

... En estos mismos días se va a proceder a la constitución de las nuevas Cortes Generales salidas de las elecciones recientemente celebradas. Con ellas va a empezar una nueva etapa de reconstrucción interna del edificio del Estado que la constitución, que viene a jugar en este aspecto el papel de los planos integrantes de un proyecto, contribuye a diseñar. Pieza esencial en esta tarea son los estatutos de las comunidades autónomas. Los proyectos de los dos primeros ya están en las Cortes, en las que ingresaron Inés Tremis al finalizar la anterior legislatura.

La tramitación parlamentaria será una de las primeras tareas que deban abordar las nuevas Cortes. Es pues el momento de preguntarse qué son los estatutos, qué lugar ocupan en el ordenamiento jurídico, cómo se elaboran, cuál es su contenido y su función propia. A todas estas preguntas voy a intentar dar ante ustedes una primera respuesta. Antes de ello conviene quizás explicar brevemente qué significan hoy en el ámbito jurídico político las voces estatuto y autonomía, esas grandes palabras que van y que vienen en boca de todos los españoles. Como todo concepto, el de autonomía es al mismo tiempo un fruto de la experiencia histórica y un instrumento de trabajo. En el primer aspecto interesa subrayar que el término surge a lo largo de los siglos XI y XII, que es el término de la edad de la autonomía, como se les ha llamado, a lo largo de los cuales se van a la vida de los españoles.

consolidando los nuevos reinos que servirán de base al estado moderno sin perder por ello la conciencia de pertenecer a una unidad superior, el imperio. Este doble movimiento de autoafirmación por un lado, de instituciones emergentes a la vida jurídico-política, y de mantenimiento por otro, de una secular unidad de la res pública christianorum, tiene, como no, su reflejo propio en el sistema normativo. Dentro de él se distinguen, en efecto, dos polos, dos focos diferentes. Por una parte, el *ius proprium* de las instituciones nacientes, que no reclama el nombre del *ex*, sino el *destatutum*, y por otro, la *lex per antonomasia*, que es el derecho romano exaltado como derecho común del ordenamiento universal. El concepto de autonomía no se refiere, pues, ni se ha referido nunca, ni menos se refiere ahora, a los ordenamientos originarios. No equivale tampoco a soberanía, ni implica una independencia.

total y absoluta. Muy al contrario, las voces autonomía y estatuto han designado históricamente y designan hoy a aquellos ordenamientos menores que reconocen uno superior a ellos y que son, a su vez, reconocidos por éste, dentro de cuyo marco general es posible el ejercicio de poderes concretos de autonomía, que eso es justamente el significado etimológico de la palabra autonomía, al servicio de determinadas necesidades peculiares que el propio ordenamiento superior considera relevantes con carácter general. Tras esta explicación, es ya más fácil, supongo, conjugar el binomio unidad-autonomía que luce en el artículo 2 del texto constitucional. Lo será también, sin duda, entender cuál es el valor jurídico concreto que corresponde a los estatutos de autonomía europeos. En el ordenamiento general del Estado. Veámoslo.

147 de la Constitución afirma en su número 1 que dentro de los términos de la presente Constitución los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico, lo cual está en la línea del desarrollo histórico al que acabamos de hacer referencia. ¿Qué quiere decir la expresión norma institucional básica que emplea el precepto citado? Que la finalidad de los estatutos es proveer a la organización de las comunidades autónomas, fijar sus órganos, su composición, su funcionamiento, sus competencias. Salvo en lo que se refiere a este último aspecto, las competencias, que viene prejuzgado por la propia Constitución en los términos que analizaremos con detalle el próximo día, en todo lo demás los estatutos gozan de la más amplia libertad a la hora de diseñar la organización de las comunidades autónomas, ya que el texto constitucional se abstiene incluso de configurar las comunidades autónomas.

un modelo general únicamente en el caso de las comunidades especiales se prevé un esquema organizativo mínimo al precisar el artículo 152 número 1 que la organización de éstas se basará en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure además la representación de las diversas zonas del territorio un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey al que corresponde la dirección del consejo de gobierno la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del estado en aquella el presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea la previsión constitucional de este esquema no tiene sin embargo el sentido de limitar la capacidad auto organizativa de estas comunidades autónomas

sino más bien el de subrayar que en todo caso tendrán el carácter y la estructura propios de una entidad

política que se configura a imagen y semejanza del propio Estado. Sería equívoco, sin embargo, extraer de todo ello la conclusión de que el Estatuto es una especie de micro constitución. En efecto, las constituciones tienen normalmente dos partes bien diferenciadas. Una parte llamada dogmática, que contiene el código de derechos y deberes fundamentales de todos los ciudadanos, y otra de carácter orgánico, que establece la estructura y composición de los distintos órganos del Estado y las reglas básicas de funcionamiento de los mismos. Pues bien, los Estatutos de Autonomía, como ya hemos visto, solo tienen esta última parte, es decir, la parte orgánica. Más aún, a los Estatutos les está expresamente vedado tocar siquiera lo que constituye el contenido propio de la parte dogmática.

de los textos constitucionales propiamente dichos, ya que esta es materia que afecta esencialmente a la unidad del Estado. Así resulta con toda claridad de lo dispuesto los artículos 138, número 2 y 139 de la Constitución. El primero de ellos dice así Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales. El segundo, por su parte, establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. El Código de Derechos y Deberes es igual, pues, para todos los españoles y los estatutos de autonomía no pueden alterar ni directa ni indirectamente esta igualdad social. La sustancia.

