

ESTUDIOS

Fe de erratas

En el artículo de Nicoletta Marzona, «Regulación y disciplina del mercado de valores en Italia», publicado en el número 16 de «Autonomies» (pág. 145-155),

donde dice:
inmobiliario/a

tiene que decir:
mobiliario/a

HACIA UNA EQUIPARACIÓN ENTRE TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA LEY ORGÁNICA 9/1992, DE 23 DE DICIEMBRE

Esther Mitjans Perelló

Profesora titular de Derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona

1. Introducción

El vencimiento del plazo establecido en el art. 148.2 CE para ampliar las competencias de las comunidades autónomas del art. 143 levantó la polémica en torno a qué cauce era el adecuado: la reforma estatutaria o una ampliación a través del art. 150.2 CE. Dicho en otros términos, dejarlo a la iniciativa de las comunidades autónomas o asumirlo el poder central como un modo de garantizar un funcionamiento homogéneo del conjunto de las administraciones públicas.

Como es sabido, el debate se extiende a lo largo de casi cuatro años y finalmente la alternativa entre las dos vías se resuelve al acordarse entre el Partido Popular y el Gobierno en 1992 un procedimiento específico para ampliar las competencias en dos fases: primero, se aprobaría una ley orgánica según el art. 150.2 CE e, inmediatamente después, se reformarían los estatutos de autonomía.

Ello obliga a plantearse el sentido de la reforma estatutaria y la legitimidad de la vía del art. 150.2 CE. No se trata tanto de entrar en una polémica que ya no tiene razón de ser por cuanto, después de entrar en vigor la Ley orgánica 9/1992, se están tramitando en las Cortes Generales las reformas de los estatutos de autonomía del art. 143 y es de esperar, pues, que con las mismas se complete la transferencia. Pero sí que es ocasión, antes de entrar en el contenido de la ley, para reflexionar sobre nuestra forma de Estado compuesto, el Estado de las autonomías. Y lo que supone dentro de este Estado una reforma de los estatutos de autonomía y una cesión de competencias por parte del poder central.

Puede considerarse que la vía de ampliación de las competencias es secundaria y que lo importante es el mayor nivel de competencias asumidas. Que lo decisivo es el grado de poder político que tenga la comunidad autónoma, el Estado federado o la región, no cómo se haya realizado la distribución o cómo haya sido el pacto federal, si es que ha habido pacto alguno, puesto que no puede decirse que esté en el origen de todos los estados federales. Ésta es la tesis predominante en la medida en que algunos estados miembros de federaciones tienen menos competencias que territorios de estados políticamente descentralizados. Lo que cuenta no es tanto cómo se define la estructura del Estado, ya sea como federal, regional o autonómica, sino el alcance de las decisiones que puedan tomar las instancias territoriales. Lo importante es, pues, la autonomía que se garantiza en la Constitución a los entes territoriales. Se relativizan así, como ya en su momento señaló Kelsen, las diferencias entre los estados miembros y aquellos entes territoriales dotados de autonomía. Cuando menos, tanto

unos como otros son derivados y por tanto las diferencias deben desplazarse hacia otros aspectos.¹

¿Pero qué otros aspectos? Quizás podríamos señalar las garantías que ofrece la Constitución a esta autonomía y dentro de éstas la participación del ente territorial tanto en la actividad política estatal general, como sería a través del Senado, como su participación concreta en la delimitación y modificación de sus competencias. ¿Son en esto similares las comunidades autónomas y los estados miembros de una federación?

En algunos estados federales la participación en la producción normativa estatal o en la reforma constitucional de los estados miembros a través del Senado hace innecesaria su iniciativa legislativa como mecanismo de cooperación interorgánica.² Pero, en nuestra forma de Estado compuesto, no existe una verdadera Cámara federal y la intervención de las comunidades autónomas en la modificación del marco de distribución del poder político se reduce a su iniciativa puesto que el alcance de una reforma constitucional depende, exclusivamente, de unas cámaras donde los entes territoriales como tales no están adecuadamente representados.

En nuestro Estado de las autonomías, lo significativo será la participación de las comunidades autónomas en la delimitación competencial estatutaria, puesto que el eje de la distribución de competencias dentro del marco constitucional es el Estatuto de autonomía. Los estatutos de autonomía integran lo que Rubio Llorente llama la «Constitución total», cuyo núcleo esencial, según este autor, se identificaría con el bloque de constitucionalidad como conjunto de leyes a través de las cuales se realiza la delimitación de competencias. Ya que es posible considerar los estatutos de autonomía como normas constitucionales —aunque derivadas—, éstos son medida de la validez de las leyes estatales. A pesar de que los estatutos de autonomía deban interpretarse siempre de acuerdo con la Constitución, la participación de las comunidades autónomas en su elaboración y reforma es lo que adquiere relevancia. En la Constitución sólo está el marco de la distribución del poder político que se efectuará básicamente a través de los estatutos de autonomía. De este modo las comunidades autónomas, al definir sus propias competencias, «participan activamente en la determinación de la Constitución total, limitando el ámbito de acción de los poderes centrales».³

Aunque sea dentro del marco constitucional y requiera la voluntad estatal, el estatuto de autonomía contribuye a «constituir» la comunidad autónoma, por lo que, en cierto modo, desde el punto de vista del contenido, los estatutos de autonomía tienen un «valor constituyente» respecto a la comunidad autónoma cuya organización fundamental establecen,⁴ sin que ello suponga que reconozcamos a la comunidad autónoma un «poder constituyente» en el sentido técnico y propio del término. Y uno de los contenidos más importantes de los estatutos de autonomía, en cuanto norma encargada de organizar los poderes autonómicos, será el de concretar el contenido de dichos poderes, el conjunto de competencias estatutarias. Estas competencias fijarán el poder real de autonomía reconocido a la comunidad autónoma, como facultades o potestades jurídicas sobre determinadas materias previstas en el estatuto. Las institu-

1. Lucatello, G., *Lo Stato Federale*. Padua, 1967, pág. 30, 85 y 149.

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

3. Rubio Llorente, F., «El bloque de constitucionalidad», *REDC* núm. 27, 1989, pág. 26.

4. Cuocolo, F., *Commento allo statuto della regione Liguria*. Milán, 1973, pág. 10.

ciones autonómicas tendrán atribuciones sobre estos ámbitos concretos enumerados en diferentes listas según el grado de poder ejercido sobre las mismas.

