

# LOS PACTOS AUTONOMICOS DE 1992: LA AMPLIACION DE COMPETENCIAS Y LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

Por

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO  
Catedrático de Derecho Administrativo

*SUMARIO: I. El retorno a la preocupación por la uniformidad.—II. El contenido de los Pactos de 1992: valoración general y crítica.—III. El procedimiento para la incorporación de las reformas.—IV. Las limitaciones paccionadas al derecho a la reforma de los Estatutos.—V. La reinterpretación del sentido constitucional del artículo 150.2 y sus problemas.—VI. Los efectos de la integración de los contenidos de la Ley Orgánica en los Estatutos de Autonomía, mediante su reforma.—VII. Conclusión sobre un propósito estimable perseguido con técnicas discutibles.*

## I. EL RETORNO A LA PREOCUPACIÓN POR LA UNIFORMIDAD

1. El artículo 148.2 de la Constitución permite a todas las Comunidades Autónomas de régimen ordinario reformar sus Estatutos a los efectos de ampliar sus competencias en el marco de lo establecido en el artículo 149.1 de la Constitución.

Esta previsión, cuyos parámetros temporales ya están cumplidos, ha vuelto a abrir una vez más el viejo e irresoluto problema de la uniformidad de las competencias de todas las Comunidades Autónomas (1).

Entre los diferentes aspectos de la idea regionalista que la Constitución de 1978 copió del modelo histórico de 1931 está, según es

---

(1) El problema procede del debate sobre la Constitución Republicana de 1931. Las discrepancias entre las fórmulas a utilizar para la regionalización española pueden ilustrarse con la referencia a la exposición de JIMÉNEZ DE ASÚA, en la que se dice lo siguiente: «deliberadamente no hemos querido decir en esta Constitución que España es una república federal, no hemos querido declararlo porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están entrando en crisis teóricas. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del REICH y cómo los antiguos estados reciben el nombre menos ambicioso de Länder. El estado alemán va transformándose en estado integral». Y las preocupaciones de ORTEGA Y GASSET que, en su enmienda a la totalidad del proyecto de Constitución, decía que en él se estaba ofreciendo «una división de dos Españas diferentes: una compuesta por dos o tres regiones ariscas; otra integrada por el resto más dócil al poder central. Para el proyecto es la autonomía algo especial, puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto que pretendo ser cauteloso, previsión y desamor a la aventura, me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto». Me remito sobre estas cuestiones a mi *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 85 y ss., y la bibliografía que se cita al final del capítulo correspondiente.

conocido, el llamado principio dispositivo (2). De acuerdo con el mismo, cada una de las Comunidades Autónomas puede elegir, dependiendo de las opciones asumidas libremente por cada territorio interesado, las atribuciones que deseen, dentro de las coordenadas que marca la Constitución a este efecto.

Esta libertad dispositiva de las Comunidades Autónomas conduce por derecho, si no se armoniza de alguna manera, a un régimen de reparto de competencias notoriamente desigual. Unas Comunidades Autónomas pueden, en efecto, tener interés en competencias no asumidas por otras y, en todo caso, se arriesga a consolidar un sistema en el que las atribuciones asumidas por cada instancia de poder difieran señaladamente.

2. Esta peculiaridad del régimen constitucional de las autonomías territoriales, fue observada con preocupación por sus aplicadores desde su aprobación. El informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 19 de mayo de 1981, hizo notar que la disparidad competencial conducía a un sistema difícilmente operativo. Era posible, incluso, como consecuencia del ejercicio de tanta libertad, que el Estado, como totalidad organizativa, tuviera que «ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades».

Sobre las pautas de este informe, los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, trataron de recortar los efectos más negativos para la organización global del Estado del ejercicio libérrimo del principio dispositivo. Se trataba, sobre todo, de proponer fórmulas para lograr una uniformación de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden ostentar competencias, utilizando como referencia básica la lista contenida en el artículo 148 de la Constitución. Se pretendía la generalización de ese marco competencial, para todas las Comunidades Autónomas aún en fase de constitución. El modelo uniforme se completó con el diseño de una organización básica común para todas las Comunidades y unas técnicas universales para las transferencias de servicios y la cooperación interterritorial.

3. El cumplimiento de las previsiones del artículo 148.2 de la Constitución, ha vuelto a abrir la misma espita de las viejas preocu-

---

(2) El alcance y significación del principio dispositivo, me remito a mi *Derecho Público*, cit., I, págs. 139 y ss.

paciones por la uniformidad. Otra vez, la utilización separada por cada Comunidad Autónoma, reformando sus Estatutos, de las posibilidades que le confiere la Constitución de ampliar las competencias que recibieron en el momento de aprobarse sus normas fundacionales, podría introducir la misma diversidad que acompaña como su sombra al ejercicio del llamado principio dispositivo.

## II. EL CONTENIDO DE LOS PACTOS DE 1992: VALORACIÓN GENERAL Y CRÍTICA

1. La preocupación básica de los llamados «Acuerdos Autonómicos», firmados en Madrid el 28 de febrero de 1992, es la de establecer un cauce para la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas de segundo grado, una vez cumplido el término establecido en el artículo 148.2 citado.

Pero, además de lo anterior, añaden los Pactos algunos propósitos de alcance más general. En concreto: «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del artículo VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto». Y también perfeccionar su funcionamiento «dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las distintas Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación».

El contenido fundamental del pacto se centra, no obstante las declaraciones generales que se han transcrito, en la ampliación de competencias, en la mejora de la articulación de algunos de los servicios ya transferidos con los poderes que retiene la Administración del Estado, y en el impulso de la cooperación, principio en el que los acuerdos hacen una profesión de fe enormemente convencida.

2. La ampliación de competencias a que se refieren los Pactos, afecta sólo a las Comunidades Autónomas del artículo 143. La operación que diseña se hace con el propósito de conseguir «un funcionamiento racionalizado y homogéneo del conjunto del Estado», por lo que la ampliación se extiende a la totalidad de las Comunidades Autónomas implicadas (3).

