

EL SISTEMA ESTATUTARIO *

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: I. TIPOLOGÍA: A) *La autonomía*. a) Autonomía plena. b) Comunidades con Estatuto plebiscitado con autoridad. c) Territorios de régimen foral. d) Comunidades sin antecedentes forales ni plebiscitarios con acceso inmediato. e) Comunidades con competencias mediante Ley Orgánica. B) *Comunidades con autonomía gradual*. C) *El territorio*: a) Comunidades pluriprovinciales. b) Comunidades uniprovinciales. c) Comunidades insulares. d) Comunidades infra o extraprovinciales.—II. EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS: A) *Comunidades con autonomía plena*: a) Comunidades con Estatuto plebiscitario en el pasado. b) Reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. c) El cauce ordinario para la autonomía plena. El caso de Andalucía. d) Estatutos con competencias ampliadas a través de una Ley Orgánica. B) *El procedimiento de acceso a la autonomía gradual*.—III. EL MAPA AUTONÓMICO.—IV. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS: A) *Modificación del régimen autonómico*: a) Comunidades con autonomía plena. B) *Reformas orgánicas*. C) *Alteración de las bases territoriales*. D) *La liquidación del régimen autonómico privativo*.—V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: A) *Los Estatutos como integrantes del bloque constitucional*. B) *Los Estatutos como norma autonómica básica*. C) *El Estatuto en cuanto Ley estatal singular*.

I. TIPOLOGÍA

La clasificación que a continuación se expone responde a la realidad presente de la distribución del territorio español en Comunidades Autónomas, salvo el Estatuto que en el futuro puede darse a Ceuta y Melilla, y eventualmente a Gibraltar si alguna vez llega a zanjarse el largo pleito que se sostiene sobre el Peñón.

Aunque los criterios manejados son heterogéneos: grado de autonomía por una parte y por otra condicionantes histórico-geográficos, todos ellos derivan de la propia Constitución y conllevan consecuencias jurídicas específicas, según se verá.

A) *La autonomía*

Para rubricar los dos grandes grupos en que se distribuyen las Comunidades Autónomas hemos utilizado los términos de autonomía plena y gradual, prefiriéndoles a los de Comunidades de primer grado y de segundo grado, que han encontrado cierto eco en la doctrina, pero

(*) Este trabajo forma parte de la obra en preparación: *Manual de Derecho Autonómico*, lo que explica y justifica la ausencia de aparato bibliográfico.

que quizá pueden inducir a confusión, dada las evocaciones y con-comitancias a que este escalonamiento induce, orillando el carácter dinámico que el proceso autonómico supone.

La Constitución no regula con precisión dos tipos de Comunidades Autónomas, fijando sus respectivas características orgánicas y sus disponibilidades funcionales. En cuanto a los aspectos institucionales, aunque el artículo 153 establece que los Estatutos de las Comunidades Autónomas contempladas en el artículo 151 estructuran una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y un Presidente, no se descarta que otros Estatutos y otras Comunidades puedan tener la misma organización y poderes, lo que la doctrina tempranamente señaló sin titubeos, y la praxis estatutaria asumió generalizadamente.

Una lectura de la Constitución desvinculada de la realidad estatutaria actual nos daría dos grupos de Comunidades Autónomas: las que extraen sus competencias del ámbito del artículo 148 y las que además legitiman sus funciones en materias contenidas en el artículo 149.1, todo ello referido desde luego a la potestad legislativa, ya que en cuanto a capacidad ejecutiva es difícil obtener pautas significativas.

A su vez, las Comunidades Autónomas del primer grupo habrían aprobado su Estatuto por los trámites del artículo 143 y los del segundo habrían seguido los del artículo 151, abreviados en el caso de que en el pasado hubiesen plebiscitado su Estatuto.

Pero tales criterios carecen en la práctica estatutaria consolidada de virtualidad diferenciadora, ya que buena parte de las Comunidades que denominamos de autonomía gradual ha desbordado el ámbito del artículo 148, mientras que otras han llegado a las más altas cotas de autonomía por trámites que orillan o modifican el artículo 151.

La clasificación que proponen prescinde también, como es lógico, de los poderes genéricamente atribuidos a las Comunidades Autónomas, ya que todas ellas tienen asignadas las más amplias potestades normativas, y por supuesto las ejecutivas, con órganos legislativos y de Gobierno equiparables entre sí, lo que quizá sorprenda ahora también a los redactores del artículo 152 de la Constitución.

A mi juicio, pues, una clasificación con consecuencias jurídicas inmediatas de las Comunidades Autónomas debería de incluir en un grupo a aquellas que exhaustivamente han asumido en su Estatuto todas las competencias posibles, conforme a los catálogos contenidos

en los artículos 148 y 149, y en otro a aquellos que precisaran del transcurso de cinco años y de la reforma de sus Estatutos para conseguir estas cotas competenciales.

En estos momentos no existen, por así decirlo, diferencias cualitativas entre Comunidades Autónomas, sino cuantitativas en relación con la entidad de los contenidos competenciales que asuman.

a) *Autonomía plena*

Lo que caracteriza, pues, a las Comunidades que calificamos como de autonomía plena es únicamente su techo competencial legislativo, que rebosa el catálogo funcional del artículo 148 de la Constitución, agotando prácticamente las posibilidades incluidas dentro del marco del artículo 149.1, que a su vez parece pretender realizar una catalogación exhaustiva de las competencias estatales no incluidas en otros artículos.

La plenitud de la autonomía de estas Comunidades no significa el que hayan alcanzado actualmente su cenit, aunque quizá desde el punto de vista estatutario, dada la ambición de sus apoderamientos, será difícil incrementar, a costa del Estado, sus potenciales competencias.