Es innegable que las comunidades autónomas del art. 151 participan de modo decisivo en la determinación de la Constitución total —y consiguiente limitación de los poderes centrales— mientras que las del art. 143 lo hacen de forma mucho más atenuada. Los cuerpos electorales de aquéllas intervienen con mayor intensidad a través de los referéndums previstos en los art. 151.2 y 152.2 CE, participando así en las decisiones de sus representantes en cuanto al contenido estatutario.⁵ Pero, sin negar la menor intensidad de la participación de las comunidades autónomas del art. 143, en relación a las comunidades autónomas del art. 151 podemos tratar de reducir la diferencia. Una equiparación formal entre todas las comunidades autónomas exigiría potenciar la participación de las comunidades autónomas del art. 143 en la delimitación de competencias, en la configuración del llamado bloque de constitucionalidad, requiriendo para su ampliación de competencias el procedimiento de reforma estatutaria.

Por tanto, es necesario equiparar las comunidades autónomas no sólo en el nivel de competencias sino, en lo posible, también en el de participación; exigiendo así las intervenciones de las comunidades autónomas que estén constitucionalmente previstas, por modestas que sean, aunque éstas se limiten a facultades de propuesta de una reforma estatutaria. En cualquier caso, siempre será una propuesta legitimada por haber obtenido el respaldo de las fuerzas políticas de la comunidad autónoma representadas en el parlamento autonómico, de acuerdo con las exigencias del estatuto correspondiente.

2. La ampliación competencial mediante reforma estatutaria

En la medida en que la Constitución remite expresamente a los estatutos de autonomía en cuanto al procedimiento de reforma (art. 147 CE), garantiza a las comunidades autónomas el procedimiento estatutario, sin que ello permita, como veremos, considerar equivalente una reforma estatutaria a una ampliación por la vía del art. 150.2 por mucho que ésta aparezca también prevista en los estatutos de autonomía.⁶

Ahora bien, si admitimos que, en base al art. 148.3 CE, las comunidades autónomas puedan pretender la reforma estatutaria,⁷ ¿quiere esto decir que puedan también exigir, con esta reforma, el asumir el máximo de competencias constitucional? ¿El transcurso de los cinco años desde la aprobación del estatuto significa el vencimiento de un plazo suspensivo que permita ampliar de golpe las competencias hasta el mismo nivel que el de las comunidades autónomas del 151 o lo que se prevé es una ampliación gradual o sucesiva?⁸

5. A través de esta participación directa y, a diferencia de la representación, estos cuerpos electorales entran en el proceso decisional concreto. Ver Rescigno, G. U., *Corso di diritto pubblico*. 2.ª ed. Bolonia, 1984, pág. 345.

6. Véase otro planteamiento en García de Enterría, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales, reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación y federalismo*. Civitas, 1988, pág. 54.

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

8. Como señala García de Enterría, E., en *La revisión del sistema de Autonomías territoriales...*, *op. cit.*, pág. 53-54, el adverbio «sucesivamente» del 148.2 CE clarifica el alcance gradual de la ampliación.

Si de lo que se trataba era de ocupar todo el espacio que deja el art. 149.1 CE, hubiera bastado con que al elaborarse los estatutos se hubiera establecido en los mismos que se asumían todas las competencias que no se hubiese reservado el Estado, en vez de enumerarlas detalladamente. La primera fórmula habría aproximado más nuestra forma de Estado a la federal, pues la única lista significativa sería la del art. 149.1, donde se recogen las competencias del poder central.⁹ Pero la Constitución induce a precisar las competencias atribuyendo al Estado todas las que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía. El constituyente español siempre tuvo presente la diversidad de situaciones dentro del territorio estatal y ofrece al poder central, concretamente a las Cortes Generales, mecanismos de control suficientes para llevar a cabo una gradual distribución territorial del poder político a través de las diferentes vías de acceso a la autonomía. Especialmente a través de diferentes procedimientos de elaboración y modificación del estatuto. Dado este gradualismo y la habilitación al legislador, no puede hablarse de un derecho subjetivo de las comunidades autónomas a un nivel competencial determinado.¹⁰

En una ampliación de competencias mediante reforma estatutaria, no parece pues que pueda exigirse ocupar todo el espacio que deja el art. 149.1 CE,¹¹ ni tampoco obtener el mismo nivel competencial de las comunidades autónomas del art. 151. Como observa el Tribunal Constitucional, las comunidades autónomas «pueden ser desiguales en lo que respecta [...] a la determinación concreta del contenido autonómico [...] y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial».¹²

No obstante, a pesar de esta diversidad, es razonable prever una equiparación competencial como objetivo final. Y es deseable para el Estado de las autonomías en su conjunto por los inconvenientes que ha venido causando la gran diferencia de competencias entre las comunidades autónomas del art. 143 y las del art. 151. Esta diferencia ha minado la seguridad jurídica obligando a una jurisprudencia compleja

9. Rubio Llorente, E., «El bloque de constitucionalidad», *cit.* pág. 24 y ss.

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

11. Tampoco se garantizó, en su momento, a las comunidades autónomas del art. 151 el ocupar todo el espacio que deja el art. 149.1 CE. Incluso se rechazaron las enmiendas que pretendían reducir la habilitación al legislador a un control de la constitucionalidad. Más allá del nivel competencial mínimo del art. 148.1 CE y dentro de los límites competenciales e institucionales de los art. 149.1 y 152 CE, había un espacio que fue objeto de negociación. El Estatuto de Sau pretendió recoger las máximas competencias posibles al tiempo que introducía la sistemática, luego generalizada a los demás estatutos de autonomía, de enumerarlas en distintas listas. Pero los criterios del legislador estatal ante estos proyectos estatutarios no fueron de mero control de constitucionalidad sino de oportunidad. Las garantías que la Constitución ofrecía a estas comunidades autónomas del art. 151 eran otras: a) Que, en las Cortes, se negociara el texto en una Comisión y se ratificara o denegara en los plenos pero sin entrar en el contenido y b) Que, fuera de las cámaras, pero como elemento de presión sobre las mismas, se sometiera a referéndum. Esta última garantía se proyecta de modo paralelo en el procedimiento de reforma del estatuto de estas comunidades autónomas donde también hay referéndum, a diferencia del de las comunidades autónomas del art. 143. Ver, al respecto, Mitjans Perelló, E., «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía», en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, 1985, pág. 821.

12. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2. El Tribunal Constitucional continúa: «...precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

en la resolución de los conflictos competenciales pero, sobre todo, ha impedido una reforma racional de la Administración central.¹³

3. La ampliación extraestatutaria del art. 150.2 CE

Esta disposición se introdujo originariamente como una apertura del art. 149.1 CE planteada en base a la problemática de las nacionalidades.¹⁴ Incluso, se ha hecho notar que con esta disposición nuestro Estado de las autonomías puede alcanzar un grado progresivo de descentralización política más allá incluso que el de cualquier Estado federal. Sin modificar la Constitución, unas Cortes Generales podrían entender de un modo distinto y avanzado la soberanía y la unidad del Estado y considerar susceptibles de transferencia o delegación materias clásicamente estatales como la Hacienda, la Administración de Justicia, las relaciones internacionales, etc., reteniendo el poder central únicamente la titularidad y la competencia de las competencias que se entendieran intransferibles.¹⁵

Al margen de estas consideraciones, lo cierto es que a lo largo del mismo proceso constituyente se fue flexibilizando la distribución territorial del poder político, haciéndola recaer en otras leyes distintas de los estatutos de autonomía. Por ello, al elaborarse los estatutos de autonomía, también leyes orgánicas, se entendió que no podían ser la vía normativa que llevara a cabo la transferencia o delegación. La propia Constitución las diferencia: en sus remisiones, en su contenido y en su procedimiento de elaboración y modificación. Como señala el Tribunal Constitucional: «si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heteroorganización».¹⁶

Pero el art. 150.2 CE fue especialmente útil para resolver la problemática de

13. Un estudio completo sobre los pactos autonómicos de 1992 y la Ley orgánica 9/1992, así como de su incidencia en el Estado autonómico, es el realizado en el *Informe comunidades autónomas 1992*, dirigido por E. Aja en coordinación con E. Albertí, T. Font i Llovet, J. Tornos y otros. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pág. 405-426.

14. El constituyente introdujo el art. 150.2 CE en base a una enmienda del grupo vasco que encontraba demasiado estrecho el límite del art. 149 CE. Los socialistas catalanes y minoría catalana enseguida se adhirieron. Se trataba inicialmente de ir más allá del art. 149.1 CE. En los debates constituyentes los temores eran que el poder central quedara despojado de sus competencias ante la posibilidad de transferir las estatales del art. 149.1. Algunos grupos políticos veían en la disposición un peligro para la unidad y mantenimiento del Estado. Pero se aceptó porque las Cortes Generales controlarían siempre esta transferencia al determinar qué competencias podían ser cedidas según su propia naturaleza.

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

16. STC 56/1990, de 29 de marzo: «Los estatutos de autonomía, pese a su forma de Ley orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias y delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 CE. [...] El Estatuto de autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseable por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos instrumentos de control».

Canarias y Valencia dado que la Constitución vinculaba el nivel competencial con el acceso a la autonomía utilizado. Permitted completar las competencias de estas comunidades autónomas que, por acceder por la vía del art. 143, tenían un nivel competencial más reducido del que —en la práctica— podían asumir.

El mencionar el art. 150.2 CE en los estatutos del art. 143 como vía de ampliación de competencias fue, simplemente, para contentar a las comunidades autónomas que tenían inicialmente un menor nivel competencial que las del art. 151, pues les abría la posibilidad de conseguir más competencias sin tener que esperar los cinco años que establece el art. 148.2 CE para la reforma del Estatuto. Una reiteración en los estatutos de autonomía de esta posibilidad era innecesaria al estar ya prevista en la Constitución.

En cualquier caso, como señalábamos, no puede presentarse como vía alternativa a la reforma del estatuto por el mero hecho de estar recogida en el mismo. No todos los preceptos de los estatutos de autonomía tienen el mismo valor. Incluso si se desatiende la intencionalidad del estatuyente la reiteración es jurídicamente irrelevante frente a un procedimiento de reforma del estatuto que, según la Constitución, forma parte del contenido específico del mismo (art. 147 CE).

Ahora bien, sea cual sea su origen, o como pueda ser —o haya sido— interpretada esta disposición, dada la flexibilidad que el constituyente pretendió con la misma y al no establecerse plazo para su utilización, como se plantea en el Informe sobre comunidades autónomas de 1992, no hay obstáculos para que se utilice transcurridos los cinco años desde la aprobación de los estatutos de autonomía, ni para incluir en esta ley las competencias que admite el límite del art. 149.1 CE, ni para interpretar ampliamente las facultades ni para instrumentalizarse de distintos modos. No sólo ha sido útil en Canarias y Valencia sino que ha servido también para homogeneizar el reparto competencial de sectores determinados como la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Las leyes sectoriales permiten articular la concurrencia entre el Estado y las comunidades autónomas que debe organizarse de acuerdo con las fructíferas técnicas del federalismo cooperativo. El art. 150.2 CE es un mecanismo ágil de ampliación competencial que no sólo requiere la obvia aceptación de las comunidades autónomas receptoras sino que incluso puede ser solicitado por las mismas.