(3) Reflexiones sobre la reforma de los Estatutos y la ampliación de competencias, han sido hechas, además del debate sobre esta cuestión celebrado en Las Palmas de

Los Pactos agrupan las materias sobre las que se ha de producir la ampliación en tres bloques, dependiendo de que las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas sean exclusivas (por ejemplo, casinos, juegos y apuestas, aguas, espectáculos públicos, industria, etc.), sean de desarrollo legislativo y ejecución (Corporaciones de Derecho Público, defensa del consumidor y usuario, normas adicionales de protección del medio ambiente, régimen minero y energético, ordenación del sector pesquero; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social; denominaciones de origen, en colaboración con el Estado), o de ejecución de la legislación del Estado (asociaciones, ferias internacionales, gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social, gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve al Estado, productos farmacéuticos, propiedad intelectual e industrial, etc.).

Se establecen previsiones especiales respecto de dos competencias específicas, en las que se desea que la ampliación se produzca sometida a condiciones especiales, en un caso, o que se aplaze indefinidamente, en el otro. La previsión de condiciones especiales afecta a la materia educación. Se admite respecto de ella una ampliación de competencias, en el marco de lo permitido por el artículo 27 y el 149.1.30 de la Constitución. No obstante, su ejercicio por las Comunidades Autónomas queda sometido a límites que consisten, sobre todo, en el sometimiento a planificación del proceso de creación de nuevos centros, la preocupación por las garantías de una prestación homogénea y eficaz del servicio, la obligación de establecer estadísticas de enseñanza y otras fórmulas de información suficiente de la situación del sistema educativo, la garantía de la puesta en práctica de medidas que permitan corregir desigualdades y desequilibrios, y el tratamiento en común de los problemas en el marco de una conferencia sectorial.

La competencia aplazada indefinidamente a que antes se aludía es la «asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD)». No se incluye esta ampliación en el pacto. Como quiera que, no obstante, la incorporación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los sistemas integrados de salud de cada una de las Comunidades

---

Gran Canaria en junio de 1988, bajo los auspicios de la Escuela Libre de Derecho y Economía, a cuyas conclusiones se alude más adelante, en la nota 11, por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación y federalismo*, Cívitas, 1988, que recoge fundamentalmente su aportación al debate de Las Palmas aludido. Y el *Informe sobre las Autonomías* elaborado por J. TORNOS, E. AJA, T. FONT Y LLOVET, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, editado por Cívitas en 1988, recogiendo también los debates y contribuciones de un amplio número de especialistas.

Autónomas, es un requerimiento imprescindible para la plena efectividad del modelo sanitario acogido en la Ley General de Sanidad de 1985, se prevé el establecimiento de mecanismos de cooperación que, en la literalidad de los Pactos, no va más allá de la participación de las Comunidades Autónomas «en los debates y trabajos del Consejo Interterritorial del sistema nacional de salud».

3. Lo acordado sobre el principio de cooperación, se apoya en las convicciones dichas sobre el carácter esencial de las prácticas de colaboración en el Estado complejo. El pacto se centra en la potenciación de dos fórmulas concretas de cooperación: una orgánica, las conferencias sectoriales; y otra, de naturaleza funcional: la planificación y la programación conjunta.

El establecimiento de conferencias sectoriales se basa en los Pactos en «la aceptación libre y voluntaria de las partes». Se concibe como libre su constitución, no obstante declararse el propósito de constituir las en aquellas áreas donde todavía no se han establecido. Y también se remite a la decisión libre de los concurrentes la elaboración de las normas de funcionamiento.

Los Pactos manifiestan el propósito de conseguir que se integren en las conferencias sectoriales todas las Comunidades Autónomas. Esta máxima se convierte en un *desideratum* a cuya realización se vincula el buen funcionamiento del sistema. Pero, dentro de esta universalidad, los Pactos han huido de establecer un patrón común para todas las conferencias sectoriales, postulando que cada una de ellas estudie «los instrumentos técnico-jurídicos que mejor se adecuen en sus respectivos sectores a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Algunas pautas, sin embargo, fijan los acuerdos sobre el contenido ideal de dichos instrumentos: deben establecerse previsiones sobre mecanismos de cooperación, introducir técnicas de planificación y programación conjunta, propiciar el examen de proyectos estatales y de las Comunidades Autónomas, cuando afecten a los intereses de uno o de las otras y, en fin, diseñar y proyectar acciones comunes.

Se apela al consenso, respecto del régimen de los acuerdos y se asume la regla de la unanimidad, a los efectos de la adopción de decisiones. Con una única salvedad que establece el párrafo 9 del apartado segundo de los Pactos (4).

---

(4) El punto 9 aludido dice lo siguiente: «cuando la conferencia sectorial afecte a materias donde entre las competencias estatales figure de forma explícita la coordinación, el alcance de los acuerdos de este órgano, al ejercitar esa atribución constitucional, no estará sujeto a los límites señalados en el punto anterior, sino que será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia».

No obstante el protagonismo fundamental de las comisiones sectoriales, como órganos claves del sistema cooperativo, los Pactos apelan también a la cooperación bilateral, para dar entrada a las relaciones singulares con Comunidades Autónomas, a los efectos de atender las peculiaridades culturales, lingüísticas u otras de las mismas.

En fin, los Pactos singularizan la importancia de la Comisión Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas constituida en el Ministerio para las Administraciones Públicas, que se aspira convertir en el lugar de encuentro para el análisis de los instrumentos más idóneos para hacer efectiva «en los diferentes sectores materiales donde existen políticas comunitarias, la participación de las Comunidades Autónomas». También para «fomentar y construir progresivamente una cultura común que se exprese en la práctica de someter a la Conferencia y resolver, mediante acuerdos, los diferentes aspectos que ha planteado y plantee en un futuro la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente del proceso comunitario europeo».

4. La valoración de los Pactos de 1992 tiene que ser forzosamente positiva si se atiende a su propósito. Se trata de cumplir una prescripción constitucional (que, al permitir la ampliación de las competencias, asume algunas consecuencias de «el principio de no discriminación entre los diversos territorios», como los propios acuerdos recuerdan) y, al mismo tiempo, hacerlo ordenadamente, produciendo una reforma del sistema que no perturbe su racionalidad, sino que incremente su eficiencia.

