

# LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

POR

JOAQUÍN TORNOS MAS

Profesor de Derecho administrativo  
Universidad de Barcelona

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ELABORACIÓN: A) *El procedimiento del artículo 146.* B) *El procedimiento del artículo 151,2: a) Sistema extraordinario. c) Restricción del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. C) El procedimiento del artículo 144. D) El recurso previo de inconstitucionalidad.*—III. MODIFICACIÓN.—IV. NATURALEZA Y JERARQUÍA NORMATIVA: A) *Naturaleza de los Estatutos: a) Estatutos aprobados según el artículo 146. b) Estatutos aprobados según el artículo 151,2. B) Jerarquía normativa.*—V. CONTENIDO: A) *Materias que deben regular. B) Materias que pueden regular. C) Materias que no pueden regular. D) El problema de las normas programáticas.*—VI. CONTROL Y GARANTÍA DE LOS ESTATUTOS: A) *Control. B) Garantías: a) La aplicación del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. b) Los problemas de legitimación. c) El posible Tribunal de «Garantías estatutarias».*—VII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 ha alterado de forma sustancial la organización del Estado español, al reconocer la existencia de Comunidades autónomas en las que reside el poder de dictar leyes. La consagración y definición de este pluralismo político, que tiene su base en el reconocimiento del derecho de autonomía definido en el artículo 2.º de la Constitución, se realizará a través de los respectivos Estatutos, respetando éstos el mandato constitucional y, de forma especial, lo dispuesto en el título VIII.

La nueva definición del Estado tiene, pues, en los Estatutos de Autonomía una pieza clave, ya que son ellos los encargados de llevar a la práctica las posibilidades que la Constitución se limita a enunciar. La organización estatal, puede decirse, está delimitada en la Constitución, pero no definitivamente establecida, pues para ello es preciso ver cuál es el uso que se hace de los preceptos del título VIII. Por ello, sólo una vez constituidas todas las Comunidades autónomas con sus

respectivos Estatutos, o rechazada esta posibilidad, se podrá conocer cuál es la organización que, al margen de ulteriores modificaciones, configura la realidad del Estado español.

Independientemente de estas consideraciones sobre el valor político del Estatuto, la aparición de esta nueva figura en la Constitución supone la irrupción en el sistema jurídico de una nueva norma, cuya naturaleza y ubicación dentro del sistema general de fuentes del derecho debe tratar de determinarse con precisión. Si es verdad que se ha roto el sistema unitario en el que existía únicamente un tipo de ley formal, en la actualidad aparecen una pluralidad de leyes emanadas por las Cortes Generales o las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades autónomas, con igual rango jerárquico (1), entre las que se encuentra el Estatuto.

Analizar el Estatuto en cuanto norma jurídica, su elaboración, aprobación y modificación, así como su contenido y control, va a ser el objeto de este trabajo. La cuestión tiene indudable importancia, y no sólo por la necesidad de establecer unos criterios de armonización y coherencia dentro de un sistema, determinando las relaciones del Estatuto con el resto de las fuentes del Ordenamiento jurídico, sino porque con el estudio de los Estatutos se aborda, de hecho, el tema de la naturaleza propia del Estado, la cuestión de la soberanía y el lugar en donde ésta reside.

Pues bien, ante tales cuestiones el camino que parece más adecuado es olvidar planteamientos apriorísticos sobre la configuración del Estado, y acercarse de forma detenida y detallada a la figura del Estatuto, para ver cuál es la configuración que del mismo ha hecho el texto constitucional.

En este sentido, debe adelantarse que no es posible referirse de forma indiferenciada al Estatuto, pues en la Constitución se recogen distintos tipos posibles de Estatuto que, si en cuanto a su carácter de norma institucional básica de las Comunidades autónomas son idénticos, poseen muchos aspectos que los hacen claramente diferenciables. Por ello, en la primera parte del trabajo distinguiremos las diversas modalidades de Estatuto, para examinar posteriormente con mayor detenimiento los Estatutos aprobados por el procedimiento del artícu-

---

(1) Sobre la identidad de rango jerárquico de estas diversas fuentes, al proceder todas ellas de un mismo órgano, y frente a la teoría que cree ver en ellas un diverso rango normativo, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 3.ª ed. Madrid, 1980, p. 135.

lo 151,2, tratando de profundizar en su naturaleza y su posición en el sistema general de fuentes.

## II. ELABORACIÓN

El procedimiento de elaboración de los distintos tipos de Estatuto dará las claves necesarias para proceder a determinar tanto su naturaleza, como su posición en el sistema de fuentes, cuestiones éstas que no pueden deducirse de forma inmediata de ningún precepto constitucional. Por esta razón, examinaremos ahora los distintos procedimientos de elaboración, para extraer en el próximo apartado las oportunas conclusiones.

No vamos a estudiar la fase previa a la elaboración de los Estatutos, es decir, la iniciativa del proceso autonómico, fase ésta que requiere unos requisitos y trámites específicos, y que determina, por otra parte, el tipo de Estatuto que pueda luego redactarse (2).

### A) *El procedimiento del artículo 146*

En las Comunidades autónomas que hayan seguido el procedimiento de iniciativa autonómica del artículo 143,2, el proyecto de Estatuto será elaborado «por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores, y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley».

La elaboración del Estatuto cuenta con dos momentos claramente diferenciados: elaboración del proyecto y tramitación del mismo como ley, que deberá ser orgánica, según lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución.

Con relación a la elaboración del proyecto existe un posible punto de confusión si se pone en contacto este momento con la iniciativa del proceso autonómico. La disposición transitoria primera permite sustituir la iniciativa de Diputaciones provinciales u órganos interinsulares por la de órganos colegiados superiores allí donde existe un régimen provisional de autonomía. Pues bien, si el órgano preautonómico pone en marcha el proceso autonómico, resurgirá luego la Asamblea de Diputados o miembros del organismo interinsular, junto con diputados

---

(2) Sobre este tema me remito al preciso y detallado trabajo de LINDE, E., *Procedimientos de creación de las Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», núm. 182, 1979, pp. 287 y ss. Igualmente puede consultarse ALVAREZ CONDE, *Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 202, 1979.

y senadores, para redactar el Estatuto (art. 146 de la Constitución). Esta incomunicación entre la fase de iniciativa, alterada por la transitoria primera, y la elaboración del proyecto no permite marginar a los miembros de la Diputación u órgano interinsular de la Asamblea prescrita en el artículo 146, al exigir el citado precepto su presencia de forma clara en la elaboración de los Estatutos.

Por lo que respecta a la tramitación del proyecto como ley, baste destacar por el momento, sin perjuicio de lo que luego se dirá, que la Constitución especifica que este tipo de Estatutos *se tramitarán como ley por las Cortes Generales*.

### B) *El procedimiento del artículo 151,2*

El artículo 151,2 regula un procedimiento diverso, tanto para aquellas Comunidades autónomas que sigan el complejo sistema del artículo 151,2 en lo relativo a la iniciativa del proceso autonómico (auténtica carrera de obstáculos, como ha sido definido por la doctrina) como para las Comunidades autónomas beneficiadas por la disposición transitoria segunda. Es decir, la iniciativa autonómica (3), el acceso al grado máximo de autonomía y el procedimiento especial para la elaboración del Estatuto aparecen como momentos íntimamente interrelacionados. Como única diferencia, según se actúe en base al artículo 151,1 o a la transitoria segunda, debe señalarse que la convocatoria de los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretende acceder al autogobierno corresponderá, en el primer caso, al Gobierno, y en el segundo, al órgano colegiado preautonómico (disposición transitoria segunda, *in fine*) (4).

Superada esta pequeña diferencia, el procedimiento de elaboración es ya totalmente idéntico, pudiendo distinguirse, no obstante, dentro del mismo cauce procedimental, diversas alternativas posibles para la elaboración definitiva del Estatuto (5).

(3) Parece posible que la transitoria primera se aplique sobre lo dispuesto en el artículo 151, sustituyendo de esta forma a las Diputaciones u órganos interinsulares que exige el citado artículo por los órganos colegiados superiores del ente preautonómico, para saltar así la primera valla de esa larga carrera. Situación excepcional es la que se recoge en la transitoria cuarta, referida al caso de Navarra.

(4) Así, el Decreto de 29 de diciembre de 1978 de la *Generalitat de Catalunya* («Diari Oficial de la Generalitat» de 18 de enero de 1979), convocó a todos los parlamentarios a estos efectos, justamente el mismo día en que apareció en el «Boletín Oficial del Estado» el texto de la Constitución.

(5) En relación con este procedimiento del artículo 151,2, debe recordarse cómo en el Anteproyecto de Constitución (publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 5 de enero de 1978) constituía el mismo el único cauce previsto para la elabora-

a) *Sistema ordinario*

El sistema ordinario, o más exactamente, el que debe ponerse en marcha en primer lugar, consta de las siguientes fases:

1. Elaboración del proyecto por diputados y senadores.

2. Aprobado el proyecto por la Asamblea de Parlamentarios, se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examina con el concurso de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo la formulación definitiva.