Estas leyes de transferencia disponen, a diferencia de los estatutos de autonomía, de formas de control por parte del poder central, cuyo ejercicio se remite al Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado (art. 153. b). Estas formas de control, que veremos referidas a la Ley orgánica 9/92, no pueden plantearse como simples y anacrónicas técnicas de tutela administrativa. Pero quizás es excesivamente optimista García de Enterría al minimizar las diferencias con los estatutos de autonomía, considerando que la garantía institucional de la autonomía no permitiría al legislador una revocación arbitraria de lo transferido. O pretendiendo que, si atendemos a la función que desempeñan las leyes que integran el bloque de constitucionalidad —dentro del cual están las leyes del art. 150.2 CE— las leyes estatales que las contradigan podrían considerarse inconstitucionales, en virtud del art. 128.1 LOTC.¹⁷

17. García de Enterría, E., *op. cit.*, pág. 71 y ss.

4. La Ley orgánica 9/1992

En el debate parlamentario de la ley no sólo se critica el procedimiento del art. 150.2 y el que se produzca una auténtica igualación con las comunidades autónomas del art. 151 sino las restricciones que suponen las delimitaciones que se hacen en la misma. Pues una característica singular de esta Ley orgánica 9/1992 es la diferenciación que hace entre titularidad y ejercicio de las competencias y el usar esta distinción como condicionante y delimitación del contenido de las mismas. Con esta diferenciación se pretende justificar límites en el ejercicio de las mismas.¹⁸

La Ley pretende de modo expreso equiparar sustancialmente las competencias de las comunidades autónomas del art. 143 con las de las comunidades autónomas del art. 151. Así, una de las medidas que se establecen cuando se detectan interconexiones en el ejercicio competencial es el fijar las condiciones y límites que para las mismas materias hay en los estatutos de autonomía del art. 151. Tal sería el caso, por ejemplo, en materia de industria (art. 9.1).

No obstante, la ampliación no llega a cumplir el objetivo de una equiparación sustancial. Por ejemplo, ya en los pactos autonómicos se habían justificado especiales condiciones en materia de educación y la no inclusión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD). Esta materia se aplaza indefinidamente a pesar de prever mecanismos de cooperación — mediante la participación de las comunidades autónomas en el Consejo interterritorial del sistema nacional de salud — con el fin de hacer efectiva la Ley general de sanidad de 1985. No se transfiere, pues, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a pesar de que en muchas comunidades autónomas del art. 143 esta competencia se contempla como «diferida», es decir, asumible transcurridos cinco años o mediante ley orgánica de delegación o transferencia. Estas comunidades autónomas sólo tienen el desarrollo legislativo y ejecución de la coordinación de la Seguridad Social dentro de la coordinación general hospitalaria. En cambio, a las comunidades autónomas del art. 151 y equivalentes les corresponde en sus estatutos de autonomía, y, en materia de Seguridad Social, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, la gestión de su régimen económico así como la organización y administración de sus instituciones.

No hay que olvidar que, en muchas ocasiones, la equiparación con las comunidades autónomas del art. 151 que se haga a través de esta Ley orgánica 9/1992 es sólo formal y poco significativa puesto que la competencia estatutaria que sobre la misma materia tengan las comunidades autónomas del art. 151 puede haberse visto reducida por la normativa estatal. Tomemos, como ejemplo, una materia transferida mediante esta Ley como es medio ambiente, donde las comunidades autónomas del art. 151 han visto disminuida su competencia al ampliar la STC 149/1991 el alcance de la legislación básica del Estado. Pero, por lo mismo, tampoco es significativo, en la práctica, el que no se transfieran expresamente otras materias — asumidas en los estatutos de autonomía del art. 151 — también restringidas en estas comunidades autónomas por la normativa básica estatal como puedan ser, entre otras, ordenación del crédito,

18. Como se señala en el *Informe comunidades autónomas 1992*, pág. 418, «en la medida que no son técnicas de coordinación voluntaria, suponen de hecho una injerencia en el contenido mismo de la competencia material». Sobre la coordinación como método de actuación de las partes ver Albertí Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la RFA*. CEC, 1986, pág. 367.

banca y cajas de ahorro, régimen local, colegios profesionales o incluso materias como justicia, a través de la Ley orgánica del poder judicial.

Por otra parte, la ley no ha corregido diferencias existentes entre las mismas comunidades autónomas del art. 143, diferencia derivadas de la libre asunción de competencias que permitía la Constitución o del llamado principio dispositivo. Castilla-La Mancha no tiene investigación y Baleares no tiene competencia en materia de comercio interior.

En algunos casos vemos cómo competencias que ya estaban asumidas en el estatuto original respectivo se pretenden transferir mediante esta Ley. Por ejemplo, Aragón ya tenía el desarrollo legislativo en materia de defensa del usuario y consumidor, Cantabria ya había asumido como exclusiva la estadística para fines no estatales. En la medida en que el régimen de la transferencia es diferente al estatutario prevalece evidentemente éste último, pues no puede reducirse el nivel competencial previamente asumido en el estatuto. Tampoco pueden admitirse que la ley introduzca condiciones al ejercicio de la competencia estatutaria. La transferencia de una competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor de acuerdo, entre otros condicionantes, y según la ley con las bases y la coordinación general de la sanidad, ¿condiciona en estos términos a Aragón que, como hemos dicho, ya tenía asumida esta materia sin hacer esta referencia en su estatuto? A su vez, Baleares tiene asumida competencia en museos, archivos, bibliotecas de titularidad estatal sin vincularse al contenido de un Convenio, mientras que en la ley se transfiere esta materia mediante convenio. Muchas de estas precisiones pueden ser razonables e incluso recoger la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero crean confusión y, por tanto, requerirían aclararse en la redacción final de los estatutos de autonomía reformados.

Elementos positivos son la homogeneización que se hace respecto a algunas materias como medio ambiente y la previsión de una participación de las comunidades autónomas ya sea a través de conferencias sectoriales que adoptarán los principios generales de actuación en materias como casinos, juegos y apuestas, así como en educación, ya sea mediante convenios que precisarán los términos de la gestión (de museos, archivos, bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado) y en la coordinación entre comunidad autónoma y Estado en materia de salvamento marítimo. La Ley también prevé que para el ejercicio de las competencias transferidas las comisiones mixtas precisarán los medios necesarios para el traspaso de servicios y las funciones que se llevarán a cabo a través de órganos de cooperación o programas de carácter general (art. 22).