Me parece que ésta es la valoración que debe alzarse, tanto de la propuesta de elevación del techo competencial de todas las Comunidades Autónomas de segundo grado, así como del análisis, acertado y metódico, que se contiene en el Anexo segundo de los acuerdos, en el que considera la práctica del ejercicio de algunas competencias de las Comunidades Autónomas, materia a materia, se trata de

---

No resulta fácil la interpretación del párrafo transcrito, que no es claro en su literalidad. Probablemente quiere expresar que cuando el Estado posee competencias de coordinación, no tiene por qué someter su ejercicio a la decisión unánime de una comisión sectorial, sino que puede imponer su decisión de manera separada. La interpretación del alcance de los técnicas de coordinación sería correcta si, ciertamente, la función coordinadora incluye, en el caso de cada competencia en concreto, la posibilidad de establecer una decisión vinculante, o una acción común de necesario seguimiento por todas las Comunidades Autónomas. La interpretación sería, por el contrario, incorrecta si se pretende deducir del principio de coordinación una competencia material nueva que añada algo a las que le corresponden al Estado en relación con cada materia o asunto concreto. Cfr., en este sentido, sobre el alcance de la competencia de coordinación, lo dicho por la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia de 28 de abril de 1983.

mejorar su articulación con los poderes que restan en manos del Estado. Y positivo es, en fin, el fomento de la cooperación, que se considera «como consustancial con el buen funcionamiento del Estado autonómico» y se estimula como la base de la cultura política y administrativa que debe impregnar el comportamiento de las Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, el alcance con que se han concebido estos Pactos Autonómicos de 1992, puede ser objeto de algunas críticas. Las resumiré en tres puntos fundamentales: *a)* Las omisiones que se observan en los Pactos en relación con problemas tan acuciantes como el de la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas. *b)* Las limitaciones al poder de disposición estatutario, que resultan de una ampliación de competencias que pretende condicionar el alcance de la reforma estatutaria. *c)* Algunas insuficiencias en el diseño de los mecanismos de cooperación.

Concretaré estas observaciones muy sucintamente:

*a)* Los Pactos pretenden, como se ha señalado, no sólo responder al principio constitucional que habilita la ampliación de competencias, sino también «ultimar... la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución». Este es un propósito laudable, pero obviamente no se puede completar con el exclusivo expediente de ampliar las competencias autonómicas y perfeccionar los mecanismos de cooperación, porque existen, además de éstos, otros problemas pendientes de gran alcance: por ejemplo, la reforma de la Administración del Estado, que tiene que permitir la adaptación definitiva del aparato orgánico central y periférico, al nuevo orden autonómico. Por otro lado está la articulación más acabada de las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea: la fórmula que incluyen los Pactos, que se concentra la canalización de esas relaciones en la Comisión Sectorial instalada en el Ministerio para las Administraciones Públicas, no parece reflejar de modo completo el enriquecimiento de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias. La participación ascendente está marcada de modo decisivo por lo establecido en el nuevo artículo 198, incorporado al Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastrich, donde se prevé la creación de un comité de carácter consultivo denominado «Comité de las Regiones». En el plano ejecutivo, cada vez es más frecuente la ejecución directa por las Comunidades Autónomas de algunas políticas comunitarias (5).

(5) La evolución de la participación de las regiones en los procesos de formación de las políticas y decisiones comunitarias europeas, que culmina en la regulación directa

b) La definición del contenido de la ampliación de competencias, en cuanto supone una restricción al poder de reforma de los Estatutos de autonomía, la examinaremos un poco más adelante. Pero puede observarse, por ahora, que la idea de la homogeneización y uniformación de las competencias autonómicas revela algunas ingenuidades que son patentes en Estados que, como el nuestro, carecen de larga experiencia respecto del funcionamiento de los sistemas federales y regionales. Está patente en el racionalismo y exactitud que se quieren imponer a las fórmulas de reparto de

---

en el Tratado de la Unión Europea del Comité de Regiones al que se alude en el texto, ha seguido una trayectoria de la que pueden destacarse las siguientes referencias fundamentales:

El Comité de Política Regional (creado por Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975; modificada el 6 de febrero de 1979), cuyo cometido principal era el examen y la realización de estudios sobre los problemas relativos al desarrollo regional, no participaba en la toma de decisiones comunitarias ni siquiera como órgano consultivo.

Posteriormente las instancias comunitarias coincidieron en la conveniencia de escuchar a las representaciones regionales a la hora de formular algunas políticas que afectan más directamente a sus intereses, atribuyendo a las regiones un papel de carácter puramente consultivo. Por esta razón se constituyó el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales establecido por decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 para ser consultado sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad incluidas las repercusiones regionales de las otras políticas comunitarias.

En este terreno, mucha mayor trascendencia, si no fuera porque se trata de una disposición no vinculante, podría tener la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988 sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones en cuyo anexo se incluye una *Carta comunitaria de la regionalización*, que, por un lado, pretende servir de marco general en el que se configuran los contenidos mínimos de poder que tiene que tener en Europa una región para llamarse así y, por otro, reconoce un derecho de las regiones a participar en la formación de decisiones que debe materializarse a través de mecanismos de información y concertación adecuados (capítulo VI de esta Carta).

Por lo que concierne a la participación de las regiones en la ejecución de las políticas y decisiones comunitarias en el seno del Estado, es conocido que la situación pacíficamente establecida es la de que concierne a cada instancia de poder —central o autonómica— la tarea ejecutiva en el ámbito de sus competencias constitucionales y estatutarias. Para la teoría general, me remito a los estudios incorporados en mi libro *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Cívitas, Madrid, 1986. Para la posición de la jurisprudencia constitucional, la Sentencia del Tribunal Constitucional 252/88, de 20 de diciembre (y para los comentarios de esta Sentencia, entre todos, J. M. BAÑO LEÓN, *La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional*, «REDA», núm. 62, 1989); últimamente sobre esta misma cuestión Sentencia del Tribunal Constitucional 236/91, de 12 de diciembre. La invocación de la intervención de las regiones directamente o las normas comunitarias para que participen en la formación y ejecución de algunas decisiones, planes y programas, va haciéndose común en alguna legislación comunitaria. Por ejemplo: la colaboración de las autoridades regionales en los programas de desarrollo regional que se apuntaba tímidamente en los artículos 2.3.a) y 11.1 del Reglamento del FEDER de 19 de junio de 1984 se generaliza para toda la política estructural comunitaria (regional, a través del FEDER; agraria, a través del Feoga Orientación, y social, a través del FSE) en el artículo 4 del Reglamento Marco de los Fondos, de 24 de junio de 1988, con la figura del *partenariat* donde se apela a una estrecha concertación entre la Comisión y las autoridades regionales para formular, decidir y ejecutar los planes y programas en los que intervengan estos fondos u otros instrumentos comunitarios.

competencias, el deseo de contar con criterios fijos y seguros respecto del alcance de las atribuciones de cada instancia de poder, así como de las formas de engranaje de las diferentes piezas del sistema legislativo y administrativo. Sin embargo, ésta es una ilusión difícilmente realizable. Forma parte de la esencia de los Estados compuestos el conflicto y la crisis continua, el ajuste perpetuo de los procedimientos de decisión. Los propios Pactos apelan a la cooperación como la gran clave sobre la que fundar una organización pública equilibrada y estable.