Salvo que se produzca una reforma constitucional o que las Cortes Generales hagan uso de la autorización contenida en el artículo 150.2, y transfieran mediante Ley Orgánica a estas Comunidades facultades correspondientes a la titularidad estatal, susceptibles de transferencia por su propia naturaleza.

El grado de autonomía que se adjudica a las Comunidades aquí agrupadas hace referencia desde luego a las virtualidades derivables del Estatuto, cuya materialización integral no se ha producido en estos momentos al requerirse lógicamente un período de adaptación.

La situación autonómica aquí considerada es de aplicación a su vez a los siguientes grupos de Comunidades.

b) *Comunidades con Estatuto plebiscitado con autoridad*

Este es el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia, en quienes concurren las condiciones establecidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución, a saber: Estatuto plebiscitado en el pasado positivamente y régimen provisional de autonomía en el momento de promulgarse la Constitución.

Estos territorios podían, en consecuencia, acogerse al régimen excepcional que la disposición comentada recoge, permitiéndoseles, cuando así lo acordaren sus órganos colegiados preautonómicos, acceder al estadio superior de autonomía a través del procedimiento abreviado que luego veremos.

Este subgrupo estatutario no es entre sí totalmente homogéneo, destacando la mayor amplitud competencial correspondiente al País Vasco, en lo que se refiere al servicio del mantenimiento del orden público, pero sobre todo en lo que respecta al régimen hacendístico, incumbiendo aquí a las Diputaciones forales la recaudación, con tres excepciones, de todos los tributos estatales con ulterior redistribución a través del sistema de cupos. También difieren estos Estatutos entre sí en cuanto al tratamiento institucional de sus comunidades interiores, y concretamente las de carácter provincial.

c) Territorios de régimen foral

La disposición adicional primera de la Constitución determina el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales: «La actualización se llevará a efecto en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.» Como sabemos, este precepto constitucional sería aplicable a Vizcaya, Guipúzcoa, Alava y Navarra, si bien sólo en estas dos últimas provincias se habrían mantenido modalidades administrativas reconducibles al régimen foral.

Para el caso de Navarra, la disposición transitoria cuarta de la Constitución prevé una modalidad singular de incorporación al Consejo General Vasco o régimen autonómico que le sustituyera, de la que no se hizo uso, siguiéndose una vía especial, la del denominado mejoramiento del fuero sobre cuya problemática constitucional volveremos, que ha dado lugar a una solución normativa asimilable en cuanto a su consideración como tal a la de Estatuto de Autonomía y precisamente del nivel superior, ya que las facultades de autogobierno que se asigna a esta Comunidad son parangonables a las de los Estatutos de mayor contenido autonómico.

d) Comunidades sin antecedentes forales ni plebiscitarios con acceso inmediato

El artículo 151 de la Constitución excepciona mediante el cumplimiento de requisitos procesales especialmente rigurosos, de la necesidad de esperar al transcurso de cinco años para pasar de un primer

radio de autonomía a otro ampliado. De estas posibilidades se ha hecho uso solamente en Andalucía, para lo que hubieron de adoptarse complementarias disposiciones procedimentales, dadas las circunstancias que presidieron la adopción de su vigente Estatuto.

e) *Comunidades con competencias mediante Ley Orgánica*

La Constitución, como sabemos, permite en su artículo 150.2, ya citado, aumentar las competencias autonómicas vía transferencia o delegación, pero en manera alguna preveía que tales incrementos apareciesen ya en el propio Estatuto. Pues bien, en dos casos, Canarias y Valencia se han seguido inéditas vías autonómicas consistentes en la aprobación de los Estatutos, por un lado, y de una Ley Orgánica de transferencia por otro, leyes estas últimas por cierto que se limitan a autorizar *in genere*, sin enumeración expresa, considerándolas como transferencia, las materias de titularidad estatal contenidas en los Estatutos que así lo exigiesen.

En el caso de Canarias no se ha llegado al máximo nivel de autonomía contemplada en este apartado, por lo que sus Estatutos corresponden al grupo siguiente, pero sí deben incluirse aquí los de Valencia, cuyo título III se identifica prácticamente con el correspondiente de Cataluña. Se da además aquí la paradójica circunstancia de que la Ley Orgánica sobre transferencias a la Comunidad Valenciana es de 10 de agosto de 1982, mientras que los Estatutos fueron aprobados en 1 de julio de 1982.

B) *Comunidades con autonomía gradual*

Los Estatutos aquí agrupados han seguido las pautas ordinarias previstas para acceder a este régimen por la Constitución, pero sólo en uno de ellos, Cantabria, las competencias asignadas responden estrictamente a los dictados del artículo 148. Otros, que constituyen el bloque mayoritario, también contemplan como de la responsabilidad de la Comunidad materias comprendidas en el artículo 149, lo que, como vimos, trasciende a la relatividad de límites entre los dos grupos de Estatuto que tiene presente la Constitución, tal es el caso de las materias que se atribuyen en régimen de desarrollo legislativo sobre promoción, prevención y restauración de la salud, coordinación hospitalaria, instituciones de crédito cooperativo y cajas de ahorro, régimen minero y energético, industria y comercio.

El mayor nivel competencial corresponde en este grupo a Canarias, que se reserva además el desarrollo legislativo del Régimen local.