4.1. *Transferencia de competencias*

4.1.1. Transferencia de competencias exclusivas

Dentro de las exclusivas, se transfiere la ordenación y concesión de recursos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. El ejercicio de esta competencia debe hacerse teniendo en cuenta la regulación de las materias que corresponden al Estado ya sea porque el curso de las aguas, el aprovechamiento de las instalaciones eléctricas o el transporte de energía traspasen el ámbito territorial de la comunidad autónoma o por la competencia estatal respecto a las bases del régimen minero y energético. La mayoría de las comunidades autónomas

del art. 143 ya tiene esta materia como competencia exclusiva, aunque con términos y facultades diversas; algunas contemplan su asunción en un futuro, como Cantabria, Murcia y Castilla y León.

Se transfiere la competencia sobre casinos, juegos y apuestas pero, a diferencia de los estatutos del art. 151, se detalla que ello se hará de acuerdo con la competencia estatal en materia de planificación económica, hacienda y deuda del Estado así como en seguridad pública. La competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica estatal condicionará la autorización de casinos y la homologación de las máquinas recreativas. El Estado se reserva expresamente la lotería nacional y los juegos de ámbito estatal. No obstante, se prevé la participación de las comunidades autónomas en una conferencia sectorial para la elaboración de los principios generales en estas materias.

Las comunidades autónomas del art. 143 tienen asumida esta competencia de modo diverso: así, Baleares tenía la competencia exclusiva y Aragón la ejecución, mientras que las otras comunidades autónomas la tenían como diferida.

Las comunidades autónomas asumen también competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, sobre estadística para fines no estatales y fundaciones que desarrollen fundamentalmente sus funciones dentro de la comunidad autónoma.

Cooperativas y mutualidades no integradas en la Seguridad Social respetando la legislación mercantil es una materia en la que su transferencia no impedirá se restricción por la normativa básica estatal en base a la calificación de la materia que lleva a cabo la jurisprudencia constitucional.

Las comunidades autónomas que tenían sólo el desarrollo legislativo y/o ejecución en materia de estadística (La Rioja, Murcia, Extremadura y Madrid) ahora aumentan sus competencias al asumirla como competencia exclusiva. Sin embargo, Cantabria, Castilla-La Mancha y Baleares ya tenían la competencia exclusiva sobre estadística para fines no estatales y en Aragón, Castilla y León la competencia es asumida en coordinación con la del Estado y la de las demás comunidades autónomas. Es de esperar que en los próximos estatutos de autonomía reformados se clarificarán los términos puesto que hoy por hoy no parece que pueda aplicarse esta disposición (art. 2 de la Ley orgánica 9/1992) en las comunidades autónomas en las que ya aparecen en sus estatutos las materias transferidas.

La competencia exclusiva sobre espectáculos públicos que se transfiere es sin perjuicio de la competencia estatal en materia de seguridad pública y reservándose el Estado además la facultad de dictar normas sobre los espectáculos taurinos. Curiosamente Galicia, siendo comunidad autónoma del art. 151, no tiene esta competencia en su estatuto. Aragón y Castilla y León sólo tienen la ejecución y tanto Extremadura como Baleares la tienen «diferida».

La competencia sobre industria y sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando éste último se limite al ámbito territorial de la comunidad autónoma, se ejercerán de acuerdo con los términos y con las limitaciones que aparecen en los estatutos de mayor nivel competencial inicial.

Asimismo, en términos idénticos a los estatutos de autonomía catalán y gallego, se transfiere también competencia exclusiva sobre procedimiento administrativo especial de la propia comunidad autónoma, servicio meteorológico y publicidad. Así, se aumenta la competencia sobre procedimiento administrativo de Extremadura, Baleares, Castilla y León y Madrid, que sólo tienen el desarrollo legislativo y la ejecución.

No obstante, en publicidad, llama la atención la remisión expresa a la regulación estatal de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en sus derechos y deberes.

4.1.2. Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución

Separadamente, se transfieren competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las leyes básicas del Estado en materias como corporaciones de derecho público, protección del medio ambiente y régimen minero y energético.

Castilla-La Mancha y Castilla y León mencionan en sus estatutos esta competencia sobre corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales como una a asumir en el futuro. A su vez, Aragón, Extremadura y Baleares contemplan también como diferida una competencia sobre colegios profesionales, materia asumida como exclusiva por las comunidades autónomas del art. 151 a pesar de que lo fundamental en cuanto a organización y competencias corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE.

Se añade una delimitación más precisa en materia de defensa del consumidor y usuario y en materia de prensa, radio y televisión.

En defensa del consumidor y usuario, materia asumida como exclusiva en las comunidades autónomas del art. 151 y equivalentes (excepto Canarias art. que sólo tiene la ejecución), las condiciones de ejercicio son similares a las establecidas en los estatutos del art. 151 pero teniendo en cuenta, además, las bases y la coordinación general de la sanidad.

Al transferirse el desarrollo legislativo en defensa del consumidor y usuario, se amplía claramente para la mayoría de comunidades autónomas del art. 143, que sólo tenían la ejecución, pero no para Aragón, que ya tenía asumido en su estatuto el desarrollo legislativo junto a esta ejecución. Si a Aragón no es aplicable esta transferencia, tampoco le obligan las bases y la coordinación general de la sanidad que establece la Ley orgánica 9/1992 y que no aparecen en el estatuto aragonés original. A menos que se recojan estas condiciones en la reforma del mismo.

En prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social se amplían las competencias de las comunidades autónomas del art. 143 a un nivel similar al de las comunidades autónomas del art. 151, esto es, al desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social. En la ley hay una homogeneización en esta materia, pues algunas de estas comunidades autónomas, como Baleares y Madrid, ya tenían, en términos generales, esta competencia en la diferente remisión que se hace al Estatuto jurídico de radio y televisión. Cabe notar que en los estatutos del art. 151 y Baleares se prevé la regulación, creación y mantenimiento de su propia televisión, radio y prensa, mientras que para las otras comunidades autónomas sólo se contempla en sus estatutos la concesión de un canal de TVE o una programación específica.