Con lo que acabamos de decir queda explicado lo que son los estatutos desde el punto de vista material. Resta explicar ahora qué son desde el punto de vista jurídico formal y qué lugar ocupan desde este punto de vista en el seno del ordenamiento jurídico del Estado en el que, como afirma el artículo 147, número 1, se integra. Por lo pronto hay que decir que los estatutos de autonomía tienen el carácter de leyes orgánicas. Se trata, pues, de leyes formales cuya aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta del Congreso, como indica el artículo 81 de la Constitución. ¿Son leyes del Estado o bien leyes de las propias comunidades autónomas? Contestar esta pregunta requiere analizar el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía. Y, por último, el tema de los estatutos que la Constitución regula con detalle. Dos son los supuestos posibles.

a. El de carácter general, pensado para las comunidades autónomas que hemos venido llamando de derecho común y que está regulado en el artículo 146 de la Constitución, según el cual, el proyecto de estatuto será elaborado 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 y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley. b. En este caso, no es posible ninguna duda. Las asambleas regionales elaboran solamente el proyecto de estatuto y son las Cortes Generales las que tramitan ese proyecto, como cualquier otro proyecto de ley, y previas las enmiendas y debates correspondientes lo convierten en ley. Se trata, pues, inequívocamente, de leyes aprobadas por las Cortes Generales, de leyes del Estado, sin otras peculiaridades que las relativas al origen y elaboración del necesario proyecto previo. El segundo supuesto...

aplicable a las comunidades autónomas especiales, es decir, a Cataluña, Galicia, el País Vasco y aquellas otras que acrediten en la forma prevista en el artículo 151 un espíritu autonomista más intenso, la cuestión es un poco más complicada, ya que el procedimiento previsto en el citado artículo 151 es más complejo. En efecto, el proyecto de estatuto es elaborado inicialmente por la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad y una vez aprobado por dicha Asamblea es objeto de estudio por la Comisión Constitucional del Congreso con la asistencia de una delegación de la Asamblea proponente. Tras ese estudio pueden ocurrir dos cosas, que exista acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Autónoma sobre el contenido del proyecto o que no exista. En el caso de que exista acuerdo, el texto se somete a referéndum en todas las provincias integrantes de la Comunidad Autónoma y si éste es favorable al mismo, se eleva a la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Autónoma. Y se eleva al Pleno de las Cortes que emitirán sobre dicho texto un voto.

de ratificación pura y simplemente lo que excluye la posibilidad de modificar o enmendar el texto refrendado esta limitación de la intervención de las cortes generales a un simple voto de ratificación sin posibilidad de modificar el texto del estatuto pudiera hacer pensar que este es una ley de la comunidad autónoma más que una ley del estado esa conclusión sería falsa sin embargo y ello por las siguientes razones en primer lugar porque por mucho que en el proceso de elaboración del estatuto juegue un papel preponderante la voluntad de la asamblea de parlamentarios de la comunidad y de que esa voluntad sea incluso confirmada mediante referéndum es innegable que sólo la voluntad final de las cortes generales convierte al estatuto en ley desde un punto de vista jurídico formal es evidente que el voto final de ratificación puede ser negado por el pleno de las cortes con lo cual el estatuto no podrá ser sancionado y

promulgado como ley ni alcanzaría fuerza de obligar podría desde luego tacharse 7

formalista esta conclusión y objetarse que desde el punto de vista político es impensable que las Cortes nieguen la ratificación final a un texto que ha obtenido el refrendo popular. Esto en efecto es así, pero de ello no puede concluirse, sin embargo, que el Estatuto alcance valor de ley por la sola voluntad de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta que para llegar a esta situación es preciso que previamente se haya obtenido un acuerdo entre la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Autónoma y la Comisión Constitucional del Congreso, ya que de no obtenerse ese acuerdo, el Estatuto elaborado por aquella Asamblea tendrá que tramitarse como proyecto de ley ante las Cortes Generales. La voluntad del órgano legislativo estatal es pues la llave del procedimiento en todo caso. Ello obliga a concluir que también en este supuesto especial los Estatutos son leyes del Estado, como tales forman parte del ordenamiento jurídico estatal en los términos que precisa el artículo 147, número 1 de la Constitución. Gracias.

En Derecho Administrativo II acaban de escuchar al catedrático de la asignatura, don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, que ha desarrollado la primera parte del tema...