

COMENTARIOS Y NOTAS



EL PROCESO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Francesc de Carreras Serra

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona

El proceso de reforma de los estatutos de autonomía de las comunidades que accedieron a la misma por la vía del art. 143 de la Constitución debe analizarse estudiando las tres fases en que tal proceso se desarrolla:

1. Acuerdos autonómicos entre Gobierno, PSOE y PP, de 28 de febrero de 1992.
2. Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.
3. Leyes orgánicas (números 1 a 12) de 24 de marzo de 1994, de reforma de los estatutos de la vía del art. 143, exceptuando Canarias.

Tras esta última fecha nos encontramos en una nueva fase: los trasposos de competencias a las comunidades autónomas, en aplicación de la Ley orgánica 9/1992. Sin embargo, ello hay que matizarlo ya que, al haber entrado en vigor, en marzo pasado, los nuevos preceptos estatutarios, a las comunidades autónomas afectadas ya no se les deben transferir competencias, dado que las han adquirido estatutariamente mediante la reforma, sino, simplemente, se les deben transferir los servicios inherentes a estas competencias. En este sentido, por lo menos buena parte de la Ley orgánica 9/1992, que no ha sido formalmente derogada, ya no es de aplicación a las comunidades autónomas que han reformado sus estatutos (es decir, todas las de la vía del 143 CE, excepto Canarias). Sin embargo, en los reales decretos de trasposos de competencias se pueden regular —dentro del marco que impone el bloque de la constitucionalidad— los aspectos de cooperación y colaboración y, en general, las condiciones al ejercicio de las competencias contenidas en el capítulo II de la Ley orgánica 9/1992. En cualquier caso, estas transferencias ya se están efectuando a buen ritmo —según informaciones del Ministerio para las Administraciones públicas que han recogido los periódicos— y parece que en pocos meses, a lo más un año —es decir, septiembre de 1995—, habrán concluido.

1. Los acuerdos autonómicos

Los acuerdos que se firmaron el 28 de febrero de 1992 tienen su antecedente más inmediato en el ofrecimiento que el nuevo gobierno de Felipe Gonzalez efectúa, a través del Ministerio para las Administraciones Públicas, al conjunto de fuerzas parlamentarias. Previamente, y en la raíz de esta actitud del Gobierno, están las proposiciones de ley orgánica de los parlamentos de diversas comunidades autónomas al

objeto de reformar sus estatutos para ampliar su marco competencial. Se negoció el documento elaborado por el Gobierno primero con el PP, se pidió posteriormente la adhesión al Acuerdo con el PP de los otros partidos —que no se logró, como era natural— y, finalmente, el 28 de febrero se ratificó el Acuerdo con la firma conjunta de Felipe González (en nombre del Gobierno), de José M. Aznar (en nombre del PP) y de José M. Benegas (en nombre del PSOE).

Las *finalidades* del Acuerdo se establecen claramente en su preámbulo y pretenden tres objetivos:

1. «Ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución, de manera que se afiance el funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto». Esta finalidad —que hemos reproducido textualmente— es la más ambiciosa y global ya que parece no sólo afectar a las comunidades autónomas de la vía del 143 CE sino también a las restantes de la vía del 151 CE y a Navarra, dado que su objetivo parece ser el de completar el desarrollo general del modelo diseñado en el título VIII de la Constitución. Aunque, obviamente, «ultimar» no es igual a «cerrar» o «concluir», sí se infiere de este término la voluntad de establecer un modelo acabado y completo de Estado de las Autonomías, lo cual no obsta, como es evidente, que el tal modelo sea reformable por los métodos constitucionales y estatutarios previstos por el ordenamiento.

2. Determinar la asunción de nuevas competencias por las comunidades autónomas del art. 143 CE, respetando los hechos diferenciales así como la no discriminación de las diversas comunidades. Aquí hay una clara referencia al tema antes planteado y que afecta al modelo federal o confederal de Estado.

3. Crear mecanismos y procedimientos que perfeccionen la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y las comunidades autónomas entre sí.

El *contenido* del Acuerdo parece responder preferentemente a las dos segundas finalidades mucho más que a la primera la cual, como hemos dicho, era la más global y ambiciosa. Dicho contenido, en efecto, se limita a establecer unas medidas para la ampliación de las competencias de las comunidades *ex art.* 143 CE y para desarrollar el principio de colaboración. A estos efectos se añaden dos anexos que establecen la delimitación y contenido de cada competencia y las competencias sectoriales por materiales, estableciendo el nivel de competencias del Estado y de las comunidades autónomas y los elementos a considerar para perfeccionar su funcionamiento.

