hi ha les lleis de l'art. 150.2 CE—, les lleis estatals que les contradiguin podrien considerar-se inconstitucionals, en virtut de l'art. 128.1 LOTC.¹⁷

4. La Llei orgànica 9/1992

En el debat parlamentari de la Llei no solament es critica el procediment de l'art. 150.2 i que es produeixi una autèntica igualació amb les comunitats autònomes de l'art. 151, sinó les restriccions que impliquen les delimitacions que s'hi fan. Perquè una característica singular d'aquesta Llei orgànica 9/1992 és la diferenciació que fa

17. García de Enterría, E., *op. cit.*, pàg. 71 i següents.

entre titularitat i exercici de les competències, i usar aquesta distinció com a condicionant i delimitació del contingut d'aquestes. Amb aquesta diferenciació es pretén justificar límits en el seu exercici.¹⁸

La Llei pretén de manera expressa equiparar substancialment les competències de les comunitats autònomes de l'art. 143 amb les de les comunitats autònomes de l'art. 151. Així, una de les mesures que s'estableixen quan es detecten interconnexions en l'exercici competencial és fixar les condicions i els límits que per a les mateixes matèries hi ha en els estatuts d'autonomia de l'art. 151. Aquest seria el cas, per exemple, en matèria d'indústria (art. 9.1).

Tanmateix, l'ampliació no arriba a complir l'objectiu d'una equiparació substancial. Per exemple, ja en els pactes autonòmics s'havien justificat condicions especials en matèria d'educació i la no-inclusió de l'assistència sanitària de la Seguretat Social (INSALUD). Aquesta matèria s'ajorna indefinidament malgrat preveure mecanismes de cooperació —mitjançant la participació de les comunitats autònomes en el Consell interterritorial del sistema nacional de salut— a fi de fer efectiva la Llei general de sanitat de 1985. No es transfereix, doncs, l'assistència sanitària de la Seguretat Social, malgrat que en moltes comunitats autònomes de l'art. 143 aquesta competència es preveu com a «diferida», és a dir, assumible al cap de cinc anys, o mitjançant llei orgànica de delegació o transferència. Aquestes comunitats autònomes només tenen el desenvolupament legislatiu i l'execució de la coordinació de la Seguretat Social dins de la coordinació general hospitalària. En canvi, a les comunitats autònomes de l'art. 151 i equivalents els correspon en els seus estatuts d'autonomia i en matèria de Seguretat Social el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica estatal, la gestió del seu règim econòmic i l'organització i administració de les seves institucions.

Cal no oblidar que, moltes vegades, l'equiparació amb les comunitats autònomes de l'art. 151 que es faci a través d'aquesta Llei orgànica 9/1992 és solament formal i poc significativa, ja que la competència estatutària que sobre la mateixa matèria tinguin les comunitats autònomes de l'art. 151 es pot haver vist reduïda per la normativa estatal. Agafem com a exemple una matèria transferida mitjançant aquesta Llei, com és ara medi ambient, on les comunitats autònomes de l'art. 151 han vist disminuïda la seva competència, en ampliar la STC 149/1991 l'àmbit de la legislació bàsica de l'Estat. Però, per això mateix, tampoc no és significatiu, a la pràctica, que no es transfereixin expressament altres matèries —assumides en els estatuts d'autonomia de l'art. 151— però també restringides en aquestes comunitats autònomes per la normativa bàsica estatal, com poden ser, entre d'altres, ordenació del crèdit, banca i caixes d'estalvis, règim local, col·legis professionals o fins i tot matèries com ara justícia, a través de la Llei orgànica del poder judicial.

D'altra banda, la Llei no ha corregit diferències existents entre les mateixes comunitats autònomes de l'art. 143, diferències derivades de la lliure assumpció de competències que permetia la Constitució, o de l'anomenat principi dispositiu. Castella-la Manxa no té investigació i Balears no té competència en matèria de comerç interior.

