

DR 06 62

Asignatura, Derecho Político II, título del guión, el Estatuto de Autonomía Catalán, autor Miguel Herrero Lera, día de grabación el 15 del 5 del 81, día de emisión el 1 del 6 del 81. El tema 30 del programa, como ustedes saben, está dedicado al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tema este que por referirse al más general de la Organización Territorial del Estado nunca ha dejado de estar de actualidad.

La reciente Ley Orgánica de Harmonización de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el informe encargado por el Gobierno en relación con el artículo octavo de la Constitución a una comisión de expertos y que se acaba de hacer público, renuevan, si cabe, esta dimensión de actualidad que, por otra parte, seguirá persistiendo en el futuro dado el tratamiento abierto y voluntariamente inconcluso que nuestros constituyentes dieron a este tema en su momento. Entrar ahora en el análisis detenido de tal hecho resulta poco menos que imposible y, por otra parte, en el guión correspondiente al tema de la Organización Territorial del Estado ya les habrán puesto a ustedes en antecedentes acerca de estos presupuestos más generales de los que el Estatuto de Autonomía Catalán no es sino una de las concreciones posibles. Así pues, y sin más preámbulo, paso a resumirles algunos de los aspectos contenidos en el tema 30 del programa, al menos aquellos que constituyen su armazón básico, al objeto de adelantarles su contenido, en tanto no dispongan del material didáctico propiamente dicho.

Como es sabido, con la aprobación de la Ley Orgánica 4 barra 1979 de 18 de diciembre, aparecida en el Boletín Oficial del Estado número 306 de 22 de diciembre del mismo año, la nacionalidad catalana accedía al régimen de comunidad autónoma, tal y como la Constitución Española de 1978 quedó reconocido y garantizado para el conjunto de las nacionalidades y regiones integrantes e integradas en España, artículo segundo de la Constitución Española. Se consumaba así y tras un periodo de restablecimiento provisional de la generalidad mediante el Real Decreto Ley de 27 de septiembre de 1977, la fase a través de la cual Cataluña dejaba de ser un régimen preautonómico y pasaba a constituirse en la comunidad autónoma de Cataluña propiamente dicha. Lo primero que cabe subrayar es, pues, el cambio que supone la aprobación de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que como ya hice constar aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1979 respecto del Real Decreto Ley al que se acaba de hacer referencia como mecanismo provisional ideado para restablecer la generalidad hasta, como en él mismo se señala, la entrada en vigor del régimen de autonomía, propiamente dicho, quedara aprobado.

Pues bien, en términos jurídicos, la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía catalán equivale a la conformación de lo que en adelante en Cataluña será su norma institucional básica y a la vez, como señala el artículo 147.1 de la Constitución Española, parte integrante del ordenamiento jurídico estatal. En términos políticos, el cambio que se ha producido es el que existe entre el restablecimiento provisional de una institución histórica, cual era la de la

generalidad, y la recuperación definitiva y original de sus nuevos poderes de autogobierno. Cataluña, como reza el preámbulo del Estatuto ejerciendo el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran España, manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad autónoma.

No hay pues solución de continuidad en lo que a la naturaleza de los contenidos jurídicos y políticos se refiere entre ambas etapas. De un régimen preautonómico que el Estado instaura simbólicamente y sin otro alcance práctico que el de delegar la gestión de determinadas competencias a la generalidad, se ha pasado a la autoconstitución de Cataluña en comunidad autónoma. Lo que representa, dicho en otras palabras, dejar de ser una mera prolongación de la administración estatal para constituirse en una comunidad con un grado de identidad y de organización políticas propias desde las que, a su vez, se produce una nueva integración al nivel máximo de articulación política que el Estado español representa.

