

COMENTARIS I NOTES

EL PROCÉS DE REFORMA DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

Francesc de Carreras Serra
Catedràtic de dret constitucional de la
Universitat Autònoma de Barcelona

El procés de reforma dels estatuts d'autonomia de les comunitats que hi van accedir per la via de l'art. 143 de la Constitució ha d'analitzar-se estudiant les tres fases en què es desenvolupa aquest procés:

1. Acords autonòmics entre Govern, PSOE i PP, de 28 de febrer de 1992.
2. Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'art. 143 CE.
3. Lleis orgàniques (núm. 1 a 12) de 24 de març de 1994, de reforma dels estatuts de la via de l'art. 143, llevat de Canàries.

Després d'aquesta darrera data ens trobem en una nova fase: els traspassos de competències a les comunitats autònomes, en aplicació de la Llei orgànica 9/1992. Malgrat tot, això s'ha de matisar ja que, en haver entrat en vigor, el passat mes de març, els nous preceptes estatutaris, ja no s'han de transferir competències a les comunitats autònomes afectades, perquè les han adquirides estatutàriament mitjançant la reforma, sinó que, simplement, se'ls han de transferir els serveis inherents a aquestes competències. En aquest sentit, com a mínim bona part de la Llei orgànica 9/1992, que no ha estat formalment derogada, ja no és d'aplicació a les comunitats autònomes que han reformat els seus estatuts (és a dir, totes les de la via de l'art. 143 CE, llevat de Canàries). De tota manera, en els reials decrets de traspassos de competències es poden regular —en el marc que imposa el bloc de la constitucionalitat— els aspectes de cooperació i de col·laboració i, en general, les condicions per a l'exercici de les competències que conté el capítol II de la Llei orgànica 9/1992. En qualsevol cas, aquestes transferències ja s'estan produint a bon ritme —segons les informacions del Ministeri per a les Administracions Públiques que ha recollit la premsa— i sembla que d'aquí a pocs mesos, com a molt d'aquí a un any —és a dir, el setembre de 1995— hauran conclòs.

1. Els acords autonòmics

Els acords que es van signar el 28 de febrer de 1992 tenen l'antecedent més immediat en l'oferiment que el nou govern de Felipe González fa, per mitjà del Ministeri per a les Administracions Públiques, al conjunt de forces parlamentàries. Prèviament, i en el fons d'aquesta actitud del Govern, hi ha les proposicions de llei

orgànica dels parlaments de diverses comunitats autònomes per reformar els seus estatuts per tal d'ampliar el seu marc competencial. El document elaborat pel Govern es va negociar en primer lloc amb el PP; posteriorment, es va demanar l'adhesió a l'Acord amb el PP dels altres partits —que no es va aconseguir, com era natural—; i finalment, el 28 de febrer, l'Acord es va ratificar amb la signatura conjunta de Felipe González (en nom del Govern), de José M. Aznar (en nom del PP) i de José M. Benegas (en nom del PSOE).

Les finalitats de l'Acord s'estableixen clarament en el preàmbul i pretenen tres objectius:

1. «Ultimar, d'acord amb les previsions constitucionals, la definició concreta del desenvolupament del títol VIII de la Constitució, de manera que es consolidi el funcionament integrat i estable de l'Estat autonòmic en el seu conjunt». Aquesta finalitat —que reproduïm textualment— és la més ambiciosa i global, ja que sembla que afecti no només les comunitats autònomes de la via de l'art. 143 CE sinó també les restants de la via de l'art. 151 CE i Navarra, ja que sembla que el seu objectiu sigui completar el desenvolupament general del model dissenyat en el títol VIII de la Constitució. Tot i que, òbviament, «ultimar» no és sinònim de «tancar» o de «concloure» sí que s'infereix d'aquest terme la voluntat d'establir un model acabat i complet d'Estat de les autonomies, la qual cosa no obsta perquè, com és evident, l'esmentat model sigui reformable pels mètodes constitucionals i estatutaris previstos per l'ordenament.