En este punto, la redacción de la Constitución presentaba algunos aspectos confusos, que no tardaron en manifestarse (6). Ello hizo preciso la redacción y aprobación por el Congreso de Diputados de un Reglamento sobre elaboración de los Estatutos de Autonomía («BOC» de 8 de junio de 1979). Al margen de conocer con detalle tal proce-

---

ción y aprobación de los Estatutos. El entonces artículo 131 contenía una redacción prácticamente idéntica al actual artículo 151,2, con las únicas diferencias relativas al viejo número cuarto, en el que se decía: «si el Proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley». En el vigente artículo 151,2.º se ha añadido la referencia a la necesaria aprobación del Estatuto en «cada» provincia, y se ha modificado la redacción del texto subrayado, es decir, lo relativo al voto de ratificación. La redacción del artículo 131 del anteproyecto contó con los votos particulares en contra de Alianza Popular, Minoría Catalana y Socialistas. Mientras Alianza Popular propuso que fueran aprobados por ley orgánica y sometidos a referéndum regional, Minoría Catalana y Socialistas trataban de potenciar el papel de la Comunidad autónoma en la elaboración del Estatuto y reducir el de las Cortes a un mero control *a posteriori* de la constitucionalidad del texto. Sobre este tema, *vid.* el trabajo de GERPE, M., «Administració Pública», núm. 1, 1978, pp. 52 y ss. El procedimiento previsto en el artículo 131 se mantuvo, si bien en la redacción publicada el 17 de abril de 1978 en el «Boletín Oficial de las Cortes» aparecía el artículo 138 (en la actualidad artículo 146), y el viejo artículo 131 se convertía en la disposición adicional sexta. Ya en su redacción definitiva, la disposición adicional se convierte en el artículo 151,2. En definitiva, pues, las modificaciones sufridas a lo largo de la fase constituyente no alteraron sustancialmente la redacción inicial. El cambio se produjo en su situación en el texto y en la aparición de un procedimiento alternativo para las Comunidades autónomas que no hubieran plebiscitado con anterioridad un Estatuto o no se acogieran a lo previsto en el artículo 151,1 (antes disposición adicional quinta).

(6) Al margen de la cuestión, también discutible, que encerraba la disposición transitoria sexta, directamente relacionada con este momento procedimental y referida al orden de examen de diversos proyectos en el caso de que se presentaran al mismo tiempo. La solución dada por la Constitución parecía indicar que los proyectos se dictaminaran por orden de entrada, de forma sucesiva, es decir, terminado el dictamen de un proyecto se abriría el plazo de dos meses para conocer del siguiente, y así sucesivamente. Razones políticas forzaron a entender que sucesivamente es lo mismo que simultáneamente, lo que permitió dictaminar al mismo tiempo los proyectos de Estatuto vasco y catalán, sin que este último debiera esperar a computar dos meses desde la terminación del dictamen del proyecto de Estatuto vasco.

dimiento, lo importante es tener presente que en el mismo se regula el modo de *llegar a un acuerdo sobre la formulación definitiva del proyecto de Estatuto* entre la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea proponente.

Entrando ya en el contenido de esta norma reglamentaria, que desarrolla el artículo 151,2-2.º de la Constitución, deben distinguirse los siguientes trámites:

- Admisibilidad del proyecto presentado. Este requisito previo de admisibilidad del proyecto es también aplicable a los otros tipos de Estatuto, es decir, a los elaborados según los cauces de los artículos 143 y 146 ó 144 (7). Este momento procedimental consiste en el examen, por la Mesa del Congreso, del Estatuto y la documentación remitida *al solo efecto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos en orden al procedimiento seguido para la adopción de la iniciativa autonómica y la elaboración del proyecto*. Se trata, pues, de un control meramente formal, centrado en la comprobación por la Mesa del Congreso del exacto cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de iniciativa autonómica y de elaboración de los proyectos. Nada se dirá, pues, sobre el contenido, pero sí podrá rechazarse el proyecto si no se cumplieron todas las exigencias para constituirse en Comunidad autónoma y, luego, para redactar el proyecto de Estatuto (8).
- Determinación de común acuerdo de la formulación definitiva. Esta fase procedimental queda ya reservada de forma exclusiva para los Estatutos elaborados según lo dispuesto en el artículo 151,2 de la Constitución.

---

(7) Como requisito previo antes de proceder a su tramitación como ley orgánica según el procedimiento normal. Así se deduce del artículo segundo del Reglamento comentado, en el que se dispone que: «Cuando el proyecto de Estatuto se hubiere elaborado de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 143 y 146 de la Constitución o a partir de la iniciativa a que se refiere el artículo 144 de la misma, se tramitará en la forma prevista para las leyes orgánicas.»

(8) Si el proyecto no es admitido, se establece el cauce para la subsanación de errores, que corresponderá al Gobierno o a la Asamblea proponente según lo señalado por la Mesa. Si no hay acuerdo sobre los criterios propuestos por la Mesa del Congreso, será el pleno el encargado de decidir en última instancia. Así lo dispone el artículo 1,3: «Si la Asamblea proponente, y en su caso, el Gobierno, discreparen del criterio de la Mesa, éste se someterá al pleno del Congreso para su decisión definitiva. En el debate que se abrirá al respecto se concederán dos turnos a favor y dos en contra y una explicación de voto, previa al mismo, a cada uno de los grupos parlamentarios que no hubiesen consumido alguno de los turnos indicados». Debe notarse cómo algunos defectos serán insubsanables (la falta de acuerdo previo en el proceso de iniciativa económica), y conllevarán la paralización del procedimiento autonómico por un período de cinco años.

- Admitido el proyecto a trámite, el presidente de la Cámara ordena su publicación y su remisión a la Comisión Constitucional.
- Se abre un plazo máximo de diez días para la presentación de «motivos de desacuerdo» (9).
- La Asamblea proponente envía una delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de aquélla y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la Asamblea.

Se concreta de esta forma lo que significa «delegación de la Asamblea proponente», limitando su número y obligando a que mantenga una representación política adecuada a la composición de la Asamblea. No es, pues, parece querer decirse, una Asamblea unitaria, que se opone al Parlamento Central, sino una Asamblea plural, integrada por representantes de varios partidos políticos, cuya obediencia no se sabe muy bien si se sitúa en relación a la Asamblea de donde provienen o al partido (que puede ser o no de ámbito estatal) del que forman parte. En el momento de los pactos y negociaciones esto puede tener, indiscutiblemente, importancia.

- Constitución de una Ponencia en el seno de la Comisión Constitucional, así como en el seno de la delegación de la Asamblea proponente.
- La Ponencia debe llegar a un acuerdo en el plazo de tres semanas, proponiendo el texto definitivo. El acuerdo se logrará cuando «la mayoría de cada una de las Ponencias, expresada en voto ponderado en función al número de parlamentarios de cada grupo o formación política, respectivamente, sea favorable al texto propuesto» (10). De nuevo se insiste en el protagonismo

---

(9) No son enmiendas al no tratarse de un proyecto de ley sino de un texto base sobre el que debe producirse una discusión, una negociación. Por otra parte, debe destacarse que el plazo de diez días se añade al de dos meses, que era el previsto con carácter general en la Constitución (art. 151,2-2.º); el artículo 3,3 del Reglamento ahora examinado establece que «el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151,2 de la Constitución empezará a contarse a partir del día en que finalice el plazo de presentación de los motivos de desacuerdo o del envío de la comunicación de la delegación a que se refiere el apartado anterior, si éste fuere posterior a dicho término. El cómputo de dicho plazo respetará lo preceptuado en la disposición transitoria sexta de la Constitución». De esta forma se vinieron a sumar diez días, si bien se salvó lo dispuesto en la transitoria sexta, lo que debe entenderse en el sentido de que si existe un Estatuto en discusión los motivos de desacuerdo podrán presentarse durante el periodo en que se discute otro Estatuto, para empezar a contar los dos meses de forma improrrogable y automática una vez finaliza el dictamen del primer Estatuto.

(10) Se prevé la posible presencia de representantes del Gobierno, así como de

de los partidos políticos al exigirse el voto ponderado en razón de su importancia. Debe destacarse que la votación es separada, es decir, que no hay una votación única de la Ponencia conjunta, sino que ambas partes, por mayoría, deben llegar a un acuerdo. Se pone de relieve, de esta forma, el carácter pactista o convencional, en cuanto requiere la elaboración del Estatuto la concordancia de dos voluntades diversas sobre un mismo texto, sin que se haya formado una voluntad única en la que se diluya la personalidad de la Asamblea proponente.