La idea del patrón competencial fijo y bien delimitado, que se postula a través de una lista bien definida de competencias autonómicas, es rota luego por el propio Estado a cada paso con ocasión de la regulación, por vía de leyes sectoriales, en las diferentes materias que la Constitución reserva a su competencia. El legislador estatal, en efecto, se ha acostumbrado a redelimitar las atribuciones de las diferentes instancias de poder, con ocasión de la aprobación de cada ley. Es esta conducta la negación misma de las esperanzas en la seguridad y estabilidad que fundamentan en alguna medida el empeño uniformador de los acuerdos.

*c)* Por lo que concierne a los mecanismos de cooperación, las críticas a los Pactos pueden consistir en lo siguiente: se pone excesivo énfasis en un resorte orgánico, las Conferencias Sectoriales, y en otro funcional, los planes y programas conjuntos; pero se olvidan otras muchas fórmulas utilizables, que requerirían la misma estimulación y que servirían para enriquecer la panoplia de mecanismos cooperativos que, sin ninguna duda, es más rica que la que luce en el texto de los acuerdos. Por otra parte, las propias fórmulas cooperativas reconocidas en los Pactos, hubieran requerido, tal vez, alguna profundización mayor en su diseño. El problema fundamental que plantea el uso de fórmulas cooperativas es la inseguridad que introduce en el sistema, respecto de lo siguiente: por una parte, la vinculación del Estado y de las Comunidades Autónomas a las decisiones adoptadas en el seno de los órganos de cooperación. Por otro lado, está la cuestión relativa a la imputación de dichos actos, para especificar si deben considerarse como propios del órgano colectivo, o si deben ser traspuestos a los ordenamientos jurídicos propios de cada una de las Comunidades participantes; en fin, concretar el régimen de la imputación de las responsabilidades, el de la impugnación de los acuerdos, etc. Ciertamente muchas de estas cuestiones son difíciles de trasladar a una regulación general, pero seguramente no sobrarían en unos Pactos que tratan de in-

corporar fórmulas balsamo que den claridad y seguridad y alivien algunas tensiones connaturales al sistema de autonomías (6).

### III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE LAS REFORMAS

Los Pactos autonómicos de 28 de febrero de 1992, propugnan un procedimiento específico para llevar a cabo la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, que se desdobra en dos fases: Primero, la aprobación de una ley general, de acuerdo con el procedimiento del artículo 152, en la que se incluirán, para todas las Comunidades Autónomas afectadas, todas las materias que son objeto de ampliación de competencias. La Ley Orgánica de delegación o transferencia, concretará las adaptaciones geográficas y específicas que se requieran para cada Comunidad Autónoma.

Inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley de transferencia o delegación, se promoverá la incorporación de la ampliación de competencias prevista a los Estatutos de Autonomía. Los acuerdos establecen cómo se formulará esta incorporación: la reforma de los Estatutos debe producirse mediante «un artículo único», que recogerá las competencias ordenadas en la Ley Orgánica general, «expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recoja en la Ley de delegación».

Una vez «aprobados los instrumentos jurídicos que permitan a las Comunidades Autónomas asumir las competencias» a las que se refieren los acuerdos, las Comisiones Mixtas de transferencias llevarán a cabo los trasposos de medios materiales y personales.

### IV. LAS LIMITACIONES PACCIONADAS AL DERECHO A LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

1. El artículo 148.2 de la Constitución no establece ningún condicionamiento al derecho de las Comunidades Autónomas a reformar sus Estatutos, dentro de los requerimientos temporales y materiales que el propio precepto establece.

---

(6) Cfr. además de lo que se dice en mi *Derecho Público, I*, ya citado, págs. 218 y ss., entre otros, los estudios de A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985; P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984; E. ALBERTI, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986; y E. LÓPEZ ARANGUREN, *El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, 1987.

En los Estatutos de Autonomía se recogen preceptos relativos a su reforma, en los que el procedimiento ordinario (consistente en un previo acuerdo de la Asamblea Legislativa y la aprobación de la reforma por Ley Orgánica) tampoco conoce otras limitaciones, impuestas por la vía estatutaria, distintas de las que refiere la propia Constitución (cfr. artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Asturias —Ley Orgánica 7/81—; artículo 11.2 del Estatuto para La Rioja —LO 3/82—; artículo 13.2 del Estatuto de Murcia —LO 4/82—; artículo 37.2 del Estatuto de Aragón —LO 8/82—; artículo 35.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha —LO 9/82—; artículo 10.2 del Estatuto de Extremadura —LO 1/83—, etc.).

Todos los Estatutos contienen previsiones similares que se ajustan a la habilitación contenida en el artículo 147.3 de la Constitución: «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica».

Pese a la aparente uniformidad de los preceptos constitucionales y estatutarios atinentes a la reforma, presentan éstos, sin embargo, algunas variaciones que luego, en la medida de lo preciso, se referirán. Interesa, sin embargo, en este momento, hacer una breve reflexión sobre si los Pactos condicionan un derecho a la reforma concebido como originalmente libre por la propia Constitución y garantizado por la misma.

2. El problema fundamental para resolver esta cuestión es el de saber si las Cortes Generales están obligadas a admitir a trámite un proyecto de reforma remitido desde una Asamblea Regional o si pueden, por el contrario, negar su toma en consideración, o en su caso, aprobación, por meras razones de oportunidad.