2. Determinar l'assumpció de noves competències per les comunitats autònomes de l'art. 143 CE, respectant els fets diferencials, com també la no discriminació de les diverses comunitats. Aquí hi ha una clara referència a la qüestió plantejada més amunt i que afecta el model federal o confederal d'Estat.

3. Crear mecanismes i procediments que perfeccionin la cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes, i entre les comunitats autònomes.

El contingut de l'Acord sembla que respon preferentment a les dues segones finalitats molt més que no a la primera, la qual, com hem dit, era la més global i ambiciosa. L'esmentat contingut, en efecte, es limita a establir unes mesures per a l'ampliació de les competències de les comunitats de l'art. 143 CE i per desenvolupar el principi de col·laboració. Amb aquesta finalitat s'afegeixen dos annexos que estableixen la delimitació i el contingut de cada competència i les competències sectorials per matèries, establint el nivell de competències de l'Estat i de les comunitats autònomes i els elements que cal considerar per perfeccionar-ne el funcionament.

Respecte de l'ampliació de les competències de les comunitats autònomes de l'art. 143 CE, podem traçar tres grans blocs de mesures:

a) En primer lloc, se sistematitzen les competències que s'amplien d'acord amb el criteri que predomina en la doctrina: competències exclusives, competències de desenvolupament legislatiu i execució en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i competències d'execució de la legislació de l'Estat. Aquesta sistematització i la determinació concreta de les competències es feia necessària a causa de la varietat de la terminologia utilitzada en els diferents estatuts per denominar les competències de cada comunitat autònoma, la qual cosa provocava innumbrables problemes interpreta-

rius. Només unes xifres: les 22 regles que conté l'art. 148.1 CE i les 32 del 149.1 CE han donat lloc, en el conjunt dels estatuts, a 275 títols diferents per denominar cadascuna de les competències. Aquesta sistematització, per tant, contribuirà a classificar aquest confús panorama, la raó de ser del qual és, sens dubte, en els efectes —en aquest cas perversos— del principi dispositiu constitucional.

b) Els acords també estableixen el procediment per dur-los a terme: aprovar tot seguit una llei orgànica de transferències, és a dir, de les previstes en l'art. 150.2 CE, el projecte de la qual presentarà el Govern a les Corts, per procedir immediatament a la reforma dels estatuts d'autonomia corresponents. Segons aquest Acord, els partits que el signaven es comprometen a afegir un article únic en cada estatut que remeti a allò que s'estableix en la LOT, expressant que el contingut i l'exercici de les competències s'ajustarà al que estableix l'annex I dels acords. Com veurem, aquest procediment no serà el que s'utilitzarà en la reforma dels estatuts per les raons que més endavant s'exposaran.

c) Els acords afegeixen també:

1. Previsió dels traspàsos de competències per mitjà de les comissions mixtes.
2. Exclusió del traspàs de sanitat (INSALUD).
3. Manca d'acord sobre l'autonomia de Ceuta i Melilla.
4. Reforma dels estatuts de València i Canàries, sense afegir noves competències a la LOTRAVA i a la LOTRACA.
5. Consideració especial de la competència d'educació, limitant-ne el traspàs per procediments de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes.

L'altre gran vessant dels acords és el desenvolupament del principi de cooperació implícit en la Constitució. Aquest principi implica, com a regla general, que les parts es comprometen a actuar de forma políticament coherent amb el principi de col·laboració, la qual cosa ha de traslladar-se a cadascuna de les accions que tant l'Estat com les comunitats autònomes han d'emprendre.

Dintre d'aquesta cooperació, l'acord potencia especialment les conferències sectorials, formades per consellers de les comunitats autònomes i pel ministre de la branca corresponent, i que han de ser el canal habitual de coordinació entre administracions públiques. Respecte d'aquestes conferències, en l'Acord s'estableixen una sèrie de característiques que cal destacar:

1. Han de fomentar la planificació i la programació d'accions conjuntes.
2. Tot i que en principi tenen caràcter consultiu, poden tenir també participació en la presa de decisions.
3. Per adoptar acords, el criteri d'unanimitat és l'habitual però, sempre que estigui previst, pot regir-se pel criteri de la majoria.
4. Es potencia especialment la conferència sectorial per a assumptes relacionats amb la Unió Europea.