C) *El territorio*

a) *Comunidades pluriprovinciales*

Buena parte de las Comunidades Autónomas existentes contiene varias provincias, lo que implica la previsión de modalidades adecuadas para la captación de las Diputaciones en cuanto al quehacer comunitario. A partir de la adopción de los acuerdos autonómicos los mecanismos de integración tienen caracteres comunes en los Estatutos ulteriormente aprobados.

b) *Comunidades uniprovinciales*

La Constitución, en su artículo 143.1, posibilita el acceso a su autogobierno, constituyéndose en Comunidad Autónoma, a las provincias con entidad regional histórica. El artículo 144 a) prevé, por su parte, que incluso sin este respaldo socio-histórico pueda llegarse a la misma situación.

Las consecuencias jurídicas en estos casos, derivadas no ya de la Constitución, sino de los propios Estatutos aprobados con este alcance, han sido la supresión de las Diputaciones y el traspaso de sus competencias a la Comunidad Autónoma uniprovincial.

c) *Comunidades insulares*

Las dos Comunidades de este carácter creadas hasta la fecha con unas características geográficas análogas en cuanto a su integración por varias islas, partían, sin embargo, de una realidad administrativa distinta; a saber, en el caso de Canarias existían, como es sabido, dos provincias, y en el de Baleares una sola. Los resultados han sido a la postre similares en cuanto que se prescinde para Canarias de sus anteriores organizaciones interinsulares de carácter provincial, dando lugar, como en Baleares, a una estructuración institucional territorial de sólo dos niveles, el autonómico y el insular. Este último con un respaldo constitucional directo en cuanto que el artículo 141.3 establece que en los archipiélagos las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

d) *Comunidades infra o extraprovinciales*

Este tipo de Comunidades, las únicas que no se han constituido hasta la fecha, toman su base en el artículo 144 a) y en la disposición transitoria quinta que se refieren a las de ámbito infraprovincial y en el propio artículo 144 b) para las no integradas en la organización provincial. Al primer supuesto corresponde la situación de Ceuta y Melilla, ciudades que, de acceder a la autonomía, habrían de liquidar su actual administración municipal, al igual que respectivamente ha sucedido con las Comunidades uniprovinciales y sus anteriores Diputaciones. La organización extraprovincial remite, como habría podido colegirse, al hipotético caso de integración de Gibraltar.

Debe recordarse que los regímenes autonómicos específicos de ciertas ciudades no son ajenos al sistema federal, como demuestra la experiencia de ordenamientos que incluyen como Estados miembros a determinadas urbes importantes.

II. EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS

El modelo escogido a estos efectos es, con la excepción también apuntada, el provincial, ya que el artículo 143 asigna estas posibilidades a «las provincias limítrofes con caracteres históricos, culturales y económicos comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica».

Corresponde, por tanto, la iniciativa a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente, a la que debe sumarse el consenso, en la proporción que se dirá, de los Ayuntamientos afectados.

Por autorización de la disposición primera, los órganos colegiados preautonómicos podían subsistir a la iniciativa provincial, lo que a la postre supuso el generalizado desplazamiento de aquélla.

Los trámites seguidos para la sanción de los Estatutos incluyen peculiaridades que se corresponden a la tipología estatutaria antes expuesta.

A) *Comunidades con autonomía plena*

El régimen aplicable es fundamentalmente el establecido en el artículo 151 de la Constitución, salvo el caso especial de Navarra, y el aún más singular de Valencia.

a) *Comunidades con Estatuto plebiscitado en el pasado*

A estas Comunidades, que al tiempo de promulgarse la Constitución tenían ya un régimen provisional de preautonomía, las fue de aplicación la disposición transitoria segunda, y, en consecuencia, se las dispensó del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 151 en cuanto a requisitos de la iniciativa previa. El procedimiento, que en estos casos ha obviado la necesidad de proceder a constatar la voluntad concorde de Diputaciones y Ayuntamientos, pasó por las siguientes fases:

— Acuerdo por mayoría absoluta de los órganos preautonómicos superiores colegiados (disposición transitoria segunda).

— Comunicación al Gobierno (ídem).

— Convocatoria por el Gobierno de los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial respectivo a efectos de la elaboración del proyecto del Estatuto (artículo 151.2.1.º).

— Aprobación por mayoría absoluta del proyecto elaborado por la Asamblea constituida al efecto (ídem).

— Remisión del proyecto a la Comisión Constitucional del Congreso (art. 151.2.2.º).

— Examen del proyecto por la Comisión Constitucional con el concurso y asistencia de una Delegación de la Asamblea proponente (ídem).

— Acuerdo con la Comisión y Delegación (ídem).

— Referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del Estatuto (art. 151 B).

— Elevación del proyecto a las Cortes una vez aprobado en cada provincia por mayoría de votos válidos (art. 151.4).

— Voto ratificación de los Plenos de ambas Cámaras (ídem).

— Sanción real y promulgación como ley (ídem).

b) *Reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra*

Según se vio, el texto que actualiza el régimen foral de Navarra equivale, en cuanto al fondo, a un Estatuto de Autonomía, bien que adoptado a través de un procedimiento, ciertamente no previsto en cuanto tal, específicamente, por la Constitución, que establecía en su disposición transitoria cuarta que Navarra podía integrarse en el

régimen preautonómico o autonómico del País Vasco a iniciativa del órgano foral competente, ratificada por referéndum.

El Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978 por el que se instaura el régimen preautonómico del País Vasco dejaba abierta la puerta a la incorporación de Navarra, lo que ratifica, ya para el sistema autonómico, el Estatuto del País Vasco de 18 de diciembre de 1979.