Las alternativas disponibles para resolver este problema son las dos siguientes: *a)* Puesto que el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica, la voluntad del legislador estatal a los efectos de su reforma ha de quedar siempre salvaguardada. En este sentido, puede decirse que los proyectos elaborados por las Comunidades Autónomas no vinculan al propio legislador estatal que puede asumirlos o no, esgrimiendo simplemente razones de oportunidad. *b)* La alternativa contraria es concebir la reforma de los Estatutos como un derecho perfecto desde el momento en que se cumplen las dos condiciones a las que está constitucionalmente sometido: el tiempo para su ejercicio, y, cuando se trata de ampliaciones de competencias, respetar la referencia material que se contiene en el artículo 149.1 de la propia Constitución.

En favor de la primera alternativa militan las siguientes razones:

los Estatutos de Autonomía son, en definitiva, normas del Estado, que no pueden alterarse si no concurre su voluntad. Las Comunidades Autónomas no están facultadas para incrementar sus atribuciones, marginando la decisión del Estado mismo. Si no fuera así, en definitiva, ¿qué sentido tendría que tanto la Constitución como los Estatutos se remitieran a la aprobación de la reforma por ley del Estado?

La alternativa más autonomista podría justificarse del siguiente modo: aunque sea imprescindible la intervención de las Cortes Generales, puede reducirse su papel a la aprobación del texto de reforma que se les ha propuesto. Pueden aquéllas verificar la adecuación de la reforma a las prescripciones de la Constitución. Lo que no se admitiría es la posibilidad de negar la tramitación de la reforma por razones de pura oportunidad política. Visto desde esta perspectiva, el derecho a la reforma que consagra el artículo 148.2 de la Constitución, no tendría sentido si las Cortes tuvieran en su mano la posibilidad de vetarla. Por otra parte, la rebaja del poder de enmienda hasta el simple contraste con la CE, sitúa al legislador estatal justamente en el lugar en el que es común que se posicionen otros legislativos federales, con ocasión de las reformas de las Constituciones de los Estados miembros. En fin, un poder de enmienda absoluto, que alcance la totalidad del texto propuesto, y que permita rechazarlo por razones de oportunidad, negaría también la autonomía que consagra la Constitución, que se refiere materialmente a la posibilidad de alcanzar las cotas competenciales abiertas a todas las Comunidades Autónomas por el artículo 149.1.

La conclusión debe ser, según creo, favorable a la argumentación que acaba de establecerse, pero con alguna matización. La Constitución reconoce un derecho a la reforma de los Estatutos, que forma parte de la autonomía política. Comprende ésta la facultad de asumir el máximo de competencias que la Constitución permite. El poder que se atribuye a las Cortes Generales para compartir las tareas de reforma, no puede concebirse de forma que les permita negar la reforma misma. Ello resultaría incompatible con las previsiones constitucionales. Pero, dicho lo anterior, también hay que convenir que el derecho a la reforma se ha configurado estableciendo en su favor unas garantías extremadamente débiles. Resulta, en efecto, difícil organizar un pleito constitucional contra las actitudes abusivas del legislador estatal y más aún si la decisión adoptada consiste en negar la tramitación de la reforma. Habría que actuar ante el Tribunal Constitucional contra un vicio constitucional de omisión. En tal caso, tendría que iniciarse una acción a la que se ajusta mal el procedimiento de los recursos de inconstitucionalidad,

que están pensados para la revisión de las leyes, no para enjuiciar la omisión en el ejercicio de los poderes legislativos.

#### V. LA REINTERPRETACIÓN DEL SENTIDO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 150.2 Y SUS PROBLEMAS

1. En lugar de permitir la reforma libre de los Estatutos por cada una de las Comunidades Autónomas interesadas, los Pactos de 1992, han impulsado, como ya se ha advertido, la ampliación de competencias, usando el procedimiento establecido en el artículo 150.2.

La utilización de este precepto para llevar a cabo una ampliación general de las competencias de las Comunidades Autónomas, resulta sorprendente si se considera que las interpretaciones doctrinales establecidas sobre el sentido y alcance del artículo 150.2 han proscrito el uso del precepto en este sentido.

El Informe de la Comisión de Expertos de 1981 advertía, con cierto énfasis, contra la indicada utilización de las previsiones del artículo 150.2, «porque el sentido institucional de dichas previsiones no es el de operar transferencias generales sino sectoriales o acotadas por materias» (7). Hay que reconocer, desde luego, que las prevenciones que en el momento inaugural del sistema de autonomías, se opusieron al empleo masivo del artículo 150.2, se debieron sobre todo al temor de que se usara dicho precepto para producir ampliaciones de las competencias de las Comunidades Autónomas tergiversando el sentido que en la Constitución tiene el acceso paulatino a la autonomía. Explicado más claramente: la Constitución ha diseñado un sistema de acceso a la autonomía plena que, en el común de los casos, debe pasar por dos fases, una transitoria de autonomía más debilitada y otra, después de transcurridos cinco años de la aprobación de los Estatutos, de acceso al techo competencial previsto en la Constitución. Es una alteración del sentido de las previsiones constitucionales, aprobar Estatutos con contenidos competenciales debilitados y ampliarlos luego por la vía del artículo 150.2. De esta manera se accedería al techo de la autonomía, sin tener que esperar el período transitorio que la Constitución ha establecido (8).

La interpretación del artículo 150.2 convenida en su día fue tributaria de las circunstancias de aquel tiempo. La reprobación del

---

(7) El Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías que se viene citando está editado por el Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, BOE, 1981.

(8) Cfr. sobre estas objeciones mi *Derecho Público*, vid. págs. 460 y ss.

empleo del artículo 150 para llevar a cabo ampliaciones de competencias de las Comunidades Autónomas no puede justificarse en la actualidad, cuando han transcurrido más de cinco años desde que todos los Estatutos se aprobaron, con las mismas razones.

Pero pueden seguirse aduciendo en relación con esta operación, algunas observaciones de otro calado técnico.

2. Son las siguientes:

a) Los párrafos 1 y 2 del artículo 150 han planteado, desde la aprobación de la Constitución, dificultades interpretativas. El párrafo primero se limita a posibilitar la ampliación de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, para que puedan dictar normas en el marco de una Ley estatal.

El párrafo segundo también permite habilitar poderes nuevos en favor de las Comunidades Autónomas. Pero dado que las ampliaciones de poderes legislativos ya están aludidas en el párrafo 1 del precepto, el 2 debería entenderse referido solamente a las competencias de carácter ejecutivo (9).