Els avantatges de la cooperació en un Estat compost com és el nostre són prou coneguts, però també ho són els seus riscos. D'entre aquests, les dificultats per saber qui és el responsable d'una determinada actuació i la possible confusió respecte de la titularitat de les competències. A l'efecte d'això darrer, s'explicita que en el cas que

entre les competències estatals hi hagi la de la coordinació, aquesta s'exercirà seguint les regles competencials corresponents. Així mateix, s'estableix també l'acord que les relacions bilaterals entre l'Estat i una comunitat autònoma serà l'excepció —en el cas d'assumptes molt específics propis d'una comunitat autònoma—, mentre que la regla ha de ser la multilateralitat.

Per acabar, s'afegeixen a l'Acord dos annexos. Un estableix la delimitació i el contingut de cada una de les competències que la LOT ha de transferir i els estatuts, assumir; i l'altre fa referència a les conferències sectorials de les diferents matèries, establint les competències que coincideixen en cada una i els elements que s'han de tenir en compte per perfeccionar-ne el funcionament. Ambdós tenen gran interès per conèixer els criteris respecte de les competències que es transfereixen i els nivells i els àmbits en els quals ha de desenvolupar-se la cooperació.

2. La Llei orgànica de transferències (LOT)

La primera fase del desenvolupament dels acords es va dur a terme amb l'aprovació de la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre (BOE del 24), de transferència de competències a les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'art. 143 CE (LOT). L'esperit i el contingut d'aquesta Llei respon plenament als acords, amb canvis únicament de detall. De tota manera, dels dos grans temes objecte de l'Acord, es desenvolupa més l'ampliació de competències que el principi de col·laboració.

El debat parlamentari no aporta grans novetats per a l'anàlisi jurídica de la norma que examinem. Òbviament, el PSOE i el PP van fer front comú en defensa de la Llei; els altres grups, exclosos —o autoexclosos, segons com es miri— del pacte previ, hi van fer, com és natural, nombroses crítiques, especialment el PNV i el PAR. És significatiu que el grup de CiU, tot i que es va mostrar crític amb la LOT, no va formular cap esmena al text, al·legant que no afectava directament l'autonomia catalana. En general, les postures contràries a la Llei es van fonamentar en raons procedimentals —haver utilitzat la via de l'art. 150.2 CE en lloc de la reforma dels estatuts— i no haver inclòs determinades competències, com les de sanitat, règim local o ordenació del crèdit. Així mateix, van ser molt qüestionades les delimitacions a l'exercici de les competències que examinarem a continuació.

La defensa de la Llei per part del PSOE i del PP va consistir a justificar la constitucionalitat del procediment com també a mantenir que la Llei cobria la finalitat principal dels acords: homogeneïtzar substancialment les competències de totes les comunitats autònomes, igualant així les de la via de l'art. 151 CE amb les de la via de l'art. 143 CE. Tot això, com és obvi, respectant el principi dispositiu i, consegüentment, mantenint les diferències en aquelles competències o peculiaritats que provenen dels fets diferencials i en la línia que argumentàvem en l'apartat anterior.

Potser el més significatiu del contingut de la Llei és la distinció que es fa en l'art. 1, entre titularitat i exercici de les competències. En efecte, aquest precepte estableix que l'objecte de la Llei és transferir, d'acord amb l'art. 150.2 CE, competències de titularitat estatal a determinades comunitats autònomes però condicionant-ne l'exercici, segons les previsions recollides en altres preceptes d'aquesta Llei.