Sucesivos acuerdos Gobierno-Diputación Foral dieron lugar a las disposiciones legislativas necesarias para precisar que el órgano competente para llevar a efecto esta iniciativa sería el Parlamento Foral, pero esta vía fue descartada, optándose por articular un procedimiento de actualización del régimen foral, invocándose para ello la disposición adicional primera, que prevé la actualización del régimen foral de los derechos históricos de los territorios forales, pese a que esta acomodación, según esta disposición, debería de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No obstante, se entendió, un tanto forzadamente, que el término Estatuto remite al contenido material del ordenamiento territorial correspondiente sin necesidad de su calificación formal como tal.

La legitimación de esta vía singular se justificó también con el mantenimiento para Navarra (disposición derogatoria primera) de la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 que dio lugar a la denominada Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

El procedimiento seguido para el mejoramiento del Fuero ha orillado las exigencias ordinarias de la Constitución para los Estatutos de autonomía plena, incluido el referéndum, refrendándose por las Cortes a través de una Ley Orgánica, la de 10 de agosto de 1982, el acuerdo adoptado por la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra. Los aspectos negociales que aquí subyacen y que se destacan en el propio preámbulo de la ley tienen aquí particular nitidez, aunque aparecen en la tramitación de todos los Estatutos, constituyendo uno de los elementos de necesaria consideración a la hora de valorar su naturaleza jurídica, tarea ésta que acometeremos en seguida.

c) El cauce ordinario para la autonomía plena. El caso de Andalucía

El legislador constitucional dejó expedita una vía para acceder de forma inmediata a la autonomía plena. No obstante la rigurosidad de los trámites previstos para estos supuestos, lo que ha corro-

borado la única experiencia de su aplicación, induce a pensar que la intención del constituyente era en efecto que la mayoría de los Estatutos de autonomía se aprobaran a través del procedimiento previsto para la autonomía gradual.

Este propósito, que hizo suyo también el Gobierno en el poder cuando se inició la tramitación de los Estatutos, se enfrentó en Andalucía con un fuerte movimiento autonomista espoleado emotivamente por diversas fuerzas políticas, lo que forzó a la postre una tramitación estatutaria, como en el caso anterior, más bien constitucionalmente exorbitante, aunque aquí por otras razones.

El artículo 151.1 de la Constitución establece que la iniciativa estatutaria en el procedimiento que esta norma establece corresponderá a las Diputaciones y a los municipios de las provincias afectadas; estas últimas habrán de representar como mínimo las tres cuartas partes en número y la mayoría en cuanto al censo electoral. Esta iniciativa habrá de ser ratificada mediante referéndum con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una Ley Orgánica.

Superada para Andalucía la fase de iniciativa de las Corporaciones locales, se verificó el referéndum en 28 de octubre de 1980, que no aportó para Almería la mayoría de votos afirmativos necesarios, con lo que, de acuerdo con la Ley Orgánica de 18 de enero de 1980, reguladora de las modalidades de referéndum, quedaría cerrada esta vía, pudiendo utilizarse solamente la establecida para la autonomía gradual, pero como esto no era políticamente viable hubo de buscarse una solución.

Ciertamente que la prohibición de reiterar este tipo de referéndum no está en la Constitución y que podría haberse modificado en este sentido la Ley Orgánica citada; la reforma, no obstante, introducida por la Ley Orgánica de 16 de diciembre de 1980 siguió otros cauces de mayor audacia constitucional. Con problemático apoyo en el artículo 144 c), que autoriza a las Cortes a sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales, la Ley citada estableció con carácter retroactivo que se podría sustituir por las Cortes la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151, siempre y cuando los votos afirmativos del conjunto territorial que pretende acceder al autogobierno hubiesen alcanzado la mayoría absoluta, y así lo solicitasen la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en que la iniciativa no alcanzase ratificación. Otra Ley Orgánica de si-

multánea aprobación posibilitaba que los parlamentarios de Almería participasen en la elaboración del Estatuto y el que su eventual ratificación final tuviese para esta provincia simultáneamente este carácter y el de ratificación de la iniciativa económica.

Remontados estos escollos por vía de la reforma legislativa indicada, la tramitación de este Estatuto siguió los trámites previstos en el artículo 151.2, que hemos ya reseñado, hasta su sanción y promulgación definitiva.

d) *Estatutos con competencias ampliadas a través de una Ley Orgánica*

Ya hemos señalado cómo en el caso de Canarias y Valencia sendas Leyes Orgánicas de transferencia de la misma fecha, 10 de agosto de 1982, legitimaron las ampliaciones competenciales que los Estatutos realizaban más allá de los límites del artículo 148, aunque sólo para Valencia se consigue así adjudicarla el máximo nivel de autonomía. Ahora bien, la tramitación de estos Estatutos se realizó íntegramente por los cauces de los artículos 143 y 146, es decir, los previstos para la autonomía gradual.

B) *El procedimiento de acceso a la autonomía gradual*

Vamos a prescindir en este apartado de subclasificaciones, pues la totalidad de los Estatutos aprobados que aquí encajan han seguido los trámites previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución, aunque uno de ellos, el de Canarias, ha contado también con el respaldo de una Ley Orgánica singular para el refuerzo de sus competencias.

Digamos simplemente que para las Comunidades Autónomas monoprovinciales, salvo en el caso de Madrid, se ha entendido que tenía suficiente legitimidad histórico-regional, obviándose así la necesidad de una Ley Orgánica autorizatoria.

Ha habido algunas propuestas de desenganche provincial del proceso autonómico de Castilla-León, concretamente referidas a las provincias de León y Segovia, que ni sociológica ni políticamente contaban con suficiente respaldo.