- La Ponencia conjunta remite su informe a la Comisión Constitucional y a la Delegación de la Asamblea proponente, con expresión de los textos sobre los que hubiera acuerdo, de aquellos en los que se hubiera manifestado desacuerdo y de los votos particulares.
- Se reúne la Comisión conjunta y se discute el trabajo realizado por la Ponencia.
- Se vota de nuevo separadamente en la Comisión y en la Delegación de la Asamblea para verificar si hay o no acuerdo. No se exige el voto ponderado, pues tanto en la Comisión como en la Delegación de la Asamblea existirá ya una presencia de los partidos políticos ponderada, según su importancia relativa, en el Congreso o en la Asamblea territorial.
- Si no hay acuerdo, puede intentarse de nuevo llegar al mismo trasladando la cuestión a la Ponencia conjunta, que volverá a lograr el acuerdo, en su caso, según el procedimiento que vimos anteriormente.
- En todo caso, una vez concluida la deliberación y votación del articulado será precisa una votación sobre la totalidad, en la que se pronunciarán de nuevo separadamente la Comisión y Delegación. Si hay acuerdo, se seguirá el procedimiento previsto en los números 3 y 4 del artículo 151,2, y si no deberá estarse a lo previsto en el número 5 del mismo artículo 151,2.

3. Referéndum en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyecto de Estatuto.

Alcanzado el acuerdo, y con un texto ya redactado, éste se somete a *referéndum* en las provincias encuadradas en el ámbito territorial de la nueva Comunidad autónoma. El texto debe ser refrendado en

---

expertos que hayan asistido a la Asamblea proponente en el momento de elaborarse este acuerdo.



cada provincia (inciso éste que se añadió a la redacción del anteproyecto de Constitución, entonces artículo 134), pero no se exige ninguna mayoría cualificada ni sobre número de votantes ni sobre el censo, lo que puede sorprender si se recuerda que se exige la mayoría absoluta sobre el censo para la iniciativa autonómica. Sin entrar ahora en los problemas generales que plantea el tema de los referéndums, tal como ha quedado regulada esta institución en nuestra Constitución (11), sí debe recordarse cómo los Estatutos vasco y catalán precisaron de un decreto-ley que regulara la modalidad de su referéndum ante la falta de la preceptiva ley orgánica sobre la materia (12). La situación de necesidad política, ante la falta de la «ley orgánica de las distintas modalidades de referéndum», exigida por el artículo 92 de la Constitución (13), obligó a dictar un decreto-ley que solventara para éstos dos Estatutos el problema del vacío legal, si bien ello fue a costa de incurrir en una posible violación del mandato constitucional que impedía regular esta materia mediante una norma legislativa del Gobierno (14).

4. Aprobado el proyecto de Estatuto en cada provincia, se eleva a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras deciden sobre el texto mediante un *voto de ratificación*.

(11) Para ello me remito de nuevo al trabajo de LINDE, E., *Procedimientos...*, op. cit., pp. 349 y ss.

(12) Decretos-leyes números 13 y 14, de 14 de septiembre de 1979 («Boletín Oficial del Estado» de 24 del mismo mes), y en cuya exposición de motivos se sale al paso de una posible impugnación por anticonstitucionalidad en base a los siguientes argumentos: «El presente Real Decreto-ley se limita a fijar la fecha de la consulta y, dada la inexistencia de normas de desarrollo de la Constitución relativas al referéndum, a señalar la disposición de procedimiento aplicable para el caso concreto, sin introducir ninguna nueva regulación específica de la materia ni normas de carácter general.»

(13) Ley hoy ya vigente tras ser aprobada el 18 de enero de 1980 y su posterior publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del 23 del mismo mes. La citada Ley regula para el futuro todas las modalidades de referéndum autonómico (iniciativa, aprobación y modificación de Estatutos), tal como había sostenido ya con anterioridad LINDE, op. cit., p. 350.

(14) Los argumentos en tal sentido pueden ser varios. En primer lugar, la discutible existencia de «extraordinaria y urgente necesidad», pues desde el inicio del proceso autonómico y elaboración de los Estatutos se conocía la necesidad de esta ley, sin que pueda acudirse en materia de Decretos-leyes a la política de los hechos consumados por negligencia de los titulares de la iniciativa legislativa. En este sentido, puede recordarse cómo en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 12 de junio de 1979 (núm. 79-1) apareció una proposición no de ley del grupo Coalición Democrática en la que se solicitaba del Gobierno remitiera a las Cortes, para que pudieran ser aprobadas previamente a los Estatutos de Autonomía, siete proyectos de Leyes Orgánicas. Por otro lado, junto a la falta del presupuesto de hecho habilitante, la materia objeto de regulación puede también considerarse como excluida del ámbito de los Decretos-leyes, en tanto afectaba al régimen electoral general. Sobre el tema vid. SALAS, J., *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979.

El texto de la Constitución termina aquí, sin añadir nada más sobre el valor y el procedimiento a través del que debe realizarse este voto de ratificación. Únicamente puede deducirse del artículo 152,2 que deben pronunciarse las dos Cámaras, y que el voto de ratificación es algo diverso de la aprobación de un proyecto de ley, según lo previsto en el capítulo II, título III de la Constitución y los respectivos reglamentos de las Cámaras. Bien es cierto, en este último sentido, que del voto de ratificación se deduce la aprobación del Estatuto, su conversión de proyecto en ley, por lo que es posible identificar el valor jurídico final de ambas acciones (ratificar-aprobar), pero debe distinguirse el cauce procedimental, el modo de llevarse a cabo estas actuaciones por las Cortes Generales.

La diferencia debe marcarse con especial intensidad, por lo que aquí interesa, en relación con el modo de aprobación de las leyes orgánicas que no son Estatutos de Autonomía. Para la aprobación de aquéllas se exige la mayoría absoluta del Congreso, en una votación sobre el conjunto del proyecto, pero previamente ha habido presentación de enmiendas y discusión sobre el articulado, tanto en el Congreso como en el Senado. Pues bien, tal discusión no parece posible en el voto de ratificación; por otro lado, la mayoría cualificada que exige el artículo 81 de la Constitución al Congreso para aprobar el proyecto de ley orgánica no se sabe si deberá también exigirse para ratificar los Estatutos, y, en caso afirmativo, si no podría pedirse también esta mayoría cualificada en la ratificación del Senado.

Ante esta situación, en la que ni el artículo 81 ni el 151,2 de la Constitución daban una respuesta concluyente al problema planteado, de nuevo se recurrió a un reglamento dictado por la Presidencia del Congreso de Diputados que trató de llenar esta laguna legal (al igual que se hizo para regular el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea proponente). En este reglamento («BOC», Congreso de Diputados, de 28 de noviembre de 1979) se dice en su exposición de motivos que «se hace preciso regular el procedimiento a que el Pleno del Congreso de los Diputados habrá de ajustarse en el trámite previsto en el artículo 151,2-4.º de la Constitución». Con tal fin regula la intervención de los Grupos Parlamentarios que podrán, antes de la votación, fijar su posición durante un tiempo máximo de diez minutos, y, por último, añade, la votación se ajustará a lo previsto en el artículo 81 de la Constitución.

La lectura de este breve reglamento aclara algunos puntos oscuros. En primer lugar se reconoce que el trámite de ratificación es algo

particular y propio de la elaboración de los Estatutos, y como tal precisa una específica regulación. En segundo lugar se pone de manifiesto la imposibilidad de discusión previa a la votación, pues el reglamento tan sólo permite a los respectivos grupos parlamentarios «fijar la posición» sobre algo que ya viene dado. Y en tercer lugar, el tema de la votación: se exige la mayoría absoluta por remisión expresa del artículo 3.º del citado reglamento al artículo 81 de la Constitución.

Queda aún por determinar cuál será el procedimiento a seguir en el Senado. Pues bien, esta Cámara no ha dictado al respecto ninguna norma interna como hiciera el Congreso. La ratificación de los Estatutos ya aprobados se llevó a la práctica, y el «BOC» del Senado (17 de diciembre de 1979) dio constancia de la misma en los siguientes términos: «El Pleno del Senado, en su reunión del día 12 de diciembre de 1979, ha aprobado, a efectos de la ratificación prevista en el artículo 151,2-4.º de la Constitución, el proyecto de ley orgánica del Estatuto de Autonomía...». Se mantiene una cierta confusión entre la ratificación y la aprobación; el Senado debería haberse limitado a ratificar, lo que hubiera supuesto, junto con el cumplimiento de los otros requisitos procedimentales previstos, la aprobación del Estatuto. Sin embargo se dice que «ha aprobado el proyecto de ley orgánica del Estatuto», si bien «a efectos de la ratificación», lo que, insisto, revela la confusión existente sobre estas diversas actuaciones de las Cámaras.