18. Com s'assenyala en l'*Informe Comunidades autónomas 1992, op. cit.*, pàg. 418: «...en la mesura en què no són tècniques de coordinació voluntària, signifiquen, de fet, una ingerència en el contingut mateix de la competència material». Sobre la coordinació com a mètode d'actuació de les parts, vegeu Albertí i Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la RFA*. CEC, 1986, pàg. 367.

En alguns casos veiem com, competències que ja estaven assumides en l'estatut original respectiu, es pretenen transferir mitjançant aquesta Llei. Per exemple, Aragó ja tenia el desenvolupament legislatiu en matèria de defensa de l'usuari i consumidor; Cantàbria ja havia assumit com a exclusiva l'estadística per a fins no estatals. En la mesura en què el règim de la transferència és diferent de l'estatutari preval evidentment aquest darrer, perquè no es pot reduir el nivell competencial assumit prèviament a l'estatut. Tampoc no es pot admetre que la llei introdueixi condicions en l'exercici de la competència estatutària. La transferència d'una competència de desenvolupament legislatiu i d'execució en matèria de defensa del consumidor d'acord, entre d'altres condicionants i segons la Llei, amb les bases i la coordinació general de la sanitat, condiciona en aquests termes Aragó, que, com ja hem dit, ja tenia assumida aquesta matèria sense fer aquesta referència en el seu Estatut? Al seu torn, Balears té assumida competència en museus, arxius, biblioteques de titularitat estatal, sense vincular-se al contingut d'un Conveni, mentre que a la Llei es transfereix aquesta matèria mitjançant conveni. Moltes d'aquestes precisions poden ser raonables i fins i tot recollir la jurisprudència del Tribunal Constitucional, però creen confusió i, per tant, requeririen aclarir-se en la redacció final dels estatuts d'autonomia reformats.

Són elements positius l'homogeneïtzació que es fa quant a algunes matèries, com ara medi ambient, i la previsió d'una participació de les comunitats autònomes, sigui a través de conferències sectorials que adoptaran els principis generals d'actuació en matèries com ara casinos, jocs i apostes, i també en educació, sigui mitjançant convenis que precisaran els termes de la gestió (de museus, arxius, biblioteques de titularitat estatal que no es reservi l'Estat), i en la coordinació entre comunitats autònomes i l'Estat en matèria de salvament marítim. La Llei també preveu que per a l'exercici de les competències transferides les comissions mixtes precisaran els mitjans necessaris per al traspàs de serveis i les funcions que es duran a terme a través d'òrgans de cooperació o de programes de caràcter general (art. 22).

4.1. *Transferència de competències*

4.1.1. Transferència de competències exclusives

Dins de les exclusives, es transfereix l'ordenació i la concessió de recursos hidràulics quan les aigües discorren íntegrament pel territori de la comunitat autònoma. L'exercici d'aquesta competència s'ha de fer tenint en compte la regulació de les matèries que corresponen a l'Estat, o bé perquè el curs de les aigües, l'aprofitament de les instal·lacions elèctriques, el transport d'energia, traspassin l'àmbit territorial de la comunitat autònoma o per la competència estatal pel que fa a les bases del règim miner i energètic. La majoria de les comunitats autònomes de l'art. 143 ja tenen aquesta matèria com a competència exclusiva, per bé que amb termes i facultats diverses, però algunes preveuen la seva assumpció en un futur, com ara Cantàbria, Múrcia i Castella-Lleó.

Es transfereix la competència sobre casinos, jocs i apostes, però, diferentment dels estatuts de l'art. 151, es detalla que això es farà d'acord amb la competència estatal en matèria de planificació econòmica, hisenda i deute de l'Estat, i també en seguretat pública. La competència de l'Estat sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica estatal condicionarà l'autorització de casinos i l'homog-

logació de les màquines recreatives. L'Estat es reserva expressament la loteria nacional i els jocs d'àmbit estatal. Això no obstant, es preveu la participació de les comunitats autònomes en una conferència sectorial per a l'elaboració dels principis generals en aquestes matèries.

Les comunitats autònomes de l'art. 143 tenen assumides aquestes competències de manera diversa. Així, Balears en tenia la competència exclusiva, i Aragó l'execució, mentre que les altres comunitats autònomes la tenien com a diferida.