En el caso de León, la iniciativa fue claramente extemporánea y no reunía las condiciones previstas para su consideración. En el de Segovia se recurrió para su incorporación a esta región a una Ley Orgánica, la 5/1983, de 1 de marzo, que aplica por primera y única

vez en el proceso autonómico, y con vistas precisamente a su generalización, el artículo 144 c) de la Constitución, que permite a las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, sustituir mediante Ley Orgánica la iniciativa de las Corporaciones locales.

En cuanto a las ciudades de Ceuta y Melilla, digamos que la normativa especial que las afecta, en cuanto a su posible constitución en Comunidades Autónomas, es la contenida en la disposición transitoria cuarta, que requiere acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los miembros de sus respectivos Ayuntamientos y autorización mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales en los términos previstos en el artículo 144.

Con tales salvedades señalaremos que el procedimiento general seguido para la sanción de los Estatutos que presentan las características de los que hemos denominado como de autonomía gradual es el siguiente:

— Acuerdo de iniciativa económica adoptado por los órganos colegiados superiores preautonómicos por mayoría absoluta de sus miembros. En realidad, el artículo 143 contempla Diputaciones y órganos interinsulares, pero la generalización del régimen de preautonomías y las posibilidades sustitutorias que introduce la disposición transitoria primera han marginado de esta fase del proceso a aquellos organismos.

— Acuerdo acumulativo de iniciativa de las dos terceras partes de los municipios cuya población representa, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (art. 143.2).

— Elaboración del proyecto de Estatuto por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas (art. 146).

— Elevación del proyecto a las Cortes Generales (ibídem).

— Tramitación del proyecto y aprobación del Estatuto por medio de Ley Orgánica, lo que exige mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81).

Como se deducirá, y a diferencia de lo que sucede en la tramitación de los Estatutos de Autonomía anteriormente contemplados, no hay aquí referéndum, ni de iniciativa ni de sanción, y las facultades que corresponden a las Cortes van más allá de la mera ratificación,

aunque es dudoso que pudiesen introducir modificaciones a los proyectos presentados que alterasen o restringiesen las condiciones mínimas de autogobierno: potestad legislativa, autoadministración o rebajasen las competencias asumidas dentro del ámbito del artículo 148.

Aunque, desde luego, el margen de decisión de que disponían las Cortes presenta algunos interrogantes, es innecesario teorizar abstractamente al respecto, ya que no ha habido mayores dificultades en la aprobación final de los Estatutos tal como fueron presentados, resolviéndose seguramente posibles divergencias a través de convenios y negociaciones informales, lo que ha facilitado enormemente la adopción previa de los pactos autonómicos.

III. EL MAPA AUTONÓMICO

El 25 de febrero de 1983, con la aprobación del Estatuto de Madrid, se ha completado el mapa autonómico, que incluye diecisiete Comunidades Autónomas, de las cuales seis de autonomía plena: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y Valencia; once con autonomía gradual, siete uniprovinciales y dentro de este subgrupo dos insulares, Baleares y Canarias, esta última como consecuencia de la desaparición, con la aprobación del Estatuto de su anterior organización dual interinsular representada por las Mancomunidades.

El mapa autonómico, tal como fue diseñado finalmente en virtud de los acuerdos autonómicos, queda, pues, así:

Andalucía: Provincias de Almería, Málaga, Granada, Jaén, Córdoba y Sevilla.

Aragón: Provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel.

Asturias: Provincia de Oviedo.

Baleares: Consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

Canarias: Cabildos insulares de Tenerife, La Palma, Gomera, Hierro, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote.

Cantabria: Provincia de Santander.

Castilla-La Mancha: Provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Albacete y Guadalajara.

Castilla-León: Provincias de Burgos, Soria, Segovia, Avila, León, Zamora, Salamanca, Valladolid y Palencia.

Cataluña: Provincias de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona.

Extremadura: Provincias de Cáceres y Badajoz.

Galicia: Provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

La Rioja: Provincia de su denominación.

Madrid: Provincia de su denominación.

Murcia: Provincia de su denominación.

Navarra: Provincia de su denominación.

País Vasco: Provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Valencia: Provincias de Castellón, Valencia y Alicante.

IV. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

El mapa autonómico anteriormente descrito y la inclusión que realizan de los territorios de la nación en las distintas Comunidades creadas puede alterarse si se reforman los Estatutos, lo que sin duda enfrentará dificultades notables. Pero si lo que está en juego no son los elementos básicos, sino la previsible introducción de reformas orgánicas y, desde luego, competenciales, para las Comunidades con autonomía gradual, es de esperar desde luego que tales reformas tengan lugar.

Para los Estatutos tramitados con arreglo al procedimiento regulado por el artículo 151, la Constitución dispone que «Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes» (art. 152.2). A diferencia de lo que sucede para su aprobación inicial, la Constitución no establece la tramitación correspondiente a la reforma, lo que deja a la regulación estatutaria, con la salvedad ya aludida para las Comunidades con autonomía plena de la necesidad de que medie referéndum y la que, lógicamente, introduce el artículo 147.3 en el sentido de que se requerirá la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

No obstante, podemos distinguir, a efectos de procedimiento, diversos supuestos de reforma estatutaria.

A) *Modificación del régimen autonómico*

Según hemos expuesto con anterioridad, es altamente improbable, a nuestro juicio, que las Comunidades con autonomía plena puedan extender estatutariamente más aún sus disponibilidades competenciales sin entrar en conflicto con la Constitución. De lo que se trata de momento más bien es de precisar, con la intervención inevitable del Tribunal Constitucional, hasta dónde llegan las funciones autonómicas, sobre todo las configuradas como de carácter exclusivo que deben confrontarse con la extensión de las correspondientes competencias estatales de idéntica caracterización. Pero es posible que bien por el progreso tecnológico, que afecte a nuevos servicios públicos, bien por cambios culturales que amplíen el ámbito de las responsabilidades públicas, bien finalmente por la aclimatación de iniciativas o intervenciones públicas de nuevo cuño, sea necesario también introducir aquí reformas estatutarias. En cuanto a las modificaciones de otra índole, orgánicas, territoriales o funcionales, es perfectamente previsible la introducción de reformas.