Por otra parte nada se nos dice sobre cuál deba ser la mayoría a exigir en el voto de ratificación por el Senado, y, por tanto, varias pueden ser las interpretaciones al respecto. Por un lado puede pensarse en la analogía con el artículo 81 de la Constitución, que tan sólo exige la mayoría absoluta del Congreso, pero, por otra parte, cabría argüir la no aplicación automática del citado artículo y, en cambio, destacar el carácter de Cámara territorial del Senado, lo que llevaría a colocar a éste último en una posición de igualdad, por lo menos, con el Congreso en el momento de la ratificación; es decir, imponer una mayoría cualificada también en el voto de ratificación del Senado. No obstante, ante el silencio del artículo 151,2 y la falta de pronunciamiento expreso del propio Senado, y de forma especial si tenemos en cuenta que la Cámara alta está ya marginada en la misma elaboración del proyecto estatutario, parece más coherente mantener la equiparación con el artículo 81 de la Constitución y exigir del Senado la ratificación por mayoría simple.

En resumen, pues, la ratificación supone un modo particular de aprobación final de los Estatutos, elaborados según el cauce procedimental del artículo 151,2, consistente en un voto sobre el texto presentado, sin discusión previa y por mayoría absoluta en el Congreso, y con mayoría simple en el Senado.

Este papel marginal del Senado en la elaboración de los Estatutos fue ya criticado muy duramente por los senadores durante la discusión del proyecto constitucional. Así, con relación al momento concreto de la ratificación, el profesor OLLERO se manifestó en los siguientes términos: «Surgen numerosas dudas acerca de la significación de la figura del voto de ratificación. ¿Conservan las Cámaras algún poder de enmienda o les priva de ello la Constitución? ¿Puede una Cámara negarse a ratificar un Estatuto? ¿Qué consecuencias jurídicas derivan de esta hipótesis? Si de lo que se trata es de ratificar o no ratificar, parece claro que *las Cámaras pueden deliberar pero no enmendar el texto que se les propone*, que ha de ser aceptado o rechazado en bloque. Si lo que antecede es correcto, la cuestión afecta gravemente a la soberanía del Estado por cuanto en la hipótesis del artículo 145,2, número 3 (hoy art. 151,2, núm. 3.º), la Constitución priva al Parlamento de una competencia fundamental para atribuir su ejercicio a una Comisión de sólo una de las Cámaras, obligada a obrar de acuerdo con una representación de una Asamblea de parlamentarios que ejercen la potestad estatutaria, no del Estado, sino de una Comunidad autónoma» (15).

Desde otra vertiente, el voto de ratificación es también atacado en cuanto obliga al Senado a pronunciarse, sin poder de enmienda, sobre un texto que le viene impuesto, lo que llevó a algunos senadores a solicitar la modificación del procedimiento de aprobación de los Estatutos, dando un mayor protagonismo al Senado, que, por otra parte, se configuraba como la Cámara territorial (16). Falta de parti-

---

(15) Vid. el «Diario de Sesiones del Senado» núm. 54. El senador Díez ALEGRÍA se pronunciaba en términos semejantes (p. 2650): «Si el voto de ratificación es afirmativo nos encontramos con una ley orgánica que no ha sido tratada en el Senado ni en el pleno del Congreso, sino sólo en su Comisión constitucional. *Todo el normal procedimiento constitucional ha sido ignorado* y, de un modo especial, el papel de las Cortes, a las que se priva de su fundamental competencia legislativa para atribuir su ejercicio a la Comisión constitucional del Congreso y a una delegación de la Asamblea de parlamentarios.»

(16) Así, el senador OLLERO denunciaba cómo «en este procedimiento el Senado se ve en la poco airosa posición de, no participando en la Comisión constitucional que interviene en la formulación definitiva del proyecto de Estatuto, verse obligado a otorgar al mismo su voto de ratificación con nulas posibilidades de discutir lo hecho por el Congreso». Para evitar tal situación proponía «atribuir a una Comisión

cipación del Senado, que siendo totalmente cierta en relación con el voto de ratificación, no excluye la posible participación de senadores en la Delegación de la Asamblea proponente.

El efecto de la ratificación es convertir lo que era un «proyecto de Estatuto» en un texto estatutario, en una norma legal, cuya eficacia ya queda tan sólo condicionada a la sanción y promulgación real (17). Caso de no ratificarse el proyecto de Estatuto, la Constitución no ofrece solución. Ante tal situación, entiendo que deberá aplicarse lo previsto en el número 5.º del artículo 151,2, es decir, recurrir al remedio arbitrado para hacer frente a la falta de acuerdo en la Comisión mixta Comisión Constitucional-Delegación de la Asamblea proponente. En ambos casos estamos ante la imposibilidad de proseguir un procedimiento complejo ya iniciado por falta de acuerdo de las dos partes, y, por lo tanto, la salida del *impasse* puede, perfectamente, ser la misma. Es decir, si el acuerdo no se logra en el momento regulado en el número 2.º del artículo 151,2 o en el número 4.º del mismo artículo, la solución se encuentra para ambos supuestos en el número 5.º del citado artículo 151,2.

5. La sanción y promulgación real como ley pone fin al procedimiento de elaboración del Estatuto.

La Constitución dice únicamente que se promulgará como ley, sin determinar qué tipo de ley es el Estatuto. Por lo que respecta a su publicación, ésta deberá realizarse tanto en el «Boletín Oficial del Estado» como en el «Diario Oficial» de la respectiva Comunidad autónoma. En todo caso, la sanción y promulgación corresponden al Rey, sin que sea posible discutir, como se hizo en Italia, si bastaría la promulgación exclusiva por la Comunidad autónoma, solución ésta que encerraba en sí misma una concepción del Estatuto como norma emanada por la potestad estatutaria autónoma de la región (18).

---

mixta de diputados y senadores la formulación definitiva del proyecto de Estatuto, con el asesoramiento de la Delegación de la Comunidad proponente», lo que alteraba sustancialmente el procedimiento previsto, al devolver a las Cortes Generales todo su poder y limitar el papel de la Asamblea proponente a una función asesora. También en contra del procedimiento establecido, y aportando soluciones alternativas, se manifestaron los senadores MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR ARREGUI (*vid.* «Diario de Sesiones del Senado» núm. 54, 1978).

(17) Sobre este particular han llamado la atención de forma especial GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 260 y ss.

(18) Solución que, junto a la taxativa dicción constitucional, tampoco sería posible en nuestro sistema, pues la Comunidad autónoma se constituye con el Estatuto, a diferencia de Italia, en donde los órganos políticos de la región fueron elegidos con anterioridad a la redacción de los Estatutos, de forma que pudieron ellos mismos promulgarlos.

b) *Sistema extraordinario*

En el caso de no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el número 2.º del artículo 151,2 (falta de acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea proponente), el número 5.º del artículo 151,2 establece un cauce procedimental diverso (19). En este supuesto, el proyecto de Estatuto (que en todo caso es elaborado por la Asamblea de Diputados y Senadores de la futura Comunidad autónoma) se *tramitará como proyecto de ley ante las Cortes Generales*. Una vez aprobado el texto (se entiende que deberá aprobarse como ley orgánica, según el mandato del artículo 81 de la Constitución), es preciso el referéndum en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto (20), y caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, se promulgará por el Rey.

c) *Restricción del ámbito territorial de la Comunidad autónoma*

Como última alternativa prevista para hacer frente a un desarrollo distinto del previsto como normal para la elaboración de los Estatutos de Autonomía, según el cauce del artículo 151,2, el párrafo tercero de este precepto prevé el supuesto en que el resultado de los referéndums autonómicos (núms. 4.º ó 5.º del art. 151,2) haya supuesto la no aprobación del Estatuto en una o varias provincias. En estos supuestos, que deben distinguirse claramente de la no aprobación del proceso de iniciativa autonómica del artículo 151,1, el citado párrafo tercero establece que la no aprobación en *una o varias provincias* del proyecto de Estatuto no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR).

El sentido de este tercer párrafo se ha precisado, pues, con la aprobación de la citada ley orgánica, la cual se refiere al tema planteado en su artículo 9.º, 2 y 3. Si en la Constitución se decía que la no aprobación en una o varias provincias no impediría la constitución entre las restantes de la Comunidad autónoma proyectada, el artículo 9.º, 2, de la LOMR regula tal posibilidad exigiendo dos requisitos:

Primero.—Que dichas restantes provincias sean limítrofes.

(19) Cauce que entiendo debe seguirse igualmente en caso de no ratificación del proyecto por cualquiera de ambas Cámaras.

(20) Sobre esta nueva forma de referéndum autonómico me remito igualmente a LINDE, E., *op. cit.*

Segundo.—Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En tal caso, el proyecto de Estatuto será tramitado por las Cortes Generales a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.