Les comunitats autònomes també assumeixen competència exclusiva sobre cooperatives i mútues, sobre estadística per a fins no estatals i fundacions que desenvolupen fonamentalment les seves funcions dins de la comunitat autònoma.

Cooperatives i mutualitats no integrades en la Seguretat Social, respectant la legislació mercantil, és una matèria en què la seva transferència no impedirà la seva restricció per la normativa bàsica estatal basant-se en la qualificació de la matèria que duu a terme la jurisprudència constitucional.

Les comunitats autònomes que tenien solament el desenvolupament legislatiu i/o l'execució en matèria d'estadística (la Rioja, Múrcia, Extremadura i Madrid) ara augmenten les seves competències en assumir-la com a competència exclusiva. Tanmateix, Cantàbria, Castella-la Manxa i Balears ja tenien la competència exclusiva sobre estadística per a fins no estatals, i a Aragó i a Castella-Lleó la competència és assumida en coordinació amb la de l'Estat i la de les altres comunitats autònomes. Cal esperar que en els pròxims estatuts d'autonomia reformats es clarificaran els termes, ja que ara com ara no sembla que es pugui aplicar aquesta disposició (art. 2 de la Llei orgànica 9/1992) a les comunitats autònomes on ja apareixen en els seus estatuts les matèries transferides.

La competència exclusiva sobre espectacles públics que es transfereix és sens perjudici de la competència estatal en matèria de seguretat pública i reservant-se l'Estat, a més, la facultat de dictar normes sobre els espectacles taurins. Curiosament, Galícia, essent comunitat autònoma de l'art. 151, no té aquesta competència en el seu Estatut. Aragó i Castella-Lleó només en tenen l'execució, i tant Extremadura com Balears la tenen «diferida».

La competència sobre indústria i sobre les instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest darrer es limiti a l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, s'exerciran d'acord amb els termes i amb les limitacions que apareixen en els estatuts de major nivell competencial inicial.

Igualment, en termes idèntics als estatuts d'autonomia català i gallec, es transfereix també competència exclusiva sobre procediment administratiu especial de la pròpia comunitat autònoma, servei meteorològic, i sobre publicitat. Així s'augmenta la competència sobre procediment administratiu d'Extremadura, Balears, Castella-Lleó i Madrid, que només en tenen el desenvolupament legislatiu i l'execució. Això no obstant, en publicitat crida l'atenció la remissió expressa a la regulació estatal de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en els seus drets i deures.

4.1.2. Transferència de competències de desenvolupament legislatiu i execució

Separadament, es transfereixen competències de desenvolupament legislatiu i execució de les lleis bàsiques de l'Estat en matèries com ara incorporacions de dret

públic, protecció del medi ambient i règim miner i energètic. Castella-la Manxa i Castella-Lleó mencionen en els seus estatuts aquesta competència sobre corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals com una per assumir en el futur. Al seu torn, Aragó, Extremadura i Balears preveuen també com a diferida una competència sobre col·legis professionals, matèria assumida com a exclusiva per les comunitats autònomes de l'art. 151, malgrat que allò fonamental, quant a organització i competències, correspon a l'Estat en virtut de l'art. 149.1.18 CE.

S'afegeix una delimitació més precisa en matèria de defensa del consumidor i usuari i en matèria de premsa, ràdio i televisió.

En defensa del consumidor i usuari, matèria assumida com a exclusiva en les comunitats autònomes de l'art. 151 i equivalents (tret de Canàries, que només en té l'execució), les condicions d'exercici són similars a les establertes en les estatuts de l'art. 151, però tenint en compte, a més, les bases i la coordinació general de la sanitat. En transferir-se el desenvolupament legislatiu en defensa del consumidor i usuari, s'amplia clarament per a la majoria de comunitats autònomes de l'art. 143, que només en tenien l'execució, però no per a Aragó, que ja tenia assumit en el seu Estatut el desenvolupament legislatiu, juntament amb aquesta execució. Si a Aragó no és aplicable aquesta transferència tampoc no l'obliguen les bases i la coordinació general de la sanitat que estableix la Llei orgànica 9/1992 i que no apareixen en l'Estatut aragonès original, si no és que es recullin aquestes condicions en la seva reforma.