Respecte de la titularitat, en la LOT es distingeixen tres tipus de competències,

incorporant al llenguatge normatiu una classificació que és la més utilitzada per la doctrina: competències exclusives, competències de desenvolupament —de la legislació bàsica estatal— i execució, i competències de simple execució. En els art. 2 a 4 LOT s'enumeren cadascun dels camps materials d'aquestes competències i les comunitats autònomes a les quals afecta la transferència: Astúries, Cantàbria, La Rioja, Múrcia, Aragó, Castella-la Manxa, Extremadura, Balears, Madrid i Castella i Lleó, és a dir, totes les de la via de l'art. 143 CE llevat de València i Canàries, a les quals ja s'havia transferit aquestes mateixes competències per mitjà de la LOTRAVA i de la LOTRACA.

Les matèries respecte de les quals es transfereixen les competències són:

1) Competències exclusives: recursos i aprofitaments hidràulics; casinos, jocs i apostes; cooperatives i mútues no integrades en el sistema de seguretat social; espectacles públics; estadística per a fins no estatals; fundacions; indústria; instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia; procediment administratiu; publicitat; servei meteorològic.

2) Competències de desenvolupament legislatiu i execució: corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals; defensa del consumidor i usuari; normes addicionals de protecció del medi ambient; règim miner i energètic; premsa, ràdio, televisió i altres mitjans de comunicació social.

3) Competències d'execució: associacions; fires internacionals; INSERSO; museus, arxius i biblioteques de titularitat estatal; pesos i mesures, contrast de metalls; plans establerts per l'Estat per a la implantació o reestructuració de sectors econòmics; productes farmacèutics; propietat industrial; propietat intel·lectual; laboral.

Aquestes competències es transfereixen amb caràcter general a totes les comunitats autònomes esmentades més amunt. A més, en l'art. 5 es preveu la transferència de determinades cooperatives específiques a determinades comunitats que no constaven en els estatuts respectius, segurament perquè havien estat oblidades pel legislador estatutari. En definitiva, aquests preceptes són un reflex fidel dels acords —en realitat són gairebé idèntics— i sistematitzen amb gran claredat les competències transferides en relació amb la seva titularitat.

Més complex i innovador és el cap. II de la LOT que fa referència a la delimitació, contingut i condicions d'exercici de les competències; és a dir, estableix determinades clàusules dedicades a regular la manera com s'hauran d'exercir algunes de les competències transferides encara que, en alguns casos, no només es limita a condicionar-ne l'exercici, sinó que s'incideix també en el seu contingut material. Per establir aquests condicionaments, el legislador orgànic ha tingut en compte tres elements essencials: la redacció dels estatuts de les comunitats de la via de l'art. 151 CE, la jurisprudència constitucional en matèria autonòmica i la legislació sectorial de l'Estat i de les comunitats autònomes, especialment la normativa bàsica estatal i el desenvolupament que n'han fet les comunitats autònomes. A més —i això sí que és una condició d'exercici— s'han afegit elements de cooperació, de conformitat amb els acords autonòmics.

No és ara moment d'analitzar cadascun d'aquests preceptes. N'hi haurà prou a examinar-ne succintament un per justificar els criteris esmentats més amunt. L'art. 7 fa referència a la competència sobre casinos, jocs i apostes, amb exclusió de les apostes

mútues esportivo-benèfiques. Aquest mateix redactar, que exclou les popularment anomenades travesses, és ja una còpia de la redacció dels estatuts de l'art. 151 CE. Però, més important, les condicions d'exercici són producte de la jurisprudència constitucional: així, quan s'estableix que aquest exercici s'haurà de realitzar d'acord amb les competències assignades a l'Estat en l'art. 149.1, apartats 13, 14 i 29. A més, es recull de la legislació sectorial que les loteries nacionals i els jocs d'àmbit estatal queden reservats a l'Estat, com també que l'autorització de casinos i l'homologació de màquines escurabutxaques s'ajustaran als principis d'ordenació que corresponen a l'Estat, en exercici de la competència de l'art. 149.1.13 CE. Darrerament, tot això ha estat, a més, ratificat per les sentències del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de maig, i 164/1994, de 26 de maig, que es comenten en aquest mateix número d'*Autonomies*. Per acabar, s'estableix també en el darrer paràgraf del punt 3 d'aquest art. 7 la necessitat de la participació de les comunitats autònomes en la conferència sectorial corresponent per establir els principis que s'hauran d'aplicar en determinats supòsits.