En relación con el segundo apartado debe destacarse que en el mismo se añaden nuevos requisitos procedimentales antes de la promulgación del Estatuto. Por un lado se exige acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de las Asambleas de Parlamentarios que hubieran votado afirmativamente el proyecto, pero, además, se obliga a devolver éste último a las Cortes Generales para ser tramitado como ley orgánica a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial. El problema reside en conocer si en el caso del artículo 151,2-4.º esta tramitación por las Cortes Generales se producirá antes o después del voto de ratificación por ambas Cámaras. Ante el silencio de la ley, me inclino por la primera hipótesis. Es decir, primero las Cortes Generales, mediante ley orgánica, adecuan el proyecto de Estatuto al nuevo ámbito territorial. En este momento realizan una operación técnica, mediante la cual no podrán realizar valoración alguna sobre el contenido del proyecto de Estatuto. Posteriormente se procederá a su ratificación, momento en el que se pronunciarán las Cámaras sobre el contenido del proyecto, y, en caso de ser ratificado, se sancionará y promulgará por el Rey. No creo que la tramitación como ley orgánica, a que se refiere el artículo 9.º, 2, de la LOMR, pueda entenderse que suple el voto de ratificación y, en consecuencia, convierta al proyecto de Estatuto en ley. Debe tenerse en cuenta que hasta este momento existe únicamente un proyecto, y que el citado artículo 9.º, 2 especifica que la intervención de las Cortes Generales será a los solos efectos de *su adaptación* (la del proyecto) al nuevo ámbito territorial. Una vez esto realizado, continuará la tramitación del proyecto por los cauces previstos hasta su conversión en ley, esto es, ratificación y sanción real.

La LOMR no termina aquí. En un tercer párrafo del artículo 9.º trata de regular la situación de las provincias en las que el referéndum no fue aprobado, si bien ello se lleva a cabo a través de una redacción no excesivamente clara. El artículo 9.º, 3 dispone que si el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo

en todas o en la mayoría de las provincias, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en donde sí se aprobó se constituyan en Comunidades autónomas si cumplen los requisitos del párrafo anterior. El problema interpretativo que puede plantearse es el siguiente: aprobado el Estatuto en la mayoría de las provincias, deciden constituirse en Comunidad autónoma según el artículo 9.º, 2, de la LOMR y artículo 151,3 de la Constitución. Las restantes provincias deciden, por su parte, reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto sin esperar los cinco años que exige el artículo 9.º, 3. Pues bien, dado que el tercer párrafo del artículo 9.º establece el mencionado plazo de los cinco años si el resultado del referéndum hubiera sido negativo *en todas o la mayoría de las provincias*, las provincias minoritarias que no refrendaron el Estatuto se verán, paradójicamente, favorecidas, al entenderse que éstas podrán iniciar de forma inmediata la redacción de un Estatuto particular. Por el contrario, si fueron mayoría las provincias que no refrendaron el Estatuto, éstas deberán esperar cinco años.

#### C) *El procedimiento del artículo 144*

Como último sistema previsto en la Constitución para la elaboración de un Estatuto de Autonomía debe citarse lo dispuesto en el artículo 144 y disposición transitoria quinta. Se recoge aquí una regulación especial, pensada para las ciudades de Ceuta y Melilla, cuya peculiar configuración impedía aplicarles las normas generales previstas para las Comunidades autónomas que se constituyeran a partir de la organización provincial. Se modifica, en consecuencia, la iniciativa autonómica y se establece que una ley orgánica *autorizará o acordará* un Estatuto de Autonomía para este tipo de Comunidades autónomas. No se distingue, sin embargo, en qué casos será posible la autorización y en qué supuestos la propia ley acordará el Estatuto. En este último supuesto debe entenderse que una ley orgánica, sin intervención alguna de la futura Comunidad autónoma, elaborará y aprobará el Estatuto.

Situación distinta a la de *acordarse* por ley orgánica un Estatuto de Autonomía es la que puede plantearse cuando la citada ley orgánica se limite a *autorizar* un Estatuto de Autonomía. Tal autorización deberá entenderse en el sentido de que con ella se permite a estas



ciudades o territorios no integrados en la organización provincial que se constituyan en Comunidad autónoma, superando los límites impuestos por el artículo 143 de la Constitución. A partir de este momento, debe ponerse en marcha la fase de iniciativa autonómica y elaboración del Estatuto «autorizado», fases en las que puede incidir en cuanto a su desarrollo la ley orgánica de autorización. Al margen de estas posibles injerencias, la transitoria quinta resuelve el problema de la iniciativa autonómica para las ciudades de Ceuta y Melilla, al determinar que serán los respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, los que deberán decidir si hacen uso de la autorización y se constituyen en Comunidad autónoma. De esta forma se supera el problema que planteaba la vinculación de la iniciativa autonómica con la estructura provincial. Nada se dice, no obstante, con relación a la elaboración del proyecto de Estatuto. Ante el silencio de la ley orgánica de autorización deberá entenderse que lo elaborarán, según el cauce del artículo 146 de la Constitución, los Ayuntamientos que tomaron la iniciativa autonómica más los diputados y senadores. Es decir, constituyendo la Asamblea prevista en el propio artículo 146 previa sustitución de los representantes provinciales por los municipales.

#### D) *El recurso previo de inconstitucionalidad*

El procedimiento de elaboración de cualquier tipo de Estatuto puede verse alargado a través del recurso previo de inconstitucionalidad, figura ésta introducida por la ley orgánica del Tribunal Constitucional, y que no se recogía ni en la Constitución ni en los preceptos relativos a la redacción de los Estatutos ni entre las materias propias de la jurisdicción del Tribunal Constitucional (21).

Si es cierto que la relación entre la elaboración de los Estatutos y el Tribunal Constitucional había ya aparecido en algunos votos particulares presentados por distintos partidos políticos en la discusión

---

(21) Por ello es de discutible constitucionalidad el artículo 79 de la LOTC; bien es cierto que el ámbito de jurisdicción del Tribunal Constitucional se dejaba abierto en virtud del artículo 161,1-d) de la Constitución, pero tal ampliación no puede alterar un cauce procedimental ya regulado, y de forma muy detallada, en la Constitución. Así, y por lo que hace al artículo 151,2, si se recurre al recurso previo de inconstitucionalidad se suspenden los plazos, se alarga la tramitación y se modifica, de hecho, el cauce procedimental previsto en la Constitución. Por ello, y al margen de valoraciones sobre la oportunidad de este recurso, el mismo parece inconstitucional.

del proyecto constitucional (22), tal actividad del citado Tribunal se comprendía con un significado distinto, pues en estos procedimientos auspiciados por los votos particulares era la decisión sobre la constitucionalidad o no, en caso de discrepancia entre las Cortes Generales y la Asamblea proponente, lo que se remitía al Tribunal Constitucional. Mientras que, en cambio, en el sistema que hoy consagra nuestra Constitución desaparece ese recurso interno al Tribunal Constitucional, pues debe llegarse en todo caso a un acuerdo, y si no se alcanza, el Estatuto se elaborará como ley orgánica. Por tanto, el recurso previo viene a ser un intento de introducir un elemento extraño en un procedimiento que se basa en unas pautas diversas (la constitucionalidad la deciden las Cortes Generales mediante su voto de ratificación, sin perjuicio de un recurso de inconstitucionalidad posterior una vez ya promulgado el Estatuto), por lo que no se comprende con exactitud su verdadero sentido.

Al margen de esta valoración inicial, importa destacar tres cuestiones en relación con este recurso previo. En primer lugar, su naturaleza de auténtico recurso y no de mero dictamen en el seno de un procedimiento de elaboración de una norma. La peculiaridad de tal recurso es que al no existir una norma como objeto del recurso, y tan sólo un proyecto, el efecto del recurso no puede ser la anulación de aquélla y si tan sólo la suspensión del procedimiento (23).

En segundo lugar, el procedimiento de sustanciación del recurso, que será el previsto para el recurso de inconstitucionalidad (capítulo II, título II de la LOTC), mientras que el plazo de interposición será el de tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviera concluido. Esta referencia al «texto definitivo» ha debido ser especificada en la propia LOTC, pues será distinto este momento según cual sea el procedimiento de elaboración del Estatuto. Así, dispone el artículo 97, a), si el Estatuto se elabora según el artículo 151,2, número 3.º, el texto definitivo será el que debe ser sometido a referéndum en la respectiva Comunidad autónoma. En los otros casos, en que se elaborarán como auténticas leyes orgánicas, el texto definitivo será el aprobado por ambas Cámaras antes de la votación final sobre el conjunto del proyecto.

---

(22) Votos particulares de Minoría Catalana y Socialistas al anteproyecto inicial.

(23) En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980, p. 241.

En tercer lugar, hay que poner de relieve cuáles son los efectos del recurso previo. Su interposición suspende automáticamente la tramitación, mientras que su resolución tendrá efectos diversos según sea el pronunciamiento del Tribunal. Si éste declara la inexistencia de inconstitucionalidad, se reanudará el procedimiento de elaboración del Estatuto. Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad, «deberá concretar ésta y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente» (24).