En premsa, ràdio i televisió i altres mitjans de comunicació social s'amplien les competències de les comunitats autònomes de l'art. 143 a un nivell similar al de les comunitats autònomes de l'art. 151, o sigui, al desenvolupament legislatiu i execució de les normes bàsiques estatals del règim de premsa, ràdio i televisió, i, en general, de tots els mitjans de comunicació social. En la Llei hi ha una homogeneïtzació en aquesta matèria, ja que algunes d'aquestes comunitats autònomes, com ara Balears i Madrid, ja tenien, en termes generals, aquesta competència en la diferent remissió que es fa a l'Estatut jurídic de la ràdio i televisió. Cal notar que en els estatuts de l'art. 151, i a Balears, es preveu la regulació, creació i manteniment de la seva pròpia televisió, ràdio i premsa, mentre que per a les altres comunitats autònomes només es preveu, en els seus estatuts, la concessió d'un canal de televisió o una programació específica.

En matèria de medi ambient la Llei també homogeneïtza, adequant els diferents títols competencials. Es transfereix a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu i l'execució de les normes addicionals de protecció del medi ambient, malgrat que alguna comunitat autònoma, com Balears, ja el tenien assumit. En protecció del medi ambient, les comunitats autònomes de l'art. 143 ja tenien l'execució i, quant a les normes addicionals, algunes comunitats autònomes (Múrcia, Astúries i Cantàbria) la preveuen com a competència diferida. D'altra banda, en diferents comunitats autònomes es fan referències específiques i l'ecosistema, a l'entorn natural, a l'ecologia i fins i tot a la conservació de la flora (Madrid), al paisatge (Galícia) i a la contaminació (Andalusia). Les comunitats autònomes de l'art. 151 també diferencien quant a la matèria, i, quant a la competència, algunes l'assumeixen com a exclusiva i altres en el seu desenvolupament legislatiu i execució; però en qualsevol cas, com hem assenyalat, pràcticament només en tenen l'execució.

4.1.3. Transferència de competències d'execució

Es transfereixen competències d'execució, com en la majoria dels estatuts d'autonomia de l'art. 151, sobre fires internacionals, i també la gestió de museus, arxius i biblioteques de titularitat estatal que no es reservi l'Estat, i s'assenyala que els termes de la gestió seran fixats mitjançant convenis.

Igualment se cedeixen competències d'execució sobre pesos i mesures, contrast de metalls i sobre plans establerts per l'Estat per a la implantació o reestructuració de sectors econòmics. Productes farmacèutics i propietat industrial i intel·lectual. També, de manera similar a com apareix en la majoria dels estatuts d'autonomia de l'art. 151, s'assenyala que correspon a l'Estat la legislació laboral i l'alta inspecció, i també totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i ocupació.

També es transfereix competència d'execució de la legislació de l'Estat en matèria d'associacions, per bé que sense precisar-les, diferentment dels estatuts basc i català que, en assumir aquesta matèria com a competència exclusiva, fan referència a associacions de caràcter docent (EAPB) o de molts tipus (EAC).

En aquesta Llei, com ja hem indicat, no es diu res quant a una competència de desenvolupament legislatiu i execució de les lleis bàsiques estatals en matèria de sanitat interior, ni assistència sanitària de la Seguretat Social, tal com apareix en els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes de l'art. 151. Es traspasa la gestió de centres, prestacions i serveis socials del sistema de Seguretat Social: INSERSO. El seu finançament es fa d'acord amb les normes que regulen el règim econòmic de la Seguretat Social, la qual cosa equival, a la pràctica, a allò que apareix en els estatuts d'autonomia de l'art. 151. Igualment, el seguiment i l'avaluació del funcionament del sistema de serveis i prestacions socials en el seu conjunt detallaria l'altra inspecció estatal (art. 16.2.c) que es reserva l'Estat a les comunitats autònomes de l'art. 151. Però aquí s'estableixen altres condicions, perquè es precisa que serà la normativa estatal la que determinarà les prestacions i els requisits per establir la condició de beneficiari. S'hi afegeix que l'Estat podrà establir plans generals de necessitats, programes i serveis, i, si s'escau, reservar-se la creació i gestió de centres d'àmbit estatal o la gestió de plans d'aquest mateix àmbit (art. 16.2.d).