En materia de medio ambiente la ley también homogeneiza adecuando los diferentes títulos competenciales. Se transfiere a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas adicionales de protección del medio ambiente, a pesar de que alguna comunidad autónoma, como Baleares, ya lo tenía asumido. En protección del medio ambiente las comunidades autónomas del art. 143 ya tenían la ejecución y en cuanto a las normas adicionales algunas comunidades autónomas (Mur-

cia, Asturias y Cantabria) la contemplan como competencia diferida. Por otra parte, en diferentes estatutos de autonomía se hacen referencias específicas al ecosistema, al entorno natural, a la ecología, incluso a la conservación de la flora (Madrid), al paisaje (Galicia) y a la contaminación (Andalucía). Las comunidades autónomas del art. 151 también diferencian en cuanto a la materia y en cuanto a la competencia, asumiéndola algunas como exclusiva y otras en su desarrollo legislativo y ejecución pero, en cualquier caso, como hemos señalado, prácticamente sólo tienen la ejecución.

4.1.3 Transferencia de competencias de ejecución

Se transfieren competencias de ejecución, como en la mayoría de los estatutos de autonomía del art. 151, sobre ferias internacionales así como la gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado, señalándose que los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

Asimismo se ceden competencias de ejecución sobre pesos y medidas, contraste de metales y sobre planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos, productos farmacéuticos y propiedad industrial e intelectual. También de modo similar a como aparece en la mayoría de los estatutos de autonomía del art. 151, se señala que al Estado le corresponde la legislación laboral y la alta inspección así como todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y empleo.

Se transfiere también la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de asociaciones aunque sin precisarlas, a diferencia de los estatutos vasco y catalán que, al asumir esta materia con competencia exclusiva, hacen referencia a asociaciones de carácter docente (EAPV) o de muchos tipos (EAC).

En esta Ley, como ya hemos indicado, nada se dice en cuanto a una competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las leyes básicas estatales en materia de Sanidad interior, ni asistencia sanitaria de la Seguridad Social, tal como aparece en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del art. 151. Se traspa la gestión de centros, prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social; en cuanto al INSERSO, su financiación se efectúa de acuerdo con las normas que regulan el régimen económico de la Seguridad Social, lo que viene a equivaler, en la práctica, a lo que aparece en los estatutos de autonomía del art. 151. Asimismo, el seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema de servicios y prestaciones sociales en su conjunto detallaría la alta inspección estatal (art. 16.2.c) que se reserva el Estado en las comunidades autónomas del art. 151. Pero aquí se establecen otras condiciones, pues se precisa que será la normativa estatal la que determinará las prestaciones y los requisitos para establecer la condición de beneficiario. Añadiéndose que el Estado podrá establecer planes generales de necesidades, programas y servicios y, en su caso, reservarse la creación y gestión de centros de ámbito estatal o la gestión de planes de este mismo ámbito (art. 16.2.d).

4.1.4. Otras transferencias

Se contemplan asimismo transferencias a determinadas comunidades autónomas ya sea porque no han sido asumidas en los estatutos de autonomía, a diferencia de otras comunidades autónomas, ya sea porque sólo tienen sentido en comunidades autónomas del litoral.

Así, la Comunidad Autónoma de Baleares asumirá competencia exclusiva en instituciones públicas de protección y tutela de menores y en transporte marítimo entre sus islas. Castilla y León tendrá el desarrollo legislativo y la ejecución sobre denominaciones de origen y las comunidades autónomas costeras (Asturias, Cantabria, Murcia y Baleares) sobre la ordenación del sector pesquero y la ejecución en materia de salvamento marítimo.

Un breve título de la ley se reserva a la transferencia de competencias en materia de educación. Aquí también se diferencia entre las facultades y condiciones de su ejercicio. Los términos en que se transfiere la competencia, en cuanto a remisiones a la Constitución y a la alta inspección del Estado, son iguales a los que aparecen en los estatutos de autonomía del art. 151. No obstante, frente a la competencia que en esta materia se recoge en los estatutos de autonomía del art. 151 (a pesar de una cierta ambigüedad e imprecisión: competencia plena, regulación y administración, remisión a otras disposiciones, etc.) aquí sólo se transfiere, aunque con mayor claridad, el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza; estableciéndose además condiciones de información entre el Estado y las comunidades autónomas y detallándose el seguimiento y la evaluación del sistema educativo por el Estado. Una conferencia sectorial con participación de las comunidades autónomas adoptará los principios comunes de actuación y acordará los criterios de planificación general para la creación de nuevos centros y estudios.

4.2. *La competencia estatal y el control sobre las materias transferidas*

No obstante, la Ley orgánica 9/1992 dedica relativamente poco espacio a las competencias que transfiere a las comunidades autónomas del art. 143 (cinco artículos) e incluso a las modalidades de control (un artículo) respecto al que dedica a precisar las competencias del Estado en las materias transferidas (catorce artículos).

En efecto, en el capítulo II, referido a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, no sólo hay una constante reiteración de la competencia estatal establecida en el art. 149 de la Constitución en relación a las distintas materias, sino también una referencia a otros títulos competenciales estatales que limitan la competencia de la comunidad autónoma e, incluso, en algunos casos, un excesivo detalle de la competencia del Estado como, por ejemplo, en el sector pesquero (art. 14).

Así, la competencia estatal en materia de planificación económica, hacienda y deuda del Estado condiciona la autorización de casinos y la homologación de las máquinas recreativas, así como la industria. La seguridad pública se tiene en cuenta como condicionante de la competencia exclusiva que se transfiere a las comunidades autónomas en materia de casinos, juegos, apuestas y en materia de espectáculos públicos. Pero, además, en estas materias el Estado va más allá al reservarse de modo expreso parcelas tales como la lotería nacional, juegos de ámbito nacional y la facultad de dictar normas sobre espectáculos taurinos.