Pero desde luego, en las Comunidades de autonomía gradual, y una vez transcurridos cinco años, de acuerdo con las previsiones de la Constitución (art. 148.2) y los propósitos que se recogen al respecto en los propios Estatutos, habría que contarse con la generalización de reformas en el sentido antes anticipado, que uniformicen el dispositivo de distribución territorial del poder.

a) *Comunidades con autonomía plena*

Los trámites que para este tipo de reformas contemplan los Estatutos son, en líneas generales, los siguientes:

— Iniciativa de reforma, que puede corresponder a la Asamblea, a veces con mayoría cualificada, al Gobierno autónomo o a las Cortes Generales.

— Aprobación de la propuesta por la Asamblea de la Comunidad, también con mayoría cualificada.

— Aprobación por las Cortes Generales.

— Convocatoria de referéndum para lo que algunos Estatutos, vasco, catalán, prevean delegación al Gobierno Autónomo de las facultades que corresponden al respecto al Estado (art. 149.1.32).

— Aprobación por el electorado.

Como se observará, a diferencia de lo establecido para la aprobación estatutaria inicial, no se contienen aquí previsiones sobre integración de voluntades, a partir de la creación de Comisiones mixtas Comunidad-Estado. Parece que si la iniciativa parte de la Comunidad, como es lo normal, las Cortes Generales sólo podrán aprobar o rechazar el Estatuto propuesto. Pero cuando llega el caso, sin duda, que por vías informales, se llegarán a acuerdos previos entre las distintas fuerzas políticas.

Otra novedad que introduce el procedimiento de reforma es la inserción del referéndum en el momento final y no en el antecedente a la aprobación de las Cortes Generales de la correspondiente Ley Orgánica. A primera vista, esta solución parece contradecir el principio de soberanía general que consagra el artículo 1.º.2 de la Constitución, ya que efectivamente la consulta popular realizada a escala de la Comunidad Autónoma no debería invalidar la decisión de la Comunidad global representada en las Cortes.

Esta objeción, sin duda seria, puede no obstante orillarse si la Ley Orgánica aprobatoria de la reforma se autolimita, condicionando su vigencia a la ratificación plebiscitaria. De todas formas, la ubicación del referéndum en este estadio soslaya los inconvenientes derivados de su inserción en la fase de aprobación de los Estatutos precedente a la ratificación de las Cortes en lo que tenía de condicionante, al menos políticamente, de esta decisión.

El Estatuto de Valencia da, a estos efectos, alguna pauta al disponer que si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta se devolverá a las Cortes valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas.

B) *Reformas orgánicas*

Los Estatutos del primer grupo de Comunidades incluyen un procedimiento abreviado para reformas que no afecten a sus relaciones con el Estado, suprimiéndose en tales casos el referéndum, aunque lógicamente se mantiene la sanción final por Ley Orgánica. Para ello es necesario evacuar consulta a las Cortes y que éstas no se declaren afectadas por la reforma que se propone. En el caso de las Comunidades de autonomía gradual, este tipo de reforma sigue el procedimiento general.

C) *Alteración de las bases territoriales*

Como criterio básico, cabe afirmar que para estas reformas han de seguirse los trámites previstos con carácter general para la alteración del régimen estatutario, incluido, en su caso, el referéndum, y que si se trata de segregarse territorios de una Comunidad que pasan a otra, deberán seguirse dos procedimientos paralelos.

Puede suceder que lo que se intenta es que una o varias provincias se separen de una determinada Comunidad para constituir a su vez una nueva Comunidad Autónoma, lo que no está vedado por la Constitución, que, como sabemos, no asume ningún mapa autonómico. En tales supuestos, que sí encontrarían, al menos de momento, una oposición política difícilmente salvable, sería necesario, a mi juicio, seguir ulteriormente los límites previstos en los artículos 143 y 146 ó 151, en su caso, funcionando la Ley Orgánica de reforma como instancia autorizatoria de este procedimiento.

Algunos Estatutos, concretamente el del País Vasco y el de Andalucía, contienen especiales regulaciones para eventuales modificaciones territoriales que les afecten y que pasamos a exponer.

Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Una de las características estructurales de este Estatuto es la apertura de la incorporación de Navarra, a cuyos efectos se establece que si se adoptase tal decisión al amparo de lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta, determinarán los requisitos establecidos por la reforma, incluyendo la aprobación del órgano foral competente, sanción por Ley Orgánica y referéndum.

Ahora bien, aprobado con posterioridad, también por Ley Orgánica, el mejoramiento del régimen foral de Navarra, que incluye un procedimiento singular para su reforma, habría en todo caso que seguir previamente estos trámites.

El Estatuto del País Vasco prevé la agregación de otros territorios que estuviesen enclavados en la Comunidad Autónoma, lo que es el caso del condado de Treviño, en Alava, para la cual se requiere iniciativa municipal, referéndum de la población afectada y aprobación por el Parlamento Vasco y por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Estatuto de Cantabria.