Pues si, en efecto, dada la configuración unitaria que la Constitución española en primer término establece, es a éste a quien se hace depositario último de los poderes que el ejercicio de la soberanía conlleva, artículo 1.2 de la Constitución, el derecho que la misma reconoce al autogobierno, dota igualmente a la comunidad autónoma de Cataluña ya constituida, de otros poderes que los meramente resultantes de las competencias que fraccional y unilateralmente el Estado le transfiriera en su día. Tales son la potestad legislativa y de gobierno que dentro del ámbito competencial propio les caben, así como, y sin perjuicio de que la función jurisdiccional esté atribuida al Estado, artículo 149.5 de la Constitución, una administración de justicia propia que contará con un Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como máximo órgano judicial de apelación en su ámbito territorial. En el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña se sintetiza la naturaleza de este cambio en los términos siguientes.

El presente Estatuto, se dice, es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. El segundo punto que en estas breves consideraciones quisiera subrayar es el que se refiere a la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía. O dicho de otra manera, ver en qué manera y con qué alcance la Constitución española enmarca y regula tanto el reconocimiento como el ejercicio del derecho a la autonomía.

Se trataría, por tanto, de precisar el modo de ser que los Estatutos de Autonomía revisten en cuanto máxima expresión jurídica que son del acceso al autogobierno, en este supuesto concreto del acceso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por parte de las nacionalidades y regiones que ya se hayan dotado de los mismos o que puedan hacerlo en el futuro. A este respecto, lo primero que hay que señalar es la propia definición que la Constitución les otorga. Pues bien, según el artículo 147 de la misma, son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.

Y prosigue el texto constitucional. El Estado le reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. He aquí, pues, sus dos notas principales.

Constituir de un lado el ordenamiento propio y tener este, en último extremo, en el ordenamiento estatal, la razón de ser de su eficacia externa. Por lo que hace al ordenamiento propio de que en el ejercicio del derecho a la autonomía toda Comunidad Autónoma se dota, la Constitución prevé que en él sean contemplados a su vez dos aspectos, el orgánico propiamente dicho y el competencial. Aspectos ambos cuyo alcance varía según sea el procedimiento empleado para constituirse en Comunidad Autónoma.

En lo que hace a la eficacia externa de la legalidad producida por cada una de estas, hay que señalar que tanto la derivada del ejercicio primero al derecho a la autonomía, es decir, los estatutos propiamente dichos, como la producida con posterioridad, es decir, las leyes regionales, no tienen su razón de ser ni en la sola voluntad de quienes hagan uso del derecho a la autonomía ni en la finalidad a que el ejercicio de tal derecho está encaminado, es decir, a la creación de una Comunidad Autónoma. Antes bien, es el reconocimiento que en el ordenamiento estatal español se hace, tanto del principio del autogobierno como de los ámbitos internos y externos donde éste pueda desenvolverse, lo que da eficacia normativa externa a los estatutos y a las leyes surgidas en sus marcos. La Constitución Española, en cuanto expresión originaria y suprema del ordenamiento jurídico del Estado, será así el marco de referencia insoslayable de toda actividad normativa que emane de las Comunidades Autónomas, y antes que de ninguna otra, de los propios estatutos de autonomía en cuanto manifestación primera del acceso al autogobierno, acceso por virtud del cual éstas se dotan de sus órganos y se ascriben sus competencias.

Pero todavía hay en la Constitución alguna precisión más en lo que a la naturaleza jurídica de los estatutos se refiere. Así, el artículo 81.1 establece que su aprobación se hace mediante ley orgánica, lo que quiere decir que si su incardinación en el ordenamiento jurídico general se hace a través de esta modalidad normativa, su contenido no se identifica totalmente ni con el de una ley regional ni con el de una ley orgánica más, pues los estatutos no son leyes exclusivamente estatales. De ahí que para su modificación o derogación, además de exigirse la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto, artículo 81.2 de la Constitución, se precise el refrendo entre los electores inscritos en los censos correspondientes a la comunidad autónoma de que se trate, artículo 152.2 de la Constitución.

Finalmente, dejar constancia que en caso de conflictos las normas del Estado prevalecerán sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, siendo en cualquier caso el derecho estatal supletorio respecto del de aquellas, artículo 149.3 de la Constitución.