Esta interpretación posible fue, sin embargo, inmediatamente desplazada por lo establecido en las Leyes Orgánicas de Transferencias a las Comunidades Valenciana y Canaria (ambas de 10 de agosto de 1982). La inclusión en las leyes basadas en el artículo 150.2 de poderes de carácter legislativo, no ha suscitado tampoco dudas en jurisprudencia constitucional.

b) Tampoco es simple resolver si una Ley Orgánica, dictada en virtud del artículo 150.2 de la Constitución, permite la transferencia de competencias exclusivas. Los Pactos de 1992 se pronuncian explícitamente en favor de la transferencia de competencias exclusivas usando dicho procedimiento. Tal vez, dada la tergiversación total de la significación de las competencias exclusivas que se ha llevado a cabo en las interpretaciones estatutarias de la Constitución, no haya que darle al problema mayor importancia: la cuestión podría resolverse diciendo que las competencias llamadas exclusivas en los Pactos, no son, en verdad, exclusivas en sentido estricto. Pero ello deja sin resolver el problema técnico general. El artículo 150.2 permite transferir o delegar «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal». Esta expresión delimita el alcance de las transferencias refiriéndolas a porciones concretas de poder (legislativo o ejecutivo), que se comparten también por el propio Estado que transfiriere o delega.

(9) Cfr. *Derecho Público*, loc. y págs. cits.

c) Las mismas razones que acaban de expresarse ilustran también de cómo una previsión básica del artículo 150.2, cuando obliga a las leyes de transferencia o delegación a que prevean «*en cada caso*» las formas de control que se reserve el Estado, queda sin una significación precisa. De acuerdo con la interpretación del uso del 150.2 que previenen los Pactos, es posible que la Ley de transferencias prescindiera de usar fórmulas de control específicas. Tal renuncia es discutible (si no se complementa, por lo menos, con una remisión a las técnicas de control ya establecidas en los propios Estatutos de Autonomía), porque no es facultad de los legisladores renunciar a las atribuciones constitucionales, cuando éstas sirven para articular la interrelación en el ejercicio de los poderes concurrentes en el Estado complejo.

d) Una Ley Orgánica general de transferencias basada en la previsión del artículo 150.2, no es intercambiable por una reforma estatutaria. El régimen de las competencias transferidas o delegadas por la vía del aludido precepto constitucional, es diferente del de las competencias estatutarias. Los mecanismos de control y garantía establecidos frente al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, son los que establecen los Estatutos con carácter general. Las Leyes del artículo 150.2, pueden añadir siempre otros de carácter extraestatutario. La cuestión no es baladí porque el derecho a la autonomía que la Constitución consagra, debe hacerse efectivo a través de un instrumento normativo fundamental, que es el Estatuto de Autonomía, y no por medio de Leyes paralelas que configuran algunas competencias como sometidas a un régimen diferenciado del propiamente estatutario (10).

e) Por último, como se ha señalado antes, ni la literalidad del precepto, ni su origen histórico, ni las referencias comparadas que pueden ilustrar del empleo de técnicas similares, permiten pensar que las Leyes del artículo 150.2 puedan usarse para hacer operaciones masivas de ampliaciones de competencias como las que se proponen en los Pactos. El sentido del precepto constitucional es otro: autoriza transferencias o delegaciones de facultades concretas.

---

(10) El Tribunal Constitucional, apenas si ha hecho análisis en profundidad sobre el artículo 150.2. Su jurisprudencia se limita a resaltar que las cláusulas subrogatorias y similar mediante las cuales los Estatutos de Autonomía tratan de anticipar competencias, supliendo el papel que corresponde a las Leyes Orgánicas del artículo 150.2, no son constitucionalmente aceptables, ya que la posición y el papel constitucional de los Estatutos y de las indicadas leyes son distintos. Véase entre esta jurisprudencia las Sentencias del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982, 26 de abril de 1988, 20 de julio de 1989, 29 y 30 de marzo de 1990.

Esta distinción interpretativa entre lo general y lo particular dejaría por resolver, desde luego, el agudo problema, que también tiene trascendencia constitucional, de saber cuántos granos forman un montón. Es decir, reconocer cuándo la aprobación conjunta de varias leyes concretas soportadas en el artículo 150.2, empieza a ser inconstitucional por pasar de la transferencia específica a la transferencia general.

El Tribunal Constitucional no ha querido entrar en el tema, obviamente delicado, de las transferencias generales, cuando tuvo oportunidad de valorarlas en su Sentencia de 7 de febrero de 1990.

## VI. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LA LEY ORGÁNICA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, MEDIANTE SU REFORMA

1. Las consideraciones que han quedado establecidas conducen, aparentemente, a un callejón sin salida: por una parte se ha pretendido limitar el principio dispositivo a los efectos de conseguir una cierta uniformidad competencial, pero ello resulta contradictorio con la configuración constitucional del derecho a la autonomía; y por otra parte, la satisfacción de los deseos de ampliación de competencias pueden colmarse con la aprobación de una ley general de transferencias, pero el artículo 150.2, no parece que ofrezca un cauce definitivamente idóneo.

Los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 han optado por una solución de integración que puede dejar resueltos, sin embargo, todos los problemas aludidos. Se trata, como ya se ha indicado, de no excluir la reforma de los Estatutos, sino de propiciarla, a los efectos de que sean aquellas normas las que recojan finalmente las competencias ampliadas que se reconocen a las Comunidades Autónomas (11).

---

(11) La fórmula mixta a que han venido a acogerse los Pactos Autonómicos de 1992, que proponen la ampliación de competencia usando las leyes del artículo 150.2 y sucesivamente auspician la incorporación de dichas competencias nuevas a los Estatutos de Autonomía, mediante la reforma de los mismos, es una alternativa que fue fruto de un consenso técnico sobre la interpretación de la Constitución, anterior en el tiempo a los pactos políticos de 1992, que sin duda ha servido de inspiración a los mismos y de instrumento para facilitar el acuerdo político.

Dicha alternativa técnica fue establecida en el marco de las Jornadas organizadas por la Escuela Libre de Derecho y Economía que se celebraron en Las Palmas de Gran Canaria y en Madrid, en junio de 1988, con intervención de diferentes ponentes, sobre los temas que suscitaba la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos de Autonomía. A las Jornadas asistieron los asesores jurídicos de las diferentes Comunidades Autónomas además de representantes de los Ministerios interesados.