Dentro del título correspondiente a la reforma de los Estatutos, se incluye la posibilidad de incorporación de la Comunidad Autónoma a otra limítrofe a la que unan lazos históricos y culturales. Para ello habrá de seguirse un procedimiento específico en el que se requiere una mayoría cualificada en la iniciativa de la Asamblea, ratificación reforzada de los Ayuntamientos y aprobación de la Comunidad Autónoma receptora y Ley Orgánica.

Estatuto de Castilla y León.

El Estatuto se hace eco de las previsiones contenidas en los dos Estatutos antes mencionados, disponiendo que para la incorporación de provincias limítrofes se precisa un doble acuerdo de las Cortes de la Comunidad y aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

En la hipótesis de segregación de enclaves, el procedimiento incluye solicitud de los Ayuntamientos interesados, informe favorable de la provincia afectada y de la Comunidad de Castilla y León, referéndum de la población y Ley Orgánica.

Como se ve en ambos casos se deben instar dos trámites distintos de reforma, cuya confluencia en el supuesto de los enclaves es problemática, si bien la Ley Orgánica final sería de obligatorio acatamiento para las dos partes implicadas.

Estatuto de Andalucía.

Este Estatuto, que contempla la posible incorporación de Gibraltar, aunque, por supuesto, sin expresa referencia al caso, dispone que la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otras Comunidades se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española.

D) La liquidación del régimen autonómico privativo

Tampoco está prohibida por la Constitución la desaparición del régimen autonómico de que disfrutaba una determinada Comunidad. Sin embargo, es lo cierto que la decisión excedería de la tramitación

prevista para la reforma, que no incluya lógicamente la disolución de la Comunidad Autónoma en cuanto tal. Pero de todas formas es ocioso insistir en estas consideraciones que tienen un carácter nuevamente especulativo, ya que es improbable que ningún territorio quiera dar este paso y menos aún que en tal caso la propuesta encontrase eco en las Cortes Generales.

Pero lo que sí puede suceder es que una Comunidad decida abdicar, no del régimen autonómico, sino del singular que la correspondía, fundiéndose con otra limítrofe y desapareciendo su Estatuto. Esta transformación es en el fondo la que, como vimos, se prevé de cara a la hipotética integración de Navarra en el País Vasco y a la posibilidad de incorporación territorial contenida en los Estatutos de Cantabria y Castilla-León.

Cabe preguntarse si en el caso de que no existan previsiones estatutarias se podría llegar a resultados análogos para otras Comunidades uniprovinciales o pluriprovinciales que desearan refundirse o incorporarse a otra aledaña.

Aquí desde luego no opera la prohibición federativa que contiene la Constitución, pero creemos que se necesitaría al menos una Ley Orgánica, que autorice, a la inversa, el proceso inicialmente seguido para llegar a la Constitución de la Comunidad, como hace en definitiva el Estatuto de Cantabria. Se requeriría, además, que las Comunidades afectadas tuviesen análogo régimen de autonomía.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La calificación de los Estatutos de Autonomía, en principio una típica operación lógico-jurídica, difícilmente puede substraerse a la influencia de posicionamientos previos sobre este polémico tema que en un extremo presentan reminiscencias nostálgicas autodeterministas y en el otro pretenden identificar aquí una simple reforma descentralizadora. Pero es cierto que el rigor jurídico interpretativo no puede desconocer la sustancia política que ha animado los procesos decantadores de las normas estatutarias.

Creemos que más allá de una catalogación unilateral, como ya ha hecho la mejor doctrina que se ha ocupado de esta materia, los Estatutos pueden ser considerados desde el triple enfoque que a continuación abordamos.

A) *Los Estatutos como integrantes del bloque constitucional*

Los Estatutos en cuanto delimitan y precisan el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a las Nacionalidades y Regiones, en sus aspectos normativos, ya que contienen también declaraciones y programas de otro carácter, suponen la materialización, al más alto nivel, del ordenamiento fundamental.

El Tribunal Constitucional los ha reconocido ciertamente esta naturaleza, señalando que para interpretar la normativa aplicable en determinados casos hay que acudir al «bloque de constitucionalidad», partiendo del hecho de que «la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas» (Sentencia de 23 de marzo de 1982, también la de 24 de mayo de 1982).

Esta remisión y apoderamiento constitucional directo hace que los Estatutos primen sobre las demás normas, sean estatales o autonómicas. No es que constituyan formalmente un escalón superior a las leyes, incluidas las orgánicas, sino que al incardinarse inmediatamente en la Constitución, una vez acreditada su congruencia, los Estatutos no podrán ser desconocidos por aquellas normas sin que incurran con ello en anticonstitucionalidad.

Claro está que las anteriores conclusiones no pueden predicarse con simplista rotundidad. De un lado, los Estatutos no definen con nitidez, según se verá, su propio ámbito competencial y funcional, y de otro, existen normas que a su vez también traen causa directa de la Constitución en cuanto a la especificidad de su contenido material, por lo que la determinación de este bloque es tarea a realizar, dinámicamente, por el Tribunal Constitucional y la praxis constitucional-autonómica, para la que desde luego constituyen una sólida base los Estatutos en vigor.

B) *Los Estatutos como norma autonómica básica*

Aunque no es legítimo identificar pura y simplemente a los Estatutos de Autonomía con las Constituciones de los Estados federados, sí es cierto que existen entre ambos cuerpos normativos analogías notables en cuanto que, como señala el artículo 147.1 de la Constitución, suponen la norma constitucional básica de cada Comunidad Autónoma.

Los Estatutos constituyen la clave de bóveda de los respectivos ordenamientos autonómicos a los que legitiman en su conjunto. Recordemos la constitucionalización de las autonomías que los Estatutos realizan y, por tanto, su supremacía sobre normas que ignoren esta legitimidad, lo que es válido también para la legislación autonómica.