Se debe tener en cuenta la regulación estatal de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en sus derechos y deberes (art. 149.1.1 CE) en materia de publicidad y las bases y la coordinación general de la Sanidad en materia de defensa del consumidor y usuario donde, por lo demás, las condiciones de ejercicio son similares a las establecidas en los estatutos de autonomía del art. 151.

En definitiva, esta Ley orgánica 9/1992 aunque siga la doctrina del Tribunal

Constitucional, al reservar parcelas de una materia y al indicar las normas estatales dentro de las cuales se debe ejercer el título competencial concreto, viene a definirlo de modo restrictivo para las comunidades autónomas del art. 143.

Las modalidades de control por parte del Estado que se establecen en esta Ley ya se habían previsto en las leyes orgánicas de transferencia de competencias a Valencia y a Canarias (LOTRAVA y LOTRACA) paralelas a sus respectivos estatutos de autonomía, aunque de un modo más retórico y menos funcional. Tanto en aquellas leyes como en esta Ley orgánica 9/1992 se establece la obligación de las comunidades autónomas de facilitar información sobre las materias que se transfieren, manteniéndose un nivel de eficacia similar al que tenían anteriormente los servicios y estableciéndose asimismo un procedimiento para que el Gobierno pueda suspender la transferencia. La información, más que una forma de control, como insiste el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, es una obligación que tienen todas las comunidades autónomas, al igual que la de mantener la eficacia de los servicios. En cuanto al mecanismo para revocar la transferencia, no utilizado nunca respecto a Valencia y Canarias, deja a las Cortes Generales que resuelvan, en caso de una suspensión del Gobierno, sobre su procedencia, levantándola o revocando el ejercicio de la facultad transferida.

No obstante, estas modalidades de control, según la exposición de motivos de la Ley, quedarán sin efecto al producirse la incorporación en los estatutos de autonomía. ¿Puede entenderse que, a *sensu contrario*, se mantendrá el resto de la ley una vez reformados los estatutos de autonomía?

5. La asunción estatutaria de las competencias transferidas

El Congreso de los Diputados está tramitando ya las proposiciones de ley de reforma de los estatutos de autonomía remitidas por las asambleas legislativas de comunidades autónomas del art. 143. En la exposición de motivos de la mayoría de estos textos se reconoce a la Ley orgánica 9/1992 como título jurídico suficiente para la transferencia, a tenor del art. 150.2 CE, y se indica que procede ahora incorporarla al contenido mismo de los estatutos de autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso.

Lo primero que podemos constatar en las proposiciones de ley de reforma de los estatutos de autonomía es que la incorporación de la Ley orgánica no se hace mediante un artículo único que remita a la Ley tal como se había planteado en el documento de los pactos autonómicos. Por lo que la ley perderá su sentido una vez reformados los estatutos de autonomía. Habrá cumplido con su función de eslabón en el proceso de ampliación de competencias.

Tomemos como ejemplo la proposición de Ley de reforma del Estatuto de autonomía de Baleares, una de las que plasman el acuerdo político definitivo de incorporar la Ley 9/1992, y veamos cómo ésta modifica su articulado. En aquellos artículos en los que se relacionan las competencias ya sean exclusivas de la comunidad autónoma (art. 10), de desarrollo legislativo y ejecución (art. 11) y ejecución (art. 12) se recogen —junto y a continuación de las que ya tiene el estatuto— las que se señalan en la Ley orgánica 9/1992, lo cual supone sistematizar y depurar algunas de las materias relacionadas en el listado anterior.

¿Hasta qué punto se incorporan las delimitaciones de la Ley orgánica? No se diferencia entre titularidad y ejercicio de las competencias ni se recogen muchas de las delimitaciones que hacia la Ley orgánica 9/1992. Así, en ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, en materia de casinos, juegos y apuestas, en espectáculos públicos, transporte marítimo, salvamento marítimo. Tampoco se recoge la delimitación del sector pesquero del art. 14 de la Ley orgánica 9/1992 donde se precisa detallada y extensamente la competencia estatal sobre pesca marítima. Ni se insiste, como en la Ley (art. 15), en la competencia estatal en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, aunque sí se recogen las delimitaciones en materia de industria, publicidad, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, en materia laboral así como en defensa del consumidor y usuario, donde hay que tener en cuenta las bases y coordinación general de la sanidad. Se aligeran las delimitaciones en materia de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social (INSS). Finalmente, la enseñanza se aborda en un artículo separado donde no se menciona, a diferencia de la Ley orgánica 9/1992, la conferencia sectorial de educación, aunque sí se hace referencia a la información y colaboración de la comunidad autónoma con el Estado en términos menos detallados pero, en general, similares a los de la Ley. A pesar de que Baleares contemplara en la redacción anterior de su Estatuto como diferida una competencia sobre colegios profesionales y ésta sea una de las materias sobre las que las comunidades autónomas del art. 151 tienen como exclusiva, la Ley no efectúa ninguna transferencia específica al respecto como no sea la de Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Y se sigue manteniendo a esta Comunidad autónoma sin el comercio interior, materia asumida en los otros estatutos de autonomía del art. 143. Aunque es de esperar que esta deficiencia se corrija en el debate parlamentario de la proposición de ley.

Finalmente se prevé la posibilidad de asumir mayores competencias en un futuro, ya sea a través de una reforma del estatuto, ya sea a través de una ley marco o una ley de transferencia y delegación.

La reforma estatutaria, que es la vía que en todo caso siempre debiera respetarse, será posible transcurridos cinco años a partir de la aprobación efectuada. Pero esta nueva reforma puede ser la definitiva: la ampliación podrá significar asumir el nivel competencial de las comunidades autónomas del art. 151 de golpe pues, a diferencia del art. 148.2 CE no se hace referencia a una ampliación sucesiva y se establece como único límite las materias estatales. Aunque en vez de aludir al «marco establecido en el art. 149» como aparece en el art. 148.2, aquí se señala que podrá ampliar el ámbito de sus competencias «en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado, o que sólo estén atribuidas las bases o principios».