Las conclusiones de dichas Jornadas, que fui encargado de elaborar y redactar fueron aceptadas unánimemente por los participantes, establecían textualmente lo siguiente:

Esta operación de reforma tiene algunas virtudes estimables:

a) Deja desarbolados los vicios constitucionales en los que podría incurrir el empleo del artículo 150.2. En particular, las objeciones sobre el uso de esa vía para operar transferencias generales,

*«Primera*

La ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas es un derecho constitucional que resulta de lo establecido en el artículo 148.2 (en relación con el artículo 2 y 137) de la CE. El contenido del derecho a la ampliación consiste, en todo caso, en recibir las competencias que ostenten las Comunidades Autónomas plenas, constituidas por el procedimiento del artículo 151 de la CE.

*Segunda*

El derecho a la ampliación puede satisfacerse tanto por la vía de la reforma de los Estatutos de autonomía como por el procedimiento de las transferencias contemplado en el artículo 150.2 CE.

En todo caso, debe aprovecharse y aplicarse en su totalidad y con todas sus consecuencias el contenido de los Estatutos, sin mermas por actuaciones legislativas o administrativas ulteriores.

*Tercera*

La reforma de los Estatutos, una vez transcurridos cinco años desde que fueron aprobados, es un derecho que las Comunidades Autónomas pueden ejercer si lo desean.

La negativa de las Cortes Generales a aprobar la reforma no tendría más contestación posible que la impugnación de la negativa ante el Tribunal Constitucional.

Este recurso es difícilmente articulable, salvo en el caso de que tenga por objeto una iniciativa de reforma limitada a incorporar definitivamente al Estatuto las listas de competencias que ya figuran en el mismo y que tienen su eficacia aplazada.

Los criterios empleados sobre la viabilidad del recurso son discrepantes.

*Cuarta*

La iniciativa de reforma de los Estatutos, adoptada unilateralmente por las Comunidades Autónomas, puede producir resultados heterogéneos en cuanto al tipo o clases de materias y funciones que son asumidas por las Comunidades Autónomas. Este resultado es inconveniente para el ajuste de la planta de las Administraciones Públicas y para la gestión efectiva de los servicios públicos. En todo caso, no debe pretenderse la implantación de una uniformidad excesiva en la organización de las Administraciones Públicas que asfixiaría la libre disponibilidad de las Comunidades Autónomas sobre su propia organización.

*Quinta*

Contra el empleo de los procedimientos del artículo 150.2 CE existe una crítica tradicional radicada en los siguientes aspectos esenciales: a) su uso es decidido unilateralmente por el Estado; b) sitúa las competencias autonómicas en un texto normativo que no es el Estatuto, que es, según el artículo 147 de la CE, el lugar ordinario donde deben radicarse las competencias de las CC.AA.; c) permite el establecimiento de fórmulas de control más intensas que el existente sobre las competencias estatutarias; d) somete a las competencias transferidas al riesgo de una alteración o revocación por simple decisión estatal, libremente adoptada.

*Sexta*

Los anteriores inconvenientes del uso del artículo 150.2 pueden superarse si el Estado conviene con las CC.AA. el contenido de las leyes orgánicas de transferencia y se remite al propio Estatuto para que sean los procedimientos de control estatutarios ordinarios los que se apliquen a las competencias transferidas.

Por otro lado, es inexacto técnicamente que las transferencias efectuadas por la vía del artículo 150.2 sean libremente revocables. No es posible esa revocación, si se quiere

pueden quedar enervadas si los Estatutos de Autonomía ratifican la operación por el procedimiento de acoger el contenido íntegro de la ley de transferencias.

No creo que las infracciones constitucionales que pueden resul-

---

respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad que proclama el artículo 9 de la CE, sino en los casos en que exista una causa razonable y suficientemente fundada.

Entre los tipos de ampliaciones de competencias que pueden llevarse a término usando el artículo 150.2 existe, además, una de ellas, que es la que consiste en dar efectividad mediante una Ley Orgánica a las competencias recogidas anticipadamente en los Estatutos, que convertiría a las competencias ampliadas en competencias estatutarias, sometidas en todo al régimen previsto en el Estatuto, incluidos los requisitos fijados para la modificación o reforma de su competencia y alcance.

#### *Séptima*

En relación con los aludidos modos de empleo o fórmulas de utilización que permite el artículo 150.2 de la CE, se ha considerado más adecuada a la Constitución la vía de las leyes sectoriales que la de las leyes orgánicas generales de transferencia.

La vía del artículo 150.2 puede usarse también para ampliar las competencias de las Comunidades de autonomía plena sin necesidad de reformar los Estatutos, que tienen límites a la reforma mayores.

#### *Octava*

Ni la vía de las transferencias del artículo 150.2 ni la de las reformas de los Estatutos debería emprenderse sin que mediara un acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dicho Pacto, para no vulnerar el derecho a la ampliación que proclama el artículo 148.2, debe adoptarse en tiempo inmediato a partir de que dicho derecho se ha generado, y debe establecer los contenidos de la ampliación y los ritmos exactos para hacerla efectiva.

El acuerdo aludido debería ser general y comprender a todas las Comunidades con derecho a la ampliación.

#### *Novena*

Cualesquiera que sea el procedimiento que se use para la ampliación de las competencias autonómicas, no debe perderse de vista que la norma que debe contener las competencias autonómicas es el Estatuto de Autonomía y que las ampliaciones deben tener reflejo final en su texto, aunque en tiempo inmediato puedan formalizarse por procedimientos distintos.

#### *Décima*

Debe continuar la reforma de las Administraciones Públicas para aproximarse a las fórmulas del federalismo de ejecución, que desplazaría hacia las Comunidades Autónomas la mayor parte de las responsabilidades de gestión y ejecución administrativa.

#### *Undécima*

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1986, relativo al sistema o modelo definitivo de financiación, no está ajustado a los requerimientos de una ampliación de competencias por lo que el acuerdo de ampliación exigiría también una reforma del sistema de financiación establecido en dicho acuerdo, lo que puede hacerse operando sobre los parámetros establecidos en la LOFCA.

#### *Duodécima*

Es preciso que las CC.AA. se corresponsabilicen en los ingresos y gastos participando más activamente en la obtención directa, mediante tributos o recargos propios, de los ingresos que precisan para atender sus propias políticas.