La propia producción normativa de las Comunidades Autónomas, tanto legislativa como reglamentaria, sólo es posible a partir del montaje institucional que los Estatutos realizan que, en su concreto funcionamiento, ha de atemperarse a las disposiciones estatutarias.

La disponibilidad del legislador autonómico encuentra su límite y medida en las prescripciones estatutarias, por lo que creemos no podrá abdicar íntegramente de responsabilidades específicas, como se ha intentado en algún proyecto, deslegalizando materias y traspasándolas a otros entes territoriales.

C) *El Estatuto en cuanto ley estatal singular*

No parece controvertible el que los Estatutos sean formalmente una ley orgánica, y resulta ocioso hacer hincapié en el carácter aprobatorio de esta ley (art. 81), ya que el acto de sanción legal presta este carácter a todo el contenido estatutario.

Los Estatutos, una vez aprobados, se integran en el ordenamiento jurídico general del Estado (art. 171.1) y en este sentido son leyes estatales fruto de la soberanía de las Cortes Generales.

Pero los Estatutos son algo más que esto, e incluso que la Ley autonómica reforzada que aquí contempla un autorizado sector de la doctrina, no agotando su singularidad en el plus de garantías que representa el especial procedimiento establecido para su adopción y para su reforma, lo que les da una notable rigidez a la hora de intentarse su alteración.

Pero más allá de esto, creemos que los Estatutos suponen en realidad la concreción de un pacto reconducible al que subyace en el modelo federativo, si bien sus efectos jurídicos sólo se producen a partir de la ley de su sanción que explicita y materializa los términos del convenio conseguido. Ello parece válido, como nos proponemos demostrar, para los Estatutos de las Comunidades actualmente con autonomía plena, pero también, en su momento, para las restantes Comunidades.

Si repasamos el *iter* procedimental del artículo 151 de la Constitución podemos deducir seguramente que los trámites que contiene suponen en realidad sucesivos momentos del acuerdo final de voluntades.

Recordemos que se produce en primer lugar la iniciativa autonómica por parte de las representaciones de los territorios afectados, que seguidamente y también en aquellos medios se formula un proyecto de Estatuto que posteriormente es discutido por una Comisión Mixta, y que si se alcanza acuerdo el texto es sometido a referéndum, cuyos resultados, si son positivos, determinan la intervención de los Plenos de las dos Cámaras de las Cortes, que decidirán mediante voto de ratificación, ulteriormente sancionado y promulgado como ley.

Aunque en el caso de que no se llegase a un acuerdo, el proyecto se tramitaría como ley (art. 151.2.5), es importante resaltar que en tal supuesto el texto aprobado por las Cortes necesitaría, para ser promulgado como ley, el previo consenso de las Comunidades afectadas, expresado a través de un referéndum.

Los planteamientos que venimos realizando lucen inequívocamente en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuyo preámbulo se afirma:

«Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el gobierno en el ejercicio de su iniciativa legislativa formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica.»

Pudiera objetarse que esta ley sanciona un Estatuto por cauces procedimentales atípicos, pero en cualquier caso resulta esclarecedor de la viabilidad constitucional de los convenios que subyacen también en el procedimiento estatutario ordinario.

Esta tesis se refuerza además, a mi juicio, incontestablemente, con base a la normativa vigente para la reforma de los Estatutos que incluye, además de la iniciativa de reforma, tres pronunciamientos

independientes, sin cuyo cumulativo concurso la reforma no es viable: aprobación del Parlamento autonómico, aprobación de las Cortes Generales y confirmación mediante referéndum. En su caso, la promulgación final de la Ley Orgánica sancionatoria supone formalmente la imputación estatal de los resultados de una compleja articulación de voluntades.

Para los Estatutos de Comunidades con autonomía gradual, el procedimiento inicial de su sanción no permite desde luego extraer idénticas conclusiones. Bien es verdad que la iniciativa parte también de las representaciones territoriales, y que el proyecto de Estatuto se elabora por miembros de las Diputaciones, diputados y senadores, sin embargo, a partir de este momento la tramitación es la ordinaria de una Ley Orgánica, sin que las Cortes tengan más condicionantes que los derivados del juego entre bastidores entre los grupos parlamentarios y las representaciones territoriales. Pero esto no afecta a la formal soberanía decisoria, y por lo demás la existencia de este tipo de acuerdos previos es común a buena parte de las leyes para las que se ha tanteado antecederentemente su aceptabilidad.

Cuando realmente aparece un procedimiento negociado en la tramitación de las normas estatutarias es precisamente en el momento del tránsito de la autonomía gradual a la plena, lo que, por otra parte, parece consecuente y significativo.

El dispositivo adoptado para la efectividad de esta transición pasa naturalmente por la reforma de los Estatutos en vigor, para lo que como vimos, era necesario la coincidencia de la voluntad de la Asamblea regional y de las Cortes Generales.

Existe, no obstante, una diferencia substancial entre nuestro sistema y los federales propiamente dichos, en cuanto que en éstos la ratificación de las Constituciones de los Estados, en el caso de haber sido previsto, se limita a contrastar la compatibilidad del texto con la Constitución, lo que puede suceder también con las facultades de control del Parlamento nacional sobre los Estatutos regionales.

Entre nosotros esto no es así, y tanto en la adopción de estos Estatutos como en su reforma, el Parlamento se reserva amplios poderes, aunque en este último caso solamente para la opción, aprobación o denegación. Pero como anticipábamos, creemos que la praxis constitucional autonómica va a seguir derroteros reconducibles a la ortodoxia federal.