6. Hacia una equiparación entre todas las comunidades autónomas

Aunque, aparentemente, hubiera sido más sencillo el abordar directamente la modificación estatutaria que complementar esta ley con una posterior reforma de los estatutos de autonomía,¹⁹ la fórmula ha permitido evitar que en los parlamentos

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

autonómicos se hicieran modificaciones en los términos de las transferencias pactadas por las principales fuerzas políticas. Es innegable que la Ley orgánica 9/1992 puede contribuir a hacer más operativa la reforma estatutaria. La necesaria homogeneización se ha facilitado a través de un mecanismo que la Constitución pone en manos del legislador del poder central al tiempo que se respeta lo establecido en el art. 148.2 CE en cuanto a la participación de la comunidad autónoma en la definición de sus propias competencias. Cualquiera de las dos vías depende, en última instancia, de las Cortes Generales en cuanto al contenido de las competencias transferidas, pero la reforma de los estatutos de autonomía permite implicar a las comunidades autónomas, que dejan de ser meras receptoras además de garantizar las competencias transferidas al estatutarizarlas. Unas posteriores modificaciones en dichas competencias requerirán, a su vez, una reforma del estatuto de autonomía.

Que las alternativas no son igualmente idóneas se demuestra al haberse optado por incorporar a los estatutos de autonomía de Valencia y Canarias, respectivamente, las competencias transferidas en su momento mediante la LOTRAVA y la LOTRACA.

Pero donde la fórmula se muestra especialmente respetuosa con la autonomía política es al haber abandonado la idea inicial de que los estatutos de autonomía remitieran a la Ley orgánica 9/1992 a través de un único artículo. Ello hubiera supuesto una alteración dentro del bloque de constitucionalidad, donde el estatuto de autonomía ocupa un lugar especial por atribuirle la Constitución una función propia en cuanto a la delimitación de competencias que no puede ser desconocida por otra norma. El estatuto de autonomía está habilitado genéricamente para establecer las competencias asumidas por la comunidad autónoma constituyéndose en parámetro de la constitucionalidad de otras normas. Si el estatuto de autonomía remitiera a esta Ley para la delimitación de las mismas se desplazaría el equilibrio dentro del bloque de constitucionalidad a favor de dicha Ley en detrimento del propio estatuto —norma constitucional derivada— y esto acentuaría la diferencia entre los bloques de constitucionalidad de las comunidades autónomas del art. 143 y los de las comunidades autónomas del art. 151, donde no existe esta remisión estatutaria. El Estado podría ir ampliando sus competencias mediante una nueva ley orgánica que modificara la anterior, al margen de las comunidades autónomas del art. 143.

Insistimos en que la inicial diferenciación competencial y la diversidad no son obstáculo para una razonable equiparación tanto formal como material entre todas las comunidades autónomas como objetivo final. Equiparación formal entre todas las comunidades autónomas potenciando la intervención de las del art. 143 en la delimitación de competencias mediante el procedimiento de reforma estatutaria. Pero sobre todo, por las razones que se señalan más adelante, es imprescindible ir hacia una equiparación material entre todas las comunidades autónomas, hacia un nivel competencial similar, siendo un paso muy importante para ello esta ley de transferencia. Pues, como hemos señalado, la ampliación de la Ley orgánica 9/1992 es considerable y aunque la igualación sea ahora relativa se irá produciendo ya sea por una futura reforma estatutaria ya sea por la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que los límites de las competencias de las comunidades autónomas coincidirán cada vez más con los límites del listado de las estatales del art. 149.1 CE. En las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía que se están tramitando ya se contempla una nueva ampliación en este sentido.

Como ya hemos indicado anteriormente, la ampliación de la Ley orgánica 9/1992

era necesaria para el propio Estado de las autonomías. El Estado, en cuanto poder central, disponía en su territorio de un nivel de poderes desigual tanto en cuanto a las funciones e intensidad de sus competencias como en las materias sobre las que éstas recaen. Esta ampliación permitirá de modo inexcusable una reducción racional del aparato burocrático de la Administración central reconvirtiendo sus funciones en meramente coordinadores y planificadoras. Como se señala en el Informe sobre las autonomías, los beneficios vendrán, además, de la corrección de la diferente aplicación que, en los dos tipos de comunidades autónomas, tenían las leyes básicas y que obligaba a detallarlas excesivamente. Sin olvidar que la ampliación también impedirá que el Tribunal Constitucional gradúe la eficacia de las normas estatales argumentando la no nulidad de aquellas que invaden competencias de las comunidades autónomas del art. 151, al poder aplicarse directamente en las comunidades autónomas del art. 143.²⁰

Finalmente, mientras no se reformen definitivamente los estatutos de autonomía la función de la Ley orgánica 9/1992 es muy clara. Permite de modo más o menos homogéneo la ampliación de competencias de las comunidades autónomas del 143, puesto que las competencias ya están formalmente transferidas desde la entrada en vigor de la ley aunque sean necesarios los correspondientes traspasos de servicios. Si las comunidades autónomas no hubieran presentado sus proyectos de reforma o estos no se aprobasen en las Cortes Generales, no las tendrían estatutoriamente garantizadas. Pero en el caso previsible y deseable de que se complete la reforma de los estatutos de autonomía, ¿qué sentido tendrá esta Ley? Es de esperar que aunque en la misma se señale que una vez reformados los estatutos de autonomía desaparecerán los mecanismos de control y revocación, esto no significa que el resto de la Ley se mantenga. Y no hay que olvidar que esta ley, como ley del art. 150.2 CE, integra el bloque de constitucionalidad. Pero si su contenido material ya se ha incorporado en los estatutos de autonomía, ¿no devendrá una norma meramente interpretativa en contra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional?²¹ ¿Qué otro sentido puede tener esta ley sino es el de definir las competencias estatales en las materias ya recogidas en los estatutos de autonomía y, por tanto, el de norma interpuesta?

20. *Informe comunidades autónomas*, pág. 423.

21. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.