Deberían territorializarse nuevos impuestos y aproximarse a las técnicas del federalismo fiscal.»

tar de la aprobación de una ley general de transferencias, se sanen por el hecho de la ratificación estatutaria posterior de su contenido, pero ciertamente desactivan la polémica en cuanto que dejan su solución sin ningún efecto práctico.

b) La incorporación estatutaria de las competencias transferidas por el procedimiento del artículo 150.2 tiene, sin embargo, otros efectos de más interés: la incorporación de las competencias transferidas a los Estatutos de Autonomía, les dispensa una protección reforzada. La misma que la Constitución ofrece a los Estatutos como normas jurídicas, que están sometidos, en relación con su reforma, a procedimientos especiales que no resultan disponibles para el legislador estatal. Se protege, de esta manera, la ampliación de competencias frente a una eventual revocación operada por el propio legislador estatal que la otorgó.

Por otro lado, la incorporación de las competencias transferidas a los Estatutos de Autonomía, somete a todas ellas al régimen jurídico que, con carácter general, previenen los correspondientes Estatutos. Aunque los Pactos disponen que la incorporación estatutaria de las competencias transferidas se hará mediante un único artículo de reforma, que incorpore *in totum* el contenido de la Ley Orgánica de transferencia, el régimen jurídico del ejercicio de las competencias, si fuera diferente del establecido en los Estatutos (cosa que, salvo matices, no resulta fácilmente imaginable), quedará desde entonces sometido a la disciplina estatutaria general. Porque también las especialidades de la Ley Orgánica, si las hubiera, serían desde entonces, materia estatutaria.

c) Un par de efectos perversos y curiosos va a terminar por producir la operación de ampliación de doble paso organizada por los Pactos de 1992.

En efecto, es conocido que buena parte de los Estatutos de Autonomía elaborados por la vía del artículo 143 de la Constitución, incorporaron competencias de efecto aplazado, que sólo entrarían en vigor una vez transcurridos cinco años y previa reforma de los Estatutos o en virtud de transferencias hechas por la vía del artículo 150.2 de la Constitución.

Podrá ocurrir ahora que si el contenido y configuración de las competencias a transferir, de acuerdo con los Pactos Autonómicos y de la Ley Orgánica del 150.2 que se apruebe, no coinciden en su contenido y alcance con las predeterminaciones estatutarias, quedarán en los Estatutos de Autonomía competencias residuales, aplazadas *sine die* a la espera de una reforma para la que ya no existen ni plazos ni previsión.

El mismo método de incorporación a los Estatutos de competencias transferidas por la vía de una Ley Orgánica general lo aplican los Pactos Autonómicos de 1992 al caso de la LOTRACA y de la LOTRAVA, ambas de 10 de agosto de 1982, cuya incorporación plena a los Estatutos de las Comunidades respectivas se prevé expresamente. En este caso, no se darán las diferencias que son posibles en el anteriormente referido, entre los contenidos en la Ley Orgánica y las previsiones diferidas establecidas en el propio cuerpo de los Estatutos.

*d)* De las variaciones anteriores resultará un panorama final no tan armonizado, seguramente, como pudiera parecer: cinco Comunidades, que aprobaron sus Estatutos por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, tendrán las competencias —no exactamente iguales en unos casos y en otros— que libremente dispusieron en elaborar sus Estatutos de Autonomía; dos Comunidades más tendrán las competencias que sus Estatutos originarios establecieron más la ampliación exacta producida por las dos Leyes Orgánicas de 10 de agosto de 1982. Y el resto, tendrán sus competencias históricas —que tampoco son siempre exactamente iguales— más la que establezca la Ley Orgánica general de transferencias, que establecerá un patrón universal, que pasará a engrosar como una pieza uniforme y única el contenido de los referidos Estatutos de Autonomía.

## VII. CONCLUSIÓN SOBRE UN PROPÓSITO ESTIMABLE PERSEGUIDO CON TÉCNICAS DISCUTIBLES

Tal vez no pueda regatearse que la conclusión de todo el largo camino andado para cerrar los Pactos de 1992 y la reforma de los Estatutos, tiene que ser necesariamente positiva. La vieja idea de la uniformidad y del funcionamiento armonizado y racional del Estado, que viene abatiendo a los aplicadores desde la aprobación de la Constitución, se ha presentado otra vez con fuerza y se ha resuelto en términos plausibles.

Tantas vueltas sobre la racionalidad y la uniformidad necesaria del sistema, lo que vienen a indicar con una insistencia abrumadora es que existe una dificultad importante para conseguir la plena aplicación de la Constitución, derivada de la generalización del principio dispositivo en materia de autonomías.

Si este principio no se hubiera establecido, o al menos, no hubiera sido consagrado con tanta generalidad, podría haberse sustituido

el montaje del Estado de las autonomías por procedimientos uniformes impuestos desde la Constitución o, en ejecución de la misma, por el legislador estatal.

Pero las cosas no fueron así en 1978. Y, a falta de una reforma de la Constitución en este punto (que, como bien se comprende, por las sensibilidades con que se enfrentaría, resulta imposible) se ha preferido siempre —primero en 1981, y ahora en 1992— celebrar acuerdos para que las Comunidades Autónomas acepten voluntariamente funcionar marcando el mismo compás.

Conseguir este efecto mediante acuerdos políticos es, desde luego, irreprochable constitucionalmente. Alcanzar el mismo efecto, interponiendo a la reforma de los estatutos una ley orgánica previa, ofrece al intérprete las dudas que ya han sido expuestas (12).

En fin, dado que la Ley Orgánica de transferencias generales, aprobada por la vía del artículo 150.2, puede contener extremos constitucionalmente discutibles, ¿hubiera tenido, en verdad, efectos unificadores diferentes, la celebración de Pactos en los que se fijaran las competencias a ampliar por los Estatutos de Autonomía, sin necesidad de incorporar dicha ampliación a una Ley Orgánica previa?

---

(12) Los redactores de los Pactos de 1992, han incorporado (seguramente por el temor a recaer el mismo rechazo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 propinó a la LOAPA) sólo la cuestión de la ampliación de competencias, sin prever otras regulaciones interpretativas. Precisamente las regulaciones materiales de competencias autonómicas, fue una cuestión marginada en la LOAPA de 1989.