Així doncs, en la delimitació de l'exercici d'aquestes competències, el legislador ha recollit quinze anys d'experiència autònoma: la redacció dels primers estatuts, la jurisprudència constitucional, la pràctica legislativa, tant estatal com autònoma. A això, s'hi ha afegit una necessitat, la cooperació, inherent al bon funcionament d'un estat descentralitzat.

Tres altres aspectes de la LOT són també interessants. En primer lloc, se sotmet la transferència d'educació a determinades condicions específiques, lligades a les previsions d'implantació dels nous models educatius. En segon lloc, tal com és preceptiu en les lleis previstes en l'art. 150.2 CE, l'Estat es reserva determinades modalitats de control respecte de l'exercici de les competències transferides (art. 21 LOT). Aquest control s'orienta en tres sentits: 1) Obligació de les comunitats autònomes de facilitar informació. 2) Obligació de les comunitats autònomes de mantenir, com a mínim, el nivell d'eficàcia en les prestacions que tenien en el moment de la transferència. 3) En casos d'incompliment, s'estableix un procediment que, sota el control de les Corts Generals, permeti al Govern de suspendre la competència transferida. L'experiència de la LOTRACA i de la LOTRAVA ens recorda la inutilitat pràctica d'aquests controls, tot i que la seva presència en la Llei és constitucionalment obligada. Per acabar, en l'art. 22 LOT es fan previsions respecte del traspàs de serveis. Cal destacar l'esment exprés que s'hi fa sobre el principi de cooperació, en establir que les comissions mixtes creades per a aquesta finalitat «concretaran quines d'aquestes funcions es duran a terme per mitjà dels òrgans de cooperació o s'ajustaran en el seu exercici a plans o a programes de caràcter general».

Aquest repàs de la Llei permet d'arribar a unes breus conclusions:

1. El volum del traspàs de competències que contempla la Llei és certament molt gran i gairebé iguala —pel que fa a la titularitat— les competències de les comunitats de l'art. 151 CE amb les de l'art. 143 CE. Les úniques diferències notables són en matèria de sanitat i, menys, en les condicions que s'estableixen en educació.

2. Certament, la via de l'art. 150.2 CE, escollida per a aquesta ampliació competencial, sembla que condiona bona part de les transferències, no només pels controls propis de la mateixa via, sinó per les condicions expresses d'exercici de les competències que s'estableixen en la norma. El procediment de reforma estatutària difícilment

haguera aconseguit imposar aquests límits explícits. Ara bé, a part dels elements de cooperació —que responen a la filosofia pròpia de l'Estat de les autonomies—, els límits de l'exercici de les competències no són específics per a les comunitats de l'art. 143 CE, sinó que, com hem vist, recullen l'experiència, legislativa i jurisprudencial, autonòmica del període constitucional. Per tant, no són nous límits el que distingeix les comunitats de l'art. 143 CE de les comunitats de l'art. 151 CE, sinó la positivació normativa d'allò que la pràctica ha considerat com a límits inherents al bloc constitucional i, consegüentment, operen en unes comunitats de forma explícita —les de la via de l'art. 143 CE— i en les altres —les de la via de l'art. 151 CE— de manera implícita.

3. Dels dos vessants dels acords autonòmics, la LOT compleix perfectament amb l'ampliació competencial però desenvolupa poc el principi de cooperació. No obstant això, és d'esperar que aquest principi sigui operatiu, sobretot, a partir dels decrets de traspassos i s'incorpori —seguint l'esperit dels acords— a la pràctica autonòmica futura.