Junto a estos efectos, el número 5 del artículo 75 especifica que en caso de no apreciación de anticonstitucionalidad tal pronunciamiento «no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa». Es decir, la sentencia desestimatoria no produce efectos de cosa juzgada, lo que hace aún más discutible la operatividad práctica del recurso previo introducido por la LOTC (25). Decimos esto porque, al margen de las críticas que mencionamos con anterioridad, el recurso previo podría justificarse desde un punto de vista político, si se hubiera visto en el mismo un intento de evitar una impugnación y posible discusión y anulación por el Tribunal Constitucional de una norma refrendada en una Comunidad autónoma, con la carga política que ello conllevaría (26). Al permitir un control previo del proyecto, antes de ser refrendado (como previene el artículo 79,1-a), al que nos referimos anteriormente, se hacía posible que el intérprete supremo de la Constitución dictaminara su constitucionalidad, y caso de considerar el proyecto conforme al texto constitucional, proceder a su referéndum, ratificación y sanción real, fases éstas en las que el texto no se modificaría. El alargar el procedimiento de ela-

---

(24) El órgano competente, en el caso del artículo 151,2-3.º, debe entenderse que será la Comisión mixta, Comisión Constitucional-Asamblea proponente, que deberá volver a reunirse para, de nuevo de común acuerdo, dar la formulación definitiva al proyecto de Estatuto antes de someterlo a referéndum.

(25) Esta falta de valor de cosa juzgada lo recoge GONZÁLEZ-PÉREZ, *op. cit.*, p. 245 en nota 6: «Si el Tribunal estimó que la norma impugnada era constitucional es cuando continuará el procedimiento y podrá promulgarse la ley. En este segundo aspecto tiene sentido el apartado 5 del artículo: aunque el Tribunal hubiese declarado la constitucionalidad, esta declaración no producirá efectos de cosa juzgada y, por tanto, será posible incoar un proceso principal de inconstitucionalidad respecto de la misma norma que fue declarada constitucional en el control previo.»

(26) Es evidente que el Estatuto de Autonomía es una norma susceptible de declaración de inconstitucionalidad, según los artículos 181,1-a) de la Constitución y 27,2 de la LOTC.

boración tendría la compensación de evitar un recurso posterior de inconstitucionalidad, una vez el Estatuto entrara en vigor, con la carga política consiguiente de tal impugnación. Pero esto no ha sido así, y el recurso previo no impide el recurso posterior, con lo cual la oportunidad política, discutible en todo caso, desaparece de forma absoluta y se hace difícilmente justificable la necesidad de introducir este requisito previo procedimental que ha añadido como posibilidad la LOTC.

### III. MODIFICACIÓN

Directamente relacionado con el procedimiento de elaboración de los Estatutos aparece el trámite procedimental de su modificación, y también por ello es preciso distinguir en este punto entre las Comunidades autónomas que hayan seguido el cauce del artículo 146 o las que se hayan atenido al mandato del artículo 151,2.

Con relación a las primeras, la reforma de sus Estatutos se ajustará a lo en ellas establecido y requerirá, en todo caso, aprobación de las Cortes por ley orgánica (art. 147,3 de la Constitución). Es decir, son las Cortes las titulares de la potestad de elaboración y modificación, exigiéndose, lógicamente, el mismo rango formal al acto posterior que modifica el Estatuto inicial.

El sistema difiere para el otro tipo de Comunidades autónomas. En relación a éstas la Constitución, en su artículo 152,2, tan sólo alude «a los procedimientos en ellos (los Estatutos) establecidos» y al referéndum entre «los electores inscritos en los censos correspondientes». En principio, pues, y según el dictado constitucional, el Parlamento central puede quedar relegado del proceso de modificación del Estatuto si así lo disponen los propios Estatutos, sin que pueda invocarse una posible anticonstitucionalidad de los mismos. De aceptarse esta tesis, la potestad estatutaria se inclinaría del lado de la Comunidad autónoma, que podría llegar a reelaborar de forma totalmente autónoma su propio Estatuto.

Por ello, y en base a la incoherencia que supondría esta interpretación, el artículo 152,2 debe conectarse con el apartado tercero del artículo 147, artículo que se configura como básico en la regulación y concepción de los Estatutos según la Constitución. En este párrafo tercero se hace expresa mención al hecho de que *en todo caso la modificación precisará la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

El valor que posee el mandato del artículo 152,2 es, pues, el añadir el requisito del referéndum entre los electores como trámite obligatorio para la modificación estatutaria, requisito compatible con la posterior aprobación por las Cortes, mediante ley orgánica, de la reforma realizada. El sistema así descrito es, por lo demás, respetuoso con el principio de *contrarius actus*, al exigirse un procedimiento de modificación de igual contenido y valor jurídico al utilizado para elaborar la norma. Si los Estatutos elaborados según el artículo 151,2 poseían un carácter «paccionado», al intervenir la voluntad estatal (Cortes Generales) y la Comunidad autónoma (Delegación de su Asamblea y referéndums previstos en los núms. 3.º y 5.º del art. 151,2) estas dos voluntades deben coincidir de nuevo para modificar el Estatuto (27), y por ello la Constitución exige el referéndum. Este requisito no es preciso, sin embargo, en los Estatutos aprobados según el cauce del artículo 146, pues allí no hubo referéndum previo, y al bastar la voluntad de las Cortes Generales para emanar el Estatuto, basta también una ley orgánica posterior para modificar lo realizado previamente.

(27) Tesis esta que encuentra confirmación en los artículos 56 y 57 del Estatuto catalán. En el primero de ellos se establece que: «La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento... b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Cataluña por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores. 2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento de Cataluña o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.» Por su parte, el artículo 57 establece un procedimiento alternativo «cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalidad y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado». En este caso es posible consultar a las Cortes sobre la reforma, y si éstas no se oponen se someterá a referéndum el texto propuesto. No obstante, se requerirá igualmente una aprobación del texto referendado por las Cortes mediante ley orgánica. Como puede verse, pues, el Estatuto exige la concordancia de estas tres voluntades (Parlamento catalán, Cortes Generales y referéndum de los electores) para modificar el Estatuto. Además, el artículo 56 soluciona el vacío legal que se planteaba en los supuestos en que tal acuerdo no se lograra, congelando el proceso de reforma por un año. La cuestión que puede ser conflictiva, en cuanto no está expresamente resuelta, es cuál será el papel de las Cortes Generales, es decir, qué sentido tiene la «aprobación» de la propuesta de reforma hecha por el Parlamento catalán, ya que puede entenderse como simple ratificación (aprobar sin poder modificar algo ya perfecto, como vimos interpretó parte de la doctrina italiana) o como tramitación como ley orgánica de la propuesta recibida. Por último, y sin entrar en el fondo de la cuestión, señalar cómo una posible vía de modificación del Estatuto, al margen de los cauces aquí examinados, podría ser el recurso al artículo 93 de la Constitución, en el que se dice que «mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». ¿Será posible, en base a este precepto, transferir competencias de una Comunidad autónoma al Mercado Común, por ejemplo, recurriendo a la ley orgánica del artículo 93 y prescindiendo del cauce marcado por el artículo 152,2 de la Constitución?

Con carácter general, es decir, sea cual fuere el tipo de Estatuto que pretenda modificarse, cabe pensar también en la posibilidad de interponer el recurso previo de inconstitucionalidad previsto para la elaboración inicial de los Estatutos de Autonomía. No obstante la referencia exclusiva que el artículo 79 de la LOTC hace a los «proyectos de Estatuto», así como el hecho de que se refiere a las fases de elaboración de los Estatutos cuando determina el concreto objeto de impugnación, el espíritu del citado artículo permite entender que el mismo puede ser aplicable cuando se pretenda modificar el Estatuto (28). En este caso debería impugnarse el proyecto de reforma antes del referéndum, o bien antes de la votación sobre el conjunto del proyecto de ley orgánica de aprobación de esta reforma, aplicando el artículo 79,1-a) de la LOTC, así como el resto de los preceptos contenidos en el citado artículo.

#### IV. NATURALEZA Y JERARQUÍA NORMATIVA

Una vez examinado el procedimiento de elaboración y modificación de los Estatutos es posible exponer algunas consideraciones generales sobre la problemática que más ha preocupado a la doctrina y que mayor carga política posee. Esta cuestión principal consiste en la determinación de la naturaleza de los Estatutos, entendiendo aquí por tal problema el discernir si tales normas deben considerarse como estatales o fruto de una autonomía estatutaria que las hace originarias de las respectivas Comunidades autónomas. Directamente relacionado con este tema, surge el problema de conocer cuál será su rango jerárquico dentro de un sistema normativo plural, cuestión distinta, pero cuya solución depende de cuál haya sido la respuesta dada al primer interrogante.