Respecto a la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas del art. 143 CE podemos trazar tres grandes bloques de medidas:

a) En primer lugar, se sistematizan las competencias que se amplían conforme al criterio que es predominante en la doctrina: competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado, y competencias de ejecución de la legislación del Estado. Esta sistematización y la determinación concreta de las competencias se hacía necesaria debido a la variedad de la terminología utilizada en los distintos estatutos para denominar a las competencias de cada comunidad autónoma lo cual provocaba innumerables problemas interpretativos. Sólo unas cifras: las 22 reglas que contiene el art. 148.1 CE y las 32 del 149.1 CE

han dado lugar, en el conjunto de los estatutos, a 275 títulos distintos para denominar cada una de las competencias. Esta sistematización, por tanto, contribuirá a clasificar este confuso panorama, cuya razón de ser está, sin duda, en los efectos —en este caso perversos— del principio dispositivo constitucional.

b) También establecen los acuerdos el procedimiento para llevarlos a cabo: aprobar de inmediato una ley orgánica de transferencias, es decir, de las previstas en el art. 150.2 CE, cuyo proyecto presentará el Gobierno a las Cortes, para proceder inmediatamente a la reforma de los correspondientes estatutos de autonomía. Según este Acuerdo, los partidos firmantes se comprometen a añadir un artículo único en cada estatuto que remita a lo establecido en la LOT, expresando que el contenido y el ejercicio de las competencias se ajustará a lo establecido en el anexo I de los acuerdos. Como veremos, este procedimiento no será el utilizado en la reforma de los estatutos por las razones que más adelante se dirán.

c) Los acuerdos añaden también:

1. Previsión de los trasposos de competencias a través de las comisiones mixtas.
2. Exclusión del traspaso de sanidad (INSALUD).
3. Falta de acuerdo sobre la autonomía de Ceuta y Melilla.
4. Reforma de los estatutos de Valencia y Canarias, sin añadir nuevas competencias a la LOTRACA y a la LOTRAVA.
5. Especial consideración de la competencia de educación, limitándose su traspaso por procedimientos de cooperación entre Estado y comunidades autónomas.

La otra gran vertiente de los acuerdos es el desarrollo del principio de cooperación implícito en la Constitución. Dicho principio supone, como regla general, que las partes se comprometen a actuar de forma políticamente coherente con el principio de colaboración, lo cual debe trasladarse a cada una de las acciones que tanto el Estado como las comunidades autónomas deben emprender.

Dentro de esta cooperación, al Acuerdo potencia especialmente las conferencias sectoriales, formadas por consejeros de las comunidades autónomas y el ministro de la rama correspondiente, y que deben ser el cauce habitual de coordinación entre administraciones públicas. Respecto a estas conferencias, se establecen en el Acuerdo una serie de características que cabe subrayar:

1. Deben fomentar la planificación y programación de acciones conjuntas.
2. Aunque en principio son de carácter consultivo pueden ser también de participación en la toma de decisiones.
3. Para adoptar acuerdos lo normal es el criterio de unanimidad pero, siempre que esté previsto, puede regirse por el criterio de la mayoría.
4. Se potencia especialmente la conferencia sectorial para asuntos relacionados con la Unión Europea.

Son conocidas las ventajas de la cooperación en un Estado compuesto como es el nuestro, pero también sus riesgos. Entre ellos, las dificultades de saber quien es el responsable de una determinada actuación y la posible confusión respecto a la titularidad de las competencias. A efectos de esto último, se explicita que en el caso

de que entre las competencias estatales figure la coordinación ésta se ejercerá siguiendo las reglas competenciales correspondientes. Asimismo, se establece también el acuerdo de que las relaciones bilaterales entre el Estado y una comunidad autónoma será la excepción —en caso de asuntos muy específicos propios de una comunidad autónoma—, en tanto que la regla debe ser la multilateralidad.

Por último, se añaden al Acuerdo dos anexos. Uno establece la delimitación y contenido de cada una de las competencias que la LOT debe transferir y los estatutos asumir; y un segundo anexo, hace referencia a las conferencias sectoriales de las distintas materias, estableciendo las competencias que coinciden en cada una y los elementos a considerar para perfeccionar su funcionamiento. Ambos son de gran interés para saber los criterios respecto a las competencias que se transfieren y los niveles y ámbitos en que debe desarrollarse la cooperación.

2. La Ley orgánica de transferencias (LOT)

La primera fase del desarrollo de los acuerdos se llevó a cabo con la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre (BOE del 24), de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE (LOT). El espíritu y contenido de esta ley responde plenamente a los acuerdos, con cambios únicamente de detalle. Sin embargo, de los dos grandes temas objeto del Acuerdo, se desarrolla más la ampliación de competencias que el principio de colaboración.

El debate parlamentario no aporta grandes novedades para el análisis jurídico de la norma que examinamos. Obviamente, PSOE y PP hicieron frente común en defensa de la Ley; los demás grupos, excluidos —o autoexcluidos, según se mire— del pacto previo, hicieron, como es natural, numerosas críticas, en especial el PNV y el PAR. Es significativo que el grupo de CiU, aunque se mostró crítico con la LOT, no formuló ninguna enmienda al texto, alegando que no afectaba directamente a la autonomía catalana. En general, las posturas contrarias a la Ley se fundaron en razones procedimentales —haber utilizado la vía del art. 150.2 CE en lugar de la reforma de los estatutos— y no haber incluido determinadas competencias, tales como las de sanidad, régimen local u ordenación del crédito. Asimismo, fueron muy cuestionadas las delimitaciones al ejercicio de las competencias que examinaremos a continuación.

La defensa de la Ley por parte de PSOE y PP consistió en justificar la constitucionalidad del procedimiento así como en mantener que la Ley cubría la finalidad principal de los acuerdos: homogeneizar sustancialmente las competencias de todas las comunidades autónomas, igualando así las de la vía del artículo 151 CE con las del art. 143 CE. Todo ello, como es obvio, respetando el principio dispositivo y, en consecuencia, manteniendo las diferencias en aquellas competencias o peculiaridades que provienen de los hechos diferenciales y en la línea que argumentábamos en el apartado anterior.

Quizás lo más significativo del contenido de la Ley es la distinción que efectúa el art. 1 al distinguir entre titularidad y ejercicio de las competencias. En efecto, dicho precepto establece que el objeto de la misma es transferir, de acuerdo con el art. 150.2 CE, competencias de titularidad estatal a determinadas comunidades autónomas pero

condicionando su ejercicio, según las previsiones recogidas en otros preceptos de la misma Ley.

Respecto a la titularidad, la LOT distingue tres tipos de competencias, incorporando al lenguaje normativo una clasificación que es la más utilizada por la doctrina: competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo —de la legislación básica estatal— y ejecución, y competencias de simple ejecución. Los art. 2 a 4 LOT enumeran cada uno de los campos materiales de estas competencias y las comunidades autónomas a las que afecta la transferencia: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid, y Castilla y León, es decir, todas las de la vía *ex art.* 143 CE a excepción de Valencia y Canarias, a las que ya se les habían transferido estas mismas competencias por medio de la LOTRAVA y la LOTRACA.

Las materias respecto a las que se transfieren las competencias son:

1) Competencias exclusivas: recursos y aprovechamientos hidráulicos; casinos, juegos y apuestas; cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de seguridad social; espectáculos públicos; estadística para fines no estatales; fundaciones; industria; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; procedimiento administrativo; publicidad; servicio meteorológico.

2) Competencias de desarrollo legislativo y ejecución: corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; defensa del consumidor y usuario; normas adicionales de protección del medio ambiente; régimen minero y energético; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

3) Competencias de ejecución: asociaciones; ferias internacionales; INSERSO, museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal; pesas y medidas, contraste de metales; planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos; productos farmacéuticos; propiedad industrial; propiedad intelectual; laboral.

Estas competencias se transfieren con carácter general a todas las comunidades autónomas antes mencionadas. Además, el art. 5 prevé la transferencia de determinadas cooperativas específicas a determinadas comunidades que no constaban en los respectivos estatutos seguramente porque habían sido olvidadas por el legislador estatutario. En definitiva, estos preceptos son fiel reflejo de los acuerdos —en realidad son casi idénticos— y sistematizan con gran claridad las competencias transferidas en lo que afecta a su titularidad.

Más complejo e innovador es el cap. II de la LOT que hace referencia a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, es decir, establece determinadas cláusulas dedicadas a regular el modo como deberán ser ejercidas algunas de las competencias transferidas aunque, en ciertos casos, no sólo se limita a condicionar su ejercicio sino que se incide también en su contenido material. Para establecer estos condicionamientos el legislador orgánico ha tenido en cuenta tres elementos esenciales: la redacción de los estatutos de las comunidades de la vía del art. 151 CE, la jurisprudencia constitucional en materia autonómica y la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas, en especial la normativa básica estatal y el desarrollo que de la misma han efectuado las comunidades autónomas.

Además y esto sí que es una condición de ejercicio— se han añadido elementos de cooperación, en línea con los acuerdos autonómicos.

No es momento de analizar cada uno de estos preceptos. Baste un somero examen de uno de ellos para justificar los criterios antes expuestos. El art. 7 hace referencia a la competencia sobre casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Este mismo redactado, que excluye las popularmente llamadas quinielas, es ya una copia de la redacción de los estatutos *ex art.* 151 CE. Pero, más importante, las condiciones de ejercicio son producto de la jurisprudencia constitucional: así, cuando se establece que dicho ejercicio deberá realizarse de acuerdo con las competencias asignadas al Estado en el art. 149.1, apartados 13, 14 y 29. Además, se recoge de la legislación sectorial que las loterías nacionales y juegos de ámbito estatal queden reservados al Estado, así como que la autorización de casinos y la homologación de máquinas recreativas se ajustarán a los principios de ordenación que en ejercicio de la competencia del art. 149.1.13 CE le corresponde al Estado. Recientemente, todo ello ha sido, además, convalidado por las STC 163/1994, de 26 de mayo, y 164/1994, de 26 de mayo, que se comentan en este mismo número de *Autonomías*. Por último, dicho art. 7 establece también en el último párrafo de su punto 3, la necesidad de la participación de las comunidades autónomas en la correspondiente conferencia sectorial para establecer los principios que serán de aplicación en determinados supuestos.

Así pues, en la delimitación del ejercicio de estas competencias, el legislador ha recogido quince años de experiencia autonómica: la redacción de los primeros estatutos, la jurisprudencia constitucional, la práctica legislativa, tanto estatal como autonómica. A ello se le ha añadido una necesidad, la cooperación, inherente al buen funcionamiento de un Estado descentralizado.

Otros tres aspectos de la LOT ofrecen cierto interés. En primer lugar, se somete la transferencia en educación a determinadas condiciones específicas, ligadas a las previsiones de implantación de los nuevos modelos educativos. En segundo lugar, como es preceptivo en las leyes previstas en el art. 150.2 CE, el Estado se reserva determinadas modalidades de control respecto al ejercicio de las competencias transferidas (art. 21 LOT). Este control se orienta en tres sentidos: 1. Obligación de las comunidades autónomas de facilitar información. 2. Obligación de las comunidades autónomas de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia en las prestaciones que tuvieren en el momento de la transferencia. 3. En casos de incumplimiento, se establece un procedimiento que, bajo control de las Cortes Generales, permita al Gobierno suspender la competencia transferida. La experiencia de la LOTRACA y de la LOTRAVA nos recuerda la inutilidad práctica de estos controles, aunque lo cierto es que su presencia en la ley es constitucionalmente obligada. Por último, el art. 22 LOT hace previsiones respecto al traspaso de servicios. Debe subrayarse la mención expresa que en él se hace al principio de cooperación, al establecer que las comisiones mixtas logradas creadas al efecto «concretarán cuáles de estas funciones se llevarán a cabo a través de los órganos de cooperación o se ajustarán en su ejercicio a planes o programas de carácter general».

Este repaso a la Ley nos permite llegar a unas breves conclusiones.

1. El volumen del traspaso de competencias que contempla la Ley es ciertamente muy grande y casi iguala —en lo que respecta a la titularidad— las competencias de

las comunidades del 151 CE con las del 143 CE. Las únicas diferencias notables son en materia de sanidad y, en menor medida, las condiciones que se establecen en educación.

2. Ciertamente, la vía del art. 150.2 CE, escogida para esta ampliación competencial, parece condicionar buena parte de las transferencias, no sólo por los controles propios de tal vía sino por las condiciones expresas de ejercicio de las competencias que la norma establece. El procedimiento de reforma estatutaria difícilmente hubiera logrado imponer tales límites explícitos. Ahora bien, aparte los elementos de cooperación —que responden a la filosofía propia del Estado de las autonomías—, los límites al ejercicio de las competencias no son específicos para las comunidades del 143 CE sino que, como hemos visto, recogen la experiencia, legislativa y jurisprudencial, autonómica del período constitucional. Por tanto, no son nuevos límites los que distinguen las comunidades *ex art.* 143 CE de las comunidades *ex art.* 151 CE sino la positivación normativa de aquello que la práctica ha considerado como límites inherentes al bloque constitucional y, en consecuencia, operan en unas comunidades de forma explícita —las de la vía *ex art.* 143 CE— y en las otras —las de la vía *ex art.* 151 CE— de forma implícita.

3. De las dos vertientes de los acuerdos autonómicos, la LOT cumple perfectamente con la ampliación competencial pero desarrolla poco el principio de cooperación. No obstante, es de esperar que tal principio sea operativo, sobre todo, a partir de los decretos de traspasos y se incorpore —siguiendo el espíritu de los acuerdos— a la práctica autonómica futura.

3. La reforma de los estatutos de autonomía

Una vez aprobada la Ley orgánica 9/1992, todas las comunidades autónomas afectadas por los acuerdos ponen en marcha iniciativas parlamentarias de reforma de sus estatutos. Ello culmina en la promulgación de las leyes orgánicas 1 a 11, todas ellas de 24 de marzo de 1994, por las cuales se reforman los estatutos de Asturias, de Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Todas estas leyes orgánicas que reforman los estatutos respectivos —excepto de Valencia, que supone un caso aparte— contienen un preámbulo, idéntico para todas ellas —a excepción de Baleares que adopta una forma más breve pero sustancialmente igual— y los artículos de sus estatutos que son objeto de reforma. Naturalmente, al ser los estatutos diversos, el redactado de todos ellos no es siempre el mismo —por razones históricas— aunque el contenido sustancial sí lo sea o, cuando menos, de ello hay que partir si tenemos en cuenta la *ratio legis* que pone de manifiesto el proceso que venimos examinando. Esta identidad sustancial es debida a que se han seguido con fidelidad los criterios que se iniciaron con los acuerdos autonómicos y se continuaron en la LOT.

Sin embargo, a esta afirmación deben hacerse algunas matizaciones importantes.

En primer lugar, no se ha reformado el estatuto de Canarias porque no ha habido acuerdo en el Parlamento canario sobre un proyecto de reforma de estatuto similar al de las otras comunidades. El motivo está en que la proposición del Parlamento canario no seguía la lógica de los pactos autonómicos sino que excedía con mucho lo acordado

en éstos. Hay que tener en cuenta que Canarias es la única comunidad de la vía del 143 CE en que PSOE y PP no tienen mayoría y, por tanto, los partidos allí predominantes no se consideran vinculados por el acuerdo autonómico.

La Comunidad Valenciana, en cambio, sí que ha reformado su estatuto aunque, como es lógico dada su situación anterior, mediante una reforma distinta a la de los otros estatutos. En efecto, la Ley orgánica 5/1994 se limita en su artículo único a incorporar al Estatuto valenciano la titularidad en las competencias transferidas por la LOTRAVA, derogando la Ley orgánica 12/1994 dicha Ley. Así pues, la Comunidad Valenciana disfruta, a partir de esta reforma estatutaria, de las mismas competencias que ya tenía pero ahora en plenitud, es decir, estatutariamente y no a través de la vía del art. 150.2 CE.

Hay que señalar también que en la reforma de los estatutos no se ha seguido la técnica anunciada en los acuerdos. Allí se establecía el procedimiento siguiente: «Las iniciativas de reforma incorporarán a cada estatuto, mediante un artículo único, las competencias que recogidas en la Ley orgánica de delegación o transferencia corresponden a la Comunidad Autónoma, expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recojan en la ley de delegación». Ello no se ha hecho así por una razón muy simple: esta técnica de remisión incorporaba a cada estatuto el contenido de la Ley orgánica 9/1992, con lo cual no sólo se conseguía el objetivo de ampliar competencias sino también de imponer condiciones a su ejercicio. En tanto estas condiciones a su ejercicio no estaban en el texto de los estatutos de la vía *ex art.* 151 CE, se hubieran mantenido diferencias entre unos y otros, lo cual era, precisamente, lo que se trataba de remediar. Por consiguiente, no seguir en este punto los acuerdos puede considerarse acertado ya que, en definitiva, tal posición es consecuente con la finalidad que pretendían tales acuerdos, que no es otra que la mayor igualación posible —tanto formal como material— de las competencias entre todas las comunidades autónomas.

Ahora bien, el sistema seguido en la reforma estatutaria para incorporar las competencias no deja de llegar al mismo resultado que el sistema propugnado en los acuerdos, en cuanto a la determinación del contenido, si bien la forma es netamente distinta. En definitiva, el sistema adoptado consiste en añadir las nuevas competencias a los preceptos estatutarios antiguos, cuidando que cada materia tenga su encaje en el tipo de competencia que le asignaba la LOT: exclusiva, de desarrollo legislativo, de ejecución.

Ello no es, sin embargo, tan sencillo si tenemos en cuenta que las competencias —en todos los estatutos e incluso en el art. 149.1 CE— no sólo identifican materias sino que establecen también tanto condiciones a su ejercicio como sus propios límites materiales. Con la cláusula de remisión que establecían los acuerdos se incorporaba todo el capítulo II, del título I, de la LOT que establecía la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las nuevas competencias que se asumen en los estatutos. Con un simple nuevo enunciado de materias, se hubiera difuminado quizá demasiado el contenido de la competencia.

Es por ello que la solución del legislador, al modificar los estatutos, ha sido la de adoptar una posición intermedia: se han enunciado materias pero también, en bastantes casos, se han perfilado las competencias en base a recoger la delimitación y condiciones de ejercicio establecidas en la LOT. En efecto, buena parte de los preceptos del capítulo II del título I de la LOT se ha incorporado, en idénticos o casi iguales

términos, en cada uno de los artículos estatutarios reformados. Así sucede en las competencias sobre industria, sobre publicidad, sobre instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, sobre defensa del consumidor y del usuario, sobre el INSERSO, sobre ejecución de la legislación laboral y sobre transporte marítimo. No hay duda que esta redacción clarifica los contenidos de las competencias de las respectivas comunidades autónomas.

Ahora bien, si hemos afirmado antes que los preceptos de la LOT que interpretan competencias no son meros caprichos del legislador sino producto de la experiencia de quince años de autonomías y que en ellos se recoge la práctica legislativa y la doctrina del Tribunal Constitucional, no hay duda que aun en el caso de que no consten expresamente estas condiciones, las mismas están en el ordenamiento e implícitamente se hallan presentes en los estatutos cualesquiera que estos sean, es decir, no sólo los de la vía del art. 143 CE sino también los de la vía del 151 CE. Por tanto, la igualación —en aquello que es igualable, es decir, respetando el principio dispositivo que debe delimitar jurídicamente los distintos hechos diferenciales— se consigue con el simple enunciado de la materia y la expresión del tipo de competencia sobre la misma —exclusiva, de desarrollo legislativo, de ejecución—, siendo expreso o implícito su perfil exacto pero, en todo caso, llegando por una u otra vía a la homogeneidad competencial.

No obstante, hay que atender a los reales decretos de traspasos con el fin de ver si incluyen estas condiciones de transferencias que, como ha dicho repetidamente el Tribunal Constitucional, interpretan la competencia. Ahora bien, una vez reformados los estatutos, según las condiciones que se impongan a las competencias en los citados decretos —especialmente si afectan a los aspectos materiales de la competencia— podrán éstos ser contrarios al bloque de la constitucionalidad lo cual, en caso de no ser denunciado —lo cual es frecuente en los decretos de traspasos—, puede provocar de nuevo desigualdad entre comunidades autónomas.

Además, con el objetivo de llegar a una mayor igualación, se admite que en materias un tanto peculiares y que no estaban incluidas en los pactos autonómicos pero que son de gran importancia —como es el caso de régimen local y justicia— las competencias sean las mismas en todas las comunidades autónomas. Sólo queda, como materia aparte, las competencias respecto a seguridad pública, es decir, respecto a los cuerpos y fuerzas de seguridad. En el diseño actual, se reserva un régimen especial para País Vasco, Navarra y Cataluña en virtud de las regulaciones que existen, por razones diversas, en sus estatutos de autonomías. En los estatutos de las otras comunidades sólo se contemplan las competencias respecto a seguridad pública que prevé el art. 148.1.22 CE y que se hallan incorporadas a todos los estatutos.

Otra diferencia no despreciable, aunque obvia, respecto a la LOT es la desaparición en los estatutos reformados de los controles estatales que ésta contemplaba por el mero hecho de ser una norma de las previstas en el art. 150.2 CE.

Debe destacarse, por último, que Congreso y Senado, en resoluciones de sus respectivas presidencias (de 16 de marzo de 1993 la del Congreso y de 30 de septiembre de 1993 la del Senado) introdujeron normas provisionales que permitían proceder a la reforma estatutaria, llenando así una incomprensible omisión de ambos reglamentos. Dejando de lado las más que probables deficiencias técnicas de tales resoluciones, ambas encontraron una salida eficaz y respetuosa con idea pactista de los estatutos, a los efectos de tramitar su reforma.

Tres aspectos cabe subrayar de este trámite parlamentario. Primero, la asamblea de la comunidad autónoma que propone la reforma nombra una delegación para que la defienda en ambas cámaras. Segundo, los diputados y senadores pueden introducir enmiendas, lo cual implica que su tarea no se limita a un simple voto de ratificación sino que gozan, como es natural, de plenas facultades legislativas. Tercero, si alguna enmienda es aprobada, el parlamento autonómico que ha tomado la iniciativa puede retirar la proposición de reforma, caso de que no acepte tal modificación. Con ello, las facultades de las comunidades autónomas respecto a la reforma de sus estatutos, derivadas del principio dispositivo, consustancial a la idea de autonomía, queda a salvo.

El conjunto de esta fórmula permite salvaguardar, a la vez, tanto las competencias legislativas plenas de Congreso y Senado como las facultades de reforma estatutaria de la comunidad autónoma. En definitiva, tal sistema sigue manteniendo, de modo tácito, el pacto entre Estado y comunidad autónoma, ínsito en la naturaleza jurídica de los estatutos.

En conclusión, la reforma estatutaria se limita a la ampliación de competencias y no al desarrollo del principio de cooperación que estaba en los acuerdos. Ello no quiere decir, sin embargo, que tal principio sea abandonado. Por el contrario, todo hace prever que las relaciones entre Estado y comunidades autónomas se van a intensificar inspiradas en tal principio. La práctica de los últimos meses, la reforma del reglamento del Senado que ha creado la Comisión General de Autonomías y la sesión de ésta en la cual ha habido acuerdo en reformar la Constitución con el fin de que la segunda cámara se convierta en una auténtica cámara de las autonomías como foro privilegiado en que se den estas relaciones de cooperación, hacen prever que la tendencia aumentará. De momento, hay que examinar si los reales decretos de traspasos recogen esta cooperación y si, en definitiva, será la práctica autonómica, en todas sus dimensiones, la que la llevará a término.

El cierre de este proceso de igualación competencial puede considerarse el final de una etapa y, a su vez, abre nuevas perspectivas al Estado de las autonomías. Ahora bien, este cierre todavía no ha concluido por varias razones. Una primera porque las comunidades que han reformado sus estatutos aún no pueden ejercer todas sus competencias ya que el Estado no ha realizado todas las transferencias pendientes. Sin embargo, hay razones para ser optimista ya que el traspaso va a un ritmo rápido y, si éste no se detiene, antes del verano de 1995 el proceso se habrá consumado. Quedará pendiente entonces, por un lado, la reforma del Estatuto de Canarias, aunque éste sea un problema más formal —ya está la LOTRACA— que sustancial. Y quedarán pendientes, por otro lado, los estatutos de Ceuta y Melilla sobre los cuales el gobierno ha remitido a las Cortes, en septiembre de 1994, un Proyecto de ley. Son, sin duda, piezas menores del gran *puzzle* que en definitiva es el Estado de las autonomías, pero son también piezas esenciales que deben acabar integradas en el conjunto si queremos en cuadro total armónico y definitivo.

Referencias bibliográficas

- Aja, E., J. Tornos, «La Ley orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las comunidades del 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.

- Hernández Lafuente, A. M., Ángeles González García, «Los acuerdos autonómicos de 28 de Febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993.
- Mitjans Perelló, E., «Hacia una equiparación entre todas las comunidades autónomas: la ampliación de competencias de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre», *Autonomies*, núm. 17, 1993.
- Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pág. 30-32.