3. La reforma dels estatuts d'autonomia

Una vegada aprovada la Llei orgànica 9/1992, totes les comunitats autònomes afectades pels acords posen en marxa iniciatives parlamentàries de reforma dels seus estatuts. Això culmina en la promulgació de les lleis orgàniques 1 a 11, totes de 24 de març de 1994, per les quals es reformen els estatuts d'Astúries, Cantàbria, La Rioja, Regió de Múrcia, Comunitat Valenciana, Aragó, de Castella-La Manxa, Extremadura, Illes Balears, Madrid i Castella i Lleó. Totes aquestes lleis orgàniques que reformen els estatuts respectius —excepte el de València, que representa un cas a part— contenen un preàmbul, idèntic en totes —llevat de Balears, que adopta una forma més breu però substancialment igual— i els articles dels seus estatuts que són objecte de reforma. Naturalment, com que els estatuts són diversos, el redactat de tots ells no és sempre el mateix —per raons històriques— tot i que el contingut substancial sí que ho sigui o, com a mínim, hem de partir d'aquí si tenim en compte la *ratio legis* que posa de manifest el procés que examinem. Aquesta identitat substancial és deguda que s'han seguit amb fidelitat els criteris que es van iniciar amb els acords autonòmics i es van continuar en la LOT.

De tota manera, cal fer algunes matisacions importants sobre aquesta afirmació:

En primer lloc, no s'ha reformat l'Estatut de Canàries perquè no hi ha hagut acord en el Parlament canari sobre un projecte de reforma d'estatut similar al de les altres comunitats. El motiu és que la proposició del Parlament canari no seguia la lògica dels pactes autonòmics sinó que excedia en molt el que s'hi acordava. Cal tenir en compte que Canàries és l'única comunitat de la via de l'art. 143 CE en la qual el PSOE i el PP no tenen majoria i, per tant, els partits predominants no es consideren vinculats per l'Acord autonòmic.

La Comunitat Valenciana, en canvi, sí que ha reformat el seu Estatut tot i que, com és lògic donada la seva situació anterior, mitjançant una reforma diferent a la dels altres estatuts. En efecte, la Llei orgànica 5/1994 es limita en el seu article únic a incorporar a l'Estatut valencià la titularitat en les competències transferides per

la LOTRAVA, derogant aquesta Llei la Llei orgànica 12/1994. Així doncs, la Comunitat Valenciana gaudeix, a partir d'aquesta reforma estatutària, de les mateixes competències que ja tenia però ara en plenitud, és a dir, estatutàriament i no per mitjà de la via de l'art. 150.2 CE.

Cal destacar també que en la reforma dels estatuts no s'ha seguit la tècnica anunciada en els acords. Allí s'establia el procediment següent: «Les iniciatives de reforma incorporaran a cada estatut, mitjançant un article únic, les competències que es recullen en la Llei orgànica de delegació o transferència i que corresponen a la comunitat autònoma, expressant que el seu contingut i el seu exercici s'ajustarà i s'entendrà integrat en els termes que es recullen en la llei de delegació». Això no s'ha fet així per una raó molt simple: aquesta tècnica de remissió incorporava a cada estatut el contingut de la Llei orgànica 9/1992, amb la qual cosa no només s'aconseguia l'objectiu d'ampliar competències sinó també d'imposar condicions al seu exercici. Mentre aquestes condicions per al seu exercici no estiguessin en el text dels estatuts de la via de l'art. 151 CE, s'haurien mantingut diferències entre uns i altres, la qual cosa era, precisament, el que es tractava d'evitar. Per consegüent, no seguir en aquest punt els acords pot considerar-se encertat ja que, en definitiva, aquesta posició és conseqüent amb la finalitat que pretenien els acords, que no és altra que la major igualació possible —tant formal com material— de les competències entre totes les comunitats autònomes.

Ara bé, el sistema que se segueix en la reforma estatutària per incorporar les competències no deixa d'arribar al mateix resultat que el sistema que es propugna en els acords, quant a la determinació del contingut, si bé la forma és netament distinta. En definitiva, el sistema que s'adopta consisteix a afegir les noves competències als preceptes estatutaris antics, procurant que cada matèria tingui el seu ajustament en el tipus de competència que se li assignava en la LOT: exclusiva, de desenvolupament legislatiu, d'execució.