##### A) *Naturaleza de los Estatutos*

La constitución de una Comunidad autónoma y, por tanto, el acceso de la misma a su autogobierno se realiza a través de la promulgación de su Estatuto. En consecuencia, según reconozcamos a esta norma un origen regional o estatal, estaremos configurando un tipo de Estado federal (formado por la unión de entes —nacionalidades o

---

(28) Al margen de las objeciones generales que ya hicimos en relación con la posible inconstitucionalidad de tal precepto.

regiones—con personalidad jurídica originaria), o bien un Estado regional en el que las Comunidades autónomas son posteriores al Estado y se constituyen por éste, pudiendo comenzar a dictar leyes a partir del momento en que se aprueban sus Estatutos. En consecuencia, determinar quién posee la titularidad de esta fuente del ordenamiento, si la posee el Parlamento central o una Comunidad autónoma existente antes de la redacción de su Estatuto, se convierte en una cuestión de máxima importancia y honda trascendencia política (29).

Pues bien, la respuesta a esta cuestión debe hallarse a partir del examen del procedimiento de elaboración de los Estatutos, pues es en el interior de ese cauce procedimental donde debe buscarse el órgano titular de esta fuente del ordenamiento jurídico que es el Estatuto.

En este sentido, deben nuevamente distinguirse los distintos tipos de Estatuto que recoge nuestra Constitución.

a) *Estatutos aprobados según el artículo 146*

Los Estatutos elaborados en base a los artículos 143 y 146 no ofrecen mayores problemas. Este último artículo establece de forma clara que el proyecto de Estatuto se elevará a las Cortes Generales para su tramitación como ley. En este caso el Estatuto es fruto de la potestad normativa estatal, pues las Cortes tramitan el proyecto y lo aprueban

---

(29) Esta afirmación tiene un claro respaldo en las discusiones habidas en el seno de la Comisión constitucional del Congreso (vid. «Diario de Sesiones del Congreso», 14 de junio de 1978, núm. 88, pp. 3271 y ss.). Así, junto a la opinión del diputado señor MELLÁN GIL, quien advertía que «la pieza clave de este Estado autonómico es el Estatuto, y una nota fundamental es la manera como este Estatuto se elabora y la naturaleza jurídica y su valor dentro del ordenamiento jurídico», deben destacarse las posturas entre sí divergentes de los diputados FRAGA y LETAMENDÍA, posiciones que manifiestan claramente las connotaciones políticas del tema. Así, para el diputado señor FRAGA, «la región no tiene poder constituyente propio, pero el Estatuto otorgado por el Estado se propone y elabora por la región, si bien, y en esto se diferencia de una Constitución de Estados, como la que pueden hacer los Estados americanos, no es en ella donde recibe la última palabra, sino que se aprueba, según nuestra opinión, por una ley orgánica en base constitucional, aprobada por el Parlamento nacional. En este sentido, la personalidad de la región ni es originaria ni soberana, ni se le devuelve por el Estado una soberanía». Desde otra posición, el diputado señor LETAMENDÍA exponía sus reparos al texto del proyecto constitucional argumentando que «es limitado porque incurre en uno de los defectos que en la exposición general sobre las diferencias entre un Estado federal y un Estado centralista advertía ya esta mañana; incurre en el defecto de que en el momento de la elaboración del Estatuto existe ya una intromisión del legislativo, del Estado central sobre este Estatuto. Y anticipándome a una posible crítica del representante de Alianza Popular, le diré que ello no pone en ningún momento en cuestión la soberanía del Estado central, porque la concreción de esta soberanía es el respeto a la constitucionalidad».

como ley orgánica. Importa destacar cómo el artículo 146 menciona específicamente que son las Cortes Generales quienes tramitan el proyecto como ley, con lo que no es posible sostener en nuestro sistema, y para este tipo de Estatutos, la tesis que parte de la doctrina italiana sostuvo en aquel país en base a la redacción del artículo 113 de la Constitución italiana de 1947. Dicho precepto establece que «el Estatuto se elaborará por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y *se aprobará con ley de la República*», lo que llevó a ver en el acto del Parlamento un simple acto de control, independiente de la potestad estatutaria que pertenecía en exclusiva a la región. La ley de la República debía limitarse a aprobar o rechazar el Estatuto en base a su constitucionalidad, siendo un mero requisito de eficacia de algo considerado ya perfecto (30). El artículo 146 de nuestra Constitución no habla de una simple aprobación por ley del Parlamento, sino que especifica que el Estatuto se *tramitará como ley*.

b) *Estatutos aprobados según el artículo 151,2*

La cuestión de la naturaleza de los Estatutos se vuelve mucho más complicada cuando se examina el cauce procedimental previsto en el artículo 151,2.

En este caso ya no es posible afirmar sin más que el Estatuto es una ley estatal, pues la realidad de su elaboración puede llevar a una conclusión diversa. Así, deben distinguirse las razones de índole for-

---

(30) En este sentido, entre otros, SORRENTINO, *Lo statuto nel sistema delle fonti*, en «ATTI del XVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione», Milán, 1972, página 81, y ARGULLOL, *La via italiana a la autonomia regional*, Madrid, 1977, p. 218. PALADIN, por su parte, matiza esta opinión en los siguientes términos: «Lo que verdaderamente importa, la aplicación que en concreto se ha realizado del artículo 123,2 de la Constitución, desmiente la tesis según la cual los Estatutos han permanecido unidos a las leyes estatales de aprobación, ya sea en el momento de su presentación en las Cámaras por parte del Gobierno, ya sea en la fase de promulgación y publicación. Bajo esta perspectiva resulta evidente que las regiones han determinado únicamente los contenidos de las fuentes estatutarias, mientras que *han sido los órganos estatales, desde el Parlamento al presidente de la República, los que han convertido estos actos en algo completo y perfecto*. En otras palabras, la praxis obliga a concluir que los Estatutos forman un todo con las leyes de aprobación, y son imputables al Estado, si bien en términos esencialmente diversos de la generalidad de las leyes estatales ordinarias» (PALADIN, *Diritto regionale*, Padua, 1979, p. 54). Debe señalarse que el ejemplo italiano no puede trasladarse automáticamente al caso español, pues allí la organización estatal quedó configurada con la Constitución, y los Estatutos poseían, por tanto, una misión no identificable a la que poseen en nuestro sistema. La concepción de la actividad del Parlamento como un mero acto de control parece ser la sostenida en nuestro país por SOSA WAGNER, *El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española*, «Documentación Administrativa» núm. 182, 1979, páginas 150-152.



mal, que avalan la tesis de la naturaleza estatal de estas normas, frente a los argumentos relativos al contenido y modo de elaboración de las mismas.

Entre los argumentos de tipo formal pueden destacarse:

1. Los Estatutos son sancionados y promulgados por el Rey como ley (art. 151,2-4.º).

2. El artículo 147,1 de la Constitución establece que «el Estado los reconocerá y amparará (a los Estatutos) como parte integrante de su ordenamiento jurídico», idea ésta compatible, por otra parte, con su carácter interno de norma institucional básica de cada Comunidad autónoma.

3. Es en el momento de la ratificación por las Cortes Generales cuando deja de hablarse de proyecto de Estatuto al convertirse el proyecto en ley (31).

Frente a esta serie de razones, y si se atiende al procedimiento de elaboración, se descubre:

1. Todo el procedimiento del artículo 151,2, relativo a la elaboración de los Estatutos, así como el del 152,2, relativo a su modificación, parte de un planteamiento paccionado.

2. Ni el Parlamento central ni la Comunidad autónoma pueden dictar con su sola voluntad una norma de este tipo (32).

3. En el supuesto del artículo 151,2-5.º, la tramitación inicial del Estatuto ante las Cortes Generales como ley orgánica exige la ratificación posterior del mismo por el cuerpo electoral del correspondiente territorio, sin el cual no existiría Estatuto.

4. La intervención de las Cortes Generales no se limita al cotejo de la constitucionalidad o no del texto estatutario, sino que incide en la determinación del contenido del Estatuto, bien en la Comisión mixta «Comisión constitucional del Congreso-Delegación de la Asamblea pro-

---

(31) Argumento éste utilizado por GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, página 264.

(32) Así, como dicen GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 264, «en términos jurídicos estrictos no es posible afirmar que el Estatuto sea en ningún caso un acto normativo que se perfeccione por la sola voluntad autónoma de los representantes del territorio afectado, ya que esa voluntad autónoma inicial requiere siempre y en todo caso, de un modo u otro, para alcanzar su perfección el concurso decisivo de la voluntad del órgano legislativo estatal». Argumento cierto, pero que debe igualmente volverse por pasiva, para reconocer que la voluntad estatal precisa el concurso de la Comunidad autónoma para perfeccionar el Estatuto.

ponente» o en la redacción del mismo como proyecto de ley orgánica (art. 151,2 núms. 2.º y 5.º) (33).

5. La modificación de los Estatutos precisa, en todo caso, el referéndum de la Comunidad autónoma y una ley orgánica estatal.

El procedimiento de elaboración, y nos remitimos a la exposición que del mismo hicimos anteriormente, demuestra claramente que ni el Parlamento central ni la Comunidad autónoma poseen de forma independiente y privativa la potestad de dictar un Estatuto de Autonomía. Estamos ante una norma paccionada que se perfecciona únicamente si existe el acuerdo de dos voluntades, si bien ello no impide que por sus requisitos formales de sanción y promulgación, y por el propio mandato del artículo 147 de la Constitución, tal ley pueda considerarse como norma estatal.

Por todo lo dicho, al enjuiciar la figura de los Estatutos aprobados según el procedimiento del artículo 151,2, debe distinguirse entre su valor formal, que es el de ley estatal, con lo que se salva una posible concepción federal del Estado (por lo demás, incompatible con otros preceptos constitucionales), de su valor material, condicionado esto por su procedimiento de elaboración, a través del cual se ha mantenido un carácter paccionado, respetuoso con la autonomía de los territorios que deciden acceder a su autogobierno (34). Una vez promulgado, el Estatuto debe considerarse como ley estatal, pero no debe olvidarse que en su redacción fue preciso el concurso de dos voluntades, la del Parlamento central y la del pueblo de la futura Comunidad autónoma (35). En definitiva, ley estatal con un procedimiento de elaboración especial, diverso al regulado en el capítulo segundo, título tercero, de la Constitución, para las restantes leyes estatales.

(33) Vid. en este sentido el interesante trabajo de GERPE, M.: *Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978*, «Revista Jurídica de Cataluña» número 2, 1979, pp. 68-71. No estamos, pues, ante un mero acto de control del Parlamento central, que dé validez a algo ya perfecto, pues las Cortes Generales participan en la redacción del Estatuto.

(34) Este carácter paccionado es reconocido por la mayoría de autores que hasta el momento han abordado el tema; así, GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 284; ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1979, página 106, y GUAITA, *Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978*, «Revista de Derecho Público» núms. 76-77, 1979, p. 612.

(35) Esta negociación, este pacto entre dos voluntades, se impuso también en Italia durante la elaboración de los Estatutos, pese a no estar previsto un procedimiento específico en este sentido. Es lo que la doctrina italiana ha calificado como «procedimiento informal», el cual tuvo lugar en aquel país en el Senado, entre una Comisión del mismo y representantes de las regiones. Vid. sobre este tema, MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1976, p. 920.

B) *Jerarquía normativa*

Admitido el carácter de norma estatal de los Estatutos, junto a su naturaleza interna como «norma institucional básica» de la respectiva Comunidad autónoma, es necesario determinar cuál sea su posición jerárquica en el ordenamiento estatal.

La respuesta inmediata se encuentra en el artículo 81 de la Constitución, en el que se dice que son leyes orgánicas «las que aprueban los Estatutos de Autonomía». Pero quedarse en este primer nivel de lectura ocultaría algunos problemas que exigen ciertas matizaciones a la afirmación clara y sin excepciones del artículo de la Constitución citado, artículo que incluye en el ámbito material de las leyes orgánicas a las que «*aprueban los Estatutos de Autonomía*».

En primer lugar, hay que poner de relieve la relativa confusión a que puede llevar la redacción del artículo 81, en cuanto parece distinguir entre la *ley de aprobación* y el *Estatuto de Autonomía*. Tal separación no existe, pues las Cortes Generales no aprueban mediante ley algo previamente redactado (caso, por ejemplo, de la aprobación de un plan de desarrollo mediante una ley que se discute autónomamente y cuyo fin es aprobar un texto ya elaborado), sino que los Estatutos o bien *se tramitan como ley orgánica*, es decir, se redactan y aprueban por las Cortes Generales con el voto cualificado del artículo 81, o bien *se elaboran de acuerdo con un procedimiento especial*, con un voto de ratificación, del que surge una ley orgánica (art. 151,2, números 2.º, 3.º y 4.º de la Constitución).

Existen, pues, como vemos, dos cauces diversos para elaborar los Estatutos de Autonomía, a los efectos que ahora interesa destacar. Por un lado, los artículos 146 y 151,2, número 5.º, disponen que los Estatutos *se tramitarán* como ley orgánica, es decir, con discusión en ambas Cámaras y voto final cualificado en el Congreso. Aquí no hay problema alguno en cuanto al rango normativo del producto resultante, pues tanto el ámbito material como el desarrollo procedimental coinciden con el resto de leyes orgánicas. Sin embargo, si pasamos a examinar el Estatuto aprobado, según el cauce del artículo 151,2, números 2.º, 3.º y 4.º, aparecen diferencias sustanciales en cuanto a su elaboración con respecto al resto de las leyes orgánicas, pues en ningún momento se tramitan como tales. Estos Estatutos a que ahora nos referimos poseen un cauce procedimental de elaboración propio (cauce estudiado con detalle en páginas anteriores), *iter* procedimental

que termina con el voto de ratificación. Este voto final de ratificación puede equipararse al voto de aprobación sobre el conjunto del proyecto (idea que recoge también el Reglamento de la Presidencia del Congreso de 28 de noviembre de 1979 a que nos hemos referido anteriormente). Pero, admitida esta identidad entre la ratificación de los Estatutos y el sistema previsto para el resto de leyes orgánicas, no puede ocultarse que el Estatuto del artículo 151,2, números 2.º, 3.º y 4.º, *en ningún caso ha sido tramitado como ley orgánica*, en el sentido del artículo 81 de la Constitución. El que la ratificación se equipare a la votación final, es decir, la identidad en el momento final, no permite olvidar, como decía, que en la elaboración de este tipo de Estatutos falta la fase previa de toda ley orgánica, es decir, la discusión en el Congreso y Senado con presentación de enmiendas; en definitiva, la redacción en ambas Cámaras del texto final. El carácter paccionado del Estatuto no permite esta injerencia de las Cortes Generales, y ello ha impuesto una forma de elaboración distinta. Por tal razón debe matizarse la calificación de estos Estatutos como leyes orgánicas, en tanto existen diferencias sustanciales entre ambos tipos de leyes en el momento de su elaboración.

No obstante las observaciones que acabamos de realizar, los Estatutos, en el ordenamiento estatal, son, en todo caso, una vez promulgados, leyes orgánicas. Como argumentos que refuerzan esta afirmación, pueden citarse, por un lado, la propia redacción del artículo 147 de la Constitución, en el que se dispone que el Estado reconocerá y amparará a los Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Todo Estatuto es, pues, norma estatal, y, dentro de este ordenamiento, es lógico unificar su rango jerárquico, al margen de sus procedimientos de elaboración (36). Por otra parte, debe señalarse que los procedimientos de modificación previstos en los artículos 147,3 y 152,2 exigen, en todo caso, una ley orgánica, exigencia que se justifica en tanto se trata de modificar una ley de este mismo

---

(36) La calificación como ley orgánica posee una importancia relativa, pues no implica un rango jurídico superior de tal norma sobre las leyes ordinarias, sino un ámbito material diverso garantizado por la Constitución (en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 136, y ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 96, frente a otras posturas doctrinales que atribuían a las leyes orgánicas una jerarquía superior). Al no conllevar una jerarquía superior, la única consecuencia es exigir a las leyes orgánicas un procedimiento diverso. Como tal procedimiento es específico para los Estatutos, y no deriva únicamente del artículo 81, la consecuencia principal de calificar estas normas como leyes orgánicas es darles un reconocimiento público de su carácter de normas de naturaleza estatal, de normas integradas en el ordenamiento del Estado, pues sólo las Cortes Generales pueden emanar tal tipo de leyes.

carácter. Por último, este rango normativo ha sido el recogido por nuestros legisladores al publicar los Estatutos vasco y catalán (37).

En definitiva, pues, los Estatutos serán siempre leyes orgánicas, si bien con ello se amplía este concepto, que desborda de esta forma lo prescrito en el artículo 81 de la Constitución (38). Ley orgánica es, por tanto, no sólo la ley tramitada ordinariamente con un voto final cualificado en el Congreso, sino también el Estatuto elaborado de forma paccionada en la Comisión constitucional del Congreso con la Delegación de la Asamblea proponente, posteriormente ratificado por el pueblo de la futura Comunidad autónoma mediante referéndum, y por los Plenos de ambas Cámaras mediante un voto de ratificación.

Tal identidad entre Estatutos y leyes orgánicas evita cualquier discusión posible sobre el carácter regional o estatal de los primeros, pues en tanto sean leyes orgánicas son fruto del Parlamento central. No obstante, y como hemos de ver más adelante, tal identidad no es absoluta, lo que provoca algunos problemas. Así, no toda materia reservada a la ley orgánica puede ser regulada por