4.1.4 Altres transferències

Igualment es preveuen transferències a unes determinades comunitats autònomes, sigui perquè no han estat assumides en els estatuts d'autonomia, diferentment d'altres comunitats autònomes, sigui perquè només tenen sentit en comunitats autònomes del litoral.

Així, la comunitat autònoma de Balears assumirà competència exclusiva en institucions públiques de protecció i tutela de menors i en transport marítim entre les seves illes. Castella-Lleó tindrà el desenvolupament legislatiu i l'execució sobre denominacions d'origen, i les comunitats autònomes costaneres (Astúries, Cantàbria, Múrcia i Balears), sobre l'ordenació del sector pesquer i l'execució en matèria de salvament marítim.

Un breu títol de la Llei es reserva a la transferència de competències en matèria d'educació. Aquí també es diferencia entre les facultats i condicions del seu exercici. Els termes en què es transfereix la competència, quant a remissions a la Constitució i a

l'alta inspecció de l'Estat, són iguals als que apareixen als estatuts d'autonomia de l'art. 151. Això no obstant, enfront de la competència que en aquesta matèria es recull en els estatuts d'autonomia de l'art. 151 (malgrat una certa ambigüitat i imprecisió: competència plena, regulació i administració, remissió a altres disposicions, etc.), aquí només es transfereix, per bé que amb més gran claredat, el desenvolupament legislatiu i l'execució de l'ensenyament; s'estableixen, a més, condicions d'informació entre l'Estat i les comunitats autònomes i es detalla el seguiment i l'avaluació del sistema educatiu per l'Estat. Una conferència sectorial amb participació de les comunitats autònomes adoptarà els principis comuns d'actuació i acordarà els criteris de planificació general per a la creació de nous centres i estudis.

4.2. *La competència estatal i el control sobre les matèries transferides*

Tanmateix, la Llei orgànica 9/1992 dedica relativament poc espai a les competències que transfereix a les comunitats autònomes de l'art. 143 (cinc articles) i fins i tot a les modalitats de control (un article) respecte al que dedica a precisar les competències de l'Estat en les matèries transferides (atorze articles).

Efectivament, en el capítol II, referit a la delimitació, el contingut i les condicions d'exercici de les competències, no solament hi ha una constant reiteració de la competència estatal establerta en l'art. 149 de la Constitució en relació amb les diferents matèries, sinó també una referència a altres títols competencials estatals que limiten la competència de les comunitats autònomes, i, fins i tot, en alguns casos, un excessiu detall de la competència de l'Estat, com, per exemple, en el sector pesquer (art. 14).

Així, la competència estatal en matèria de planificació econòmica, hisenda i deute de l'Estat condiciona l'autorització de casinos i l'homologació de les màquines recreatives, i també la indústria. La seguretat pública es té en compte com a condicionant de la competència exclusiva que es transfereix a les comunitats autònomes en matèria de casinos, jocs i apostes, i en matèria d'espectacles públics. Però de manera expressa parcel·les com ara la loteria nacional, jocs d'àmbit nacional i la facultat de dictar normes sobre espectacles taurins.

S'ha de tenir en compte la regulació estatal de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en els seus drets i deures (art. 149.1.1 CE) en matèria de defensa del consumidor i usuari, on, pel que fa a la resta, les condicions d'exercici són similars a les establertes en els estatuts d'autonomia de l'art. 151.

En definitiva, aquesta Llei orgànica 9/1992, encara que segueixi la doctrina del Tribunal Constitucional en reservar parcel·les d'una matèria i en indicar les normes estatals dins les quals s'ha d'exercir el títol competencial concret, el ve a definir de manera restrictiva per a les comunitats autònomes de l'art. 143.

Les modalitats de control per part de l'Estat que s'estableixen en aquesta Llei ja s'havien previst en les lleis orgàniques de transferència de competències a València (LOTRAVA) i a Canàries (LOTRACA) paral·leles als seus respectius estatuts d'autonomia, per bé que d'una manera més retòrica i menys funcional. Tant en aquelles lleis com en aquesta Llei orgànica 9/1992 s'estableix l'obligació de les comunitats autònomes de facilitar informació sobre les matèries que es transfereixen, es manté un nivell d'eficàcia similar al que tenien abans els serveis, i s'estableix així mateix un procediment perquè el Govern pugui suspendre la transferència. La informació, més que no

pas una forma de control, com insisteix el Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència, és una obligació que tenen totes les comunitats autònomes, igual com la de mantenir l'eficàcia dels serveis. Quant al mecanisme per revocar la transferència, mai no utilitzat respecte a València i a Canàries, deixa a les Corts Generals que resolguin, en cas d'una suspensió del Govern, sobre la seva procedència, aixecant-la o revocant l'exercici de la facultat transferida.

Això no obstant, aquestes modalitats de control, segons l'exposició de motius de la Llei, quedaran sense efecte en produir-se la incorporació als estatuts d'autonomia. Es pot entendre que, *sensu contrario*, es mantindrà la resta de la Llei un cop reformats els estatuts d'autonomia?

5. L'assumpció estatutària de les competències transferides

El Congrés dels Diputats ja està tramitant les proposicions de llei de reforma dels estatuts d'autonomia trameses per les assemblees legislatives de comunitats autònomes de l'art. 143. En l'exposició de motius de la majoria d'aquests textos es reconeix la Llei orgànica 9/1992 com a títol jurídic suficient per a la transferència, segons l'art. 150.2 CE, i s'indica que ara és procedent d'incorporar-la al contingut mateix dels estatuts d'autonomia, per tal de brindar-li el màxim rang jurídic-polític i donar compliment al segon dels compromisos previstos per culminar el procés.

El primer que podem constatar en les proposicions de llei de reforma dels estatuts d'autonomia és que la incorporació de la Llei orgànica 9/1992 no es fa mitjançant un article únic que remeti a la Llei, tal com s'havia plantejat en el document dels pactes autonòmics, raó per la qual la Llei perdrà el seu sentit un cop reformats els estatuts d'autonomia. Haurà complert la seva funció d'esglaó en el procés d'ampliació de competències.

Agafem com a exemple la proposició de llei de reforma de l'Estatut d'autonomia de Balears, una de les que plasmen l'acord polític definitiu d'incorporar la Llei 9/1992, i vegem com aquesta modifica el seu articulat. En aquells articles en què es relacionen les competències, siguin exclusives de la comunitat autònoma (art. 10), de desenvolupament legislatiu i execució (art. 11) i execució (art. 12), es recullen —juntament i a continuació de les que ja té l'Estatut— les que s'assenyalen a la Llei orgànica 9/1992, la qual cosa comporta sistematitzar i depurar algunes de les matèries relacionades al llistat anterior.

Fins a quin punt s'incorporen les delimitacions de la Llei orgànica? No es diferencia entre titularitat i exercici de les competències, ni es recullen moltes de les delimitacions que feia la Llei orgànica 9/1992. Així, en ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics, en matèria de casinos, jocs i apostes, en espectacles públics, transport marítim, salvament marítim. Tampoc no es recull la delimitació del sector pesquer de l'art. 14 de la Llei orgànica 9/1992, on es precisa detalladament i extensament la competència estatal sobre pesca marítima. Ni s'insisteix, com en la Llei (art. 15), en la competència estatal en matèria de premsa, ràdio, televisió i altres mitjans de comunicació social. Tot i que sí que es recullen les delimitacions en matèria d'indústria, publicitat, instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, en matèria laboral, i també en defensa del consumidor i usuari, on s'han de tenir en compte les bases i la coordinació general de la sanitat. S'alleugereixen les

delimitacions en matèria de gestió de les prestacions i serveis socials del sistema de Seguretat Social: INSERSO. Finalment, l'ensenyament es tracta en un article separat on no es menciona, a diferència de la Llei orgànica 9/1992, la conferència sectorial d'educació, tot i que sí que es fa referència a la informació i col·laboració de la comunitat autònoma amb l'Estat en termes menys detallats, però, en general, similars als de la Llei. Malgrat que Balears estableixi en la redacció anterior del seu estatut, com a diferida una competència sobre col·legis professionals, i que aquesta sigui una de les matèries sobre les quals les comunitats autònomes de l'art. 151 tinguin com a exclusiva, la Llei no fa cap transferència específica al respecte, si no és que sigui la de corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals. I es continua mantenint aquesta comunitat autònoma sense el comerç interior, matèria assumida en els altres estatuts d'autonomia de l'art. 143, per bé que cal esperar que aquesta deficiència sigui corregida en el debat parlamentari de la proposició de llei.

Finalment, es preveu la possibilitat d'assumir més grans competències en un futur, sigui a través d'una reforma de l'estatut, sigui a través d'una llei marc o d'una llei de transferència i delegació.

La reforma estatutària, que és la via que en tot cas s'hauria de respectar sempre, serà possible un cop hagin passat cinc anys a partir de l'aprovació efectuada. Però aquesta nova reforma pot ser la definitiva: l'ampliació podrà significar assumir el nivell competencial de les comunitats autònomes de l'art. 151 de cop, perquè, a diferència de l'art. 148.2 CE, no es fa referència a una ampliació successiva i s'estableixen com a únic límit les matèries estatals, per bé que en comptes d'al·ludir el «marc establert en l'art. 149», com apareix en l'art. 148.2, aquí s'assenyala que es podrà ampliar l'àmbit de les seves competències «en matèries que no estiguin atribuïdes en exclusiva a l'Estat, o en què només li estiguin atribuïdes les bases o principis».

6. Vers una equiparació entre totes les comunitats autònomes

Per bé que, aparentment, hauria estat més senzill tractar directament la modificació estatutària que no pas complementar aquesta Llei amb una reforma posterior dels estatuts d'autonomia,¹⁹ la fórmula ha permès d'evitar que en els parlaments autonòmics es fessin modificacions en els termes de les transferències pactades per les principals forces polítiques. És innegable que la Llei orgànica 9/1992 pot contribuir a fer més operativa la reforma estatutària. La necessària homogeneïtzació s'ha facilitat a través d'un mecanisme que la Constitució posa a mans del legislador del poder central alhora que es respecta allò establert en l'art. 148.2 CE pel que fa a la participació de la comunitat autònoma en la definició de les seves pròpies competències. Qualsevol de les dues vies depèn, en última instància, de les Corts Generals, quant al contingut de les competències transferides, però la reforma dels estatuts d'autonomia permet implicar les comunitats autònomes perquè deixin de ser meres receptores, a més de garantir les competències transferides en estatutaritzar-les. Unes posteriors modificacions de les esmentades competències requeriran, al seu torn, una reforma de l'estatut d'autonomia.

19. Muñoz Machado, S., *op. cit.*, pàg. 105.

Que les alternatives no són igualment idònies es demostra pel fet d'haver-se optat per incorporar als estatuts d'autonomia de València i de Canàries, respectivament, les competències transferides al seu moment mitjançant la LOTRAVA i la LOTRACA.

Però on la fórmula es mostra especialment respectuosa amb l'autonomia política és en el fet d'haver abandonat la idea inicial que els estatuts d'autonomia remetessin a la Llei orgànica 9/1992 a través d'un únic article. Això hauria significat una alteració dins del bloc de constitucionalitat, on l'estatut d'autonomia ocupa un lloc especial perquè la Constitució li atribueix una funció pròpia pel que fa a la delimitació de competències que no pot ser desconeguda per una altra norma. L'estatut d'autonomia està habilitat genèricament per establir les competències assumides per la comunitat autònoma i es constitueix en paràmetre de la constitucionalitat d'altres normes. Si l'estatut d'autonomia remetés a aquesta Llei per a la delimitació d'aquestes altres normes es desplaçaria l'equilibri dins del bloc de constitucionalitat a favor de l'esmentada Llei, en detriment del mateix estatut —norma constitucional derivada— i això accentuaria la diferència entre els blocs de constitucionalitat de les comunitats autònomes de l'art. 143 i els de les comunitats autònomes de l'art. 151, on no existeix aquesta remissió estatutària. L'Estat podria anar ampliant les seves competències mitjançant una nova llei orgànica que modifiqués l'anterior, al marge de les comunitats autònomes de l'art. 143.

Insistim en el fet que la inicial diferenciació competencial i la diversitat no són obstacle per a una equiparació raonable, tant formal com material, entre totes les comunitats autònomes, com a objectiu final. Equiparació formal entre totes les comunitats autònomes potenciant la intervenció de les comunitats autònomes de l'art. 143 en la delimitació de competències mitjançant el procediment de reforma estatutària. Però, sobretot, per les raons que assenyallem més endavant, és imprescindible d'anar cap a una equiparació material entre totes les comunitats autònomes, vers un nivell competencial similar, i per a això és un pas molt important aquesta llei de transferència, ja que, com hem assenyalat, l'ampliació de la Llei orgànica 9/1992 és considerable; i encara que la igualació sigui ara relativa s'anirà produint, sigui per una futura reforma estatutària, sigui per la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional, ja que els límits de les competències de les comunitats autònomes coincidiran cada cop més amb els límits del llistat de les estatals de l'art. 149.1 CE. En les propostes de reforma dels estatuts d'autonomia que s'estan tramitant ja es preveu una nova ampliació en aquest sentit.

Com ja hem indicat abans, l'ampliació de la Llei orgànica 9/1992 era necessària per al mateix Estat de les autonomies. L'Estat, com a poder central, disposava en el seu territori d'un nivell de poders desigual, tant pel que fa a les funcions i a la intensitat de les seves competències com pel que fa a les matèries sobre les quals aquestes recauen. Aquesta ampliació permetrà de manera inexcusable una reducció racional de l'aparell burocràtic de l'Administració central i reconvertirà les seves funcions en merament coordinadores i planificadores. Com s'assenyala en l'Informe sobre les autonomies, els beneficis vindran, a més, de la correcció de la diferent aplicació que, en els dos tipus de comunitats autònomes, tenien les lleis bàsiques, i que obligava a detallar-les excessivament. Sense oblidar que l'ampliació també impedirà que el Tribunal Constitucional gradui l'eficàcia de les normes estatals argumentant la no-nul·litat d'aquelles que envaeixin competències de les comunitats autòno-

mes de l'art. 151, en poder-se aplicar directament en les comunitats autònomes de l'art. 143.²⁰

Finalment, mentre no es reformin definitivament els estatuts d'autonomia la funció de la Llei orgànica 9/1992 és molt clara. Permet de manera més o menys homogènia l'ampliació de competències de les comunitats autònomes de l'art. 143, per tal com les competències ja estan formalment transferides des de l'entrada en vigor de la Llei, encara que siguin necessaris els corresponents traspessos de serveis. Si les comunitats autònomes no haguessin presentat els seus projectes de reforma, o si aquests no s'aprovesin a les Corts Generals, no les tindrien garantides estatutàriament. Però, en el cas previsible i desitjable que es completi la reforma dels estatuts d'autonomia, quin sentit tindrà aquesta Llei? Cal esperar que, encara que s'hi assenyali que un cop reformats els estatuts d'autonomia desapareixen els mecanismes de control i de revocació, això no significa que la resta de la Llei es mantindrà. I no s'ha d'oblidar que aquesta Llei, com a llei de l'art. 150.2 CE, integra el bloc de constitucionalitat. Però si el seu contingut material ja s'ha incorporat en els estatuts d'autonomia, no esdevindrà una norma merament interpretativa en contra de la jurisprudència del Tribunal Constitucional?²¹ Quin altre sentit pot tenir aquesta Llei, si no és el de definir les competències estatals en les matèries ja recollides en els estatuts d'autonomia i, per tant, el de norma interposada?

20. *Informe Comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 423.

21. STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 4.