Això no és, de tota manera, tan senzill si tenim en compte que les competències —en tots els estatuts i fins en l'art. 149.1 CE— no només identifiquen matèries sinó que estableixen també tant condicions per al seu exercici, com els seus propis límits materials. Amb la clàusula de remissió que apareixia en els acords, s'incorporava tot el capítol II, del títol I, de la LOT, en la qual s'establia la delimitació, el contingut i les condicions d'exercici de les noves competències que s'assumeixen en els estatuts. Amb un simple nou enunciat de matèries, s'hauria difuminat potser massa el contingut de la competència.

És per això que la solució del legislador en modificar els estatuts ha estat la d'adoptar una posició intermèdia: s'han enunciat matèries però també, en força casos, s'han perfilat les competències per tal de recollir la delimitació i les condicions d'exercici establertes en la LOT. En efecte, bona part dels preceptes del capítol II del títol I de la LOT s'han incorporat, en termes idèntics o gairebé iguals, en cadascun dels articles estatutaris reformats. Així s'esdevé en les competències sobre indústria, sobre publicitat, sobre instal·lacions de producció, de distribució i de transport d'energia, sobre defensa del consumidor i de l'usuari, sobre l'INRSO, sobre execució de la legislació laboral i sobre transport marítim. No hi ha dubte que aquesta redacció aclareix els continguts de les competències de les comunitats autònomes respectives.

Ara bé, si hem afirmat més amunt que els preceptes de la LOT que interpreten competències no són mers capricis del legislador, sinó producte de l'experiència de

quinze anys d'autonomies i que s'hi recull la pràctica legislativa i la doctrina del Tribunal Constitucional, no hi ha dubte que fins i tot en el cas que no constin expressament aquestes condicions, aquestes mateixes són en l'ordenament i implícitament es troben en els estatuts, siguin els que siguin; és a dir, no només els de la via de l'art. 143 CE sinó també els de la via de l'art. 151 CE. Per tant, la igualació —en allò que és igualable, és a dir, respectant el principi dispositiu que ha de delimitar jurídicament els diferents fets diferencials— s'aconsegueix amb el simple enunciat de la matèria i l'expressió del tipus de competència sobre ella —exclusiva, de desenvolupament legislatiu, d'execució— tant si el seu perfil exacte és explícit com implícit però, en tot cas, arribant per una o altra via a l'homogeneïtat competencial.

No obstant això, cal tenir en compte els reials decrets de traspassos per tal de comprovar si inclouen aquestes condicions de transferències que, com ha manifestat repetidament el Tribunal Constitucional, interpreten la competència. Ara bé, una vegada reformats els estatuts, segons les condicions que s'imposin a les competències en els esmentats decrets —especialment si afecten els aspectes materials de la competència—, podran ser contraris al bloc de la constitucionalitat, la qual cosa, en cas que no sigui denunciada —fet que és freqüent en els decrets de traspassos—, pot provocar de nou la desigualtat entre comunitats autònomes.

A més, amb l'objectiu d'arribar a una major igualació, s'admet que en matèries una mica peculiars i que no estaven incloses en els pactes autonòmics però que tenen gran importància —com és el cas del règim local i justícia— les competències siguin les mateixes en totes les comunitats autònomes. Només queda, com a matèria a part, les competències respecte de la seguretat pública, és a dir, respecte dels cossos i forces de seguretat. En el disseny actual, es reserva un règim especial per al País Basc, Navarra i Catalunya en virtut de les regulacions que existeixen, per raons diverses, en els seus estatuts d'autonomia. En els estatuts de les altres comunitats només es contemplen les competències respecte de la seguretat pública que preveu l'art. 148.1.22 CE i que estan incorporades en tots els estatuts.

Una altra diferència no menyspreable, tot i que és òbvia, respecte de la LOT, és la desaparició en els estatuts reformats dels controls estarals que aquesta contemplava pel simple fet de ser una norma de les que es preveïen en l'art. 150.2 CE.

Cal destacar, per acabar, que tant el Congrés com el Senat, en resolucions de les respectives presidències (de 16 de març de 1993 la del Congrés i de 30 de setembre de 1993 la del Senat) van introduir normes provisionals que permetien procedir a la reforma estatutària, omplint així una incomprensible omissió d'ambdós reglaments. Deixant de banda les més que probables deficiències tècniques d'aquestes resolucions, ambdues van trobar una sortida eficaç i respectuosa amb la idea pactista dels estatuts, per tal de tramitar-ne la reforma.

Convé subratllar tres aspectes d'aquest tràmit parlamentari: primer, l'assemblea de la comunitat autònoma que proposa la reforma nomena una delegació perquè la defensi en les dues cambres. Segon, els diputats i senadors poden introduir esmenes, la qual cosa implica que la seva tasca no es limita a un simple vot de ratificació sinó que gaudeixen, com és natural, de plenes facultats legislatives. Tercer, si s'aprova alguna esmena, el parlament autonòmic que ha pres la iniciativa pot retirar la proposició de reforma, en el cas que no accepti tal modificació. Amb això, les facultats de les comunitats autònomes respecte de la reforma dels seus estatuts, derivades del principi dispositiu, consubstancial a la idea d'autonomia, queda fora de perill.

El conjunt d'aquesta fórmula permet preservar, alhora, tant les competències legislatives plenes del Congrés i del Senat, com les facultats de reforma estatutària de la comunitat autònoma. En definitiva, aquest sistema continua mantenint, tàcitament, el pacte entre Estat i comunitats autònomes, connatural a la naturalesa jurídica dels estatuts.

En conclusió, la reforma estatutària es limita a l'ampliació de competències i no al desenvolupament del principi de cooperació que hi havia en els acords. Això no vol dir, però, que s'abandoni aquest principi. Contràriament, tot fa preveure que les relacions entre Estat i comunitats autònomes s'intensificaran inspirades en aquest principi. La pràctica dels darrers mesos, la reforma del reglament del Senat que ha creat la Comissió General d'Autonomies i la seva sessió en la qual hi ha hagut acord per reformar la Constitució amb la finalitat que la segona cambra es converteixi en una autèntica cambra de les autonomies com a fòrum privilegiat en el qual es produeixin aquestes relacions de cooperació, fa preveure que la tendència augmentarà. De moment, cal comprovar si en els reials decrets de traspassos es recull aquesta cooperació i si, en definitiva, serà la pràctica autonòmica, en totes les seves dimensions, la que la durà a terme.

El tancament d'aquest procés d'igualació competencial es pot considerar el final d'una etapa i, alhora, obre noves perspectives a l'Estat de les autonomies. Ara bé, aquest tancament encara no ha acabat, per diverses raons, una de les quals és que les comunitats que han reformat els seus estatuts encara no poden exercir totes les seves competències ja que l'Estat no ha dut a terme totes les transferències pendents. Malgrat tot, hi ha motius per ser optimistes, perquè el traspàs va a un ritme ràpid i, si no s'atura, abans de l'estiu de 1995 el procés s'haurà consumat. Quedarà pendent llavors, per una banda, la reforma de l'Estatut de Canàries, tot i que aquest sigui un problema més formal —i hi ha la LOTRACA— que substancial. I quedaran pendents, per altra banda, els estatuts de Ceuta i Melilla sobre els quals el Govern ha tramès a les Corts, el setembre de 1994, un projecte de Llei. Són, sens dubte, peces menors del gran trencaclosques que en definitiva és l'Estat de les autonomies, però són també peces essencials que han d'acabar integrades en el conjunt si volem un quadre total harmònic i definitiu.

Referències bibliogràfiques

- Aja, E.; Tornos, J., «La ley orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las comunidades del 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias», *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona: Institut de Dret Públic, 1993.
- Hernández Lafuente, A.; González García, M. A., «Los acuerdos autonómicos de 28 de Febrero de 1992; negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993.
- Mitjans Perelló, E., «Vers una equiparació entre totes les comunitats autònomes: l'ampliació de competències de la Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre», *Autonomies*, núm. 17, 1993, pàg. 81-96.
- Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona: Institut de Dret Públic, 1993, pàg. 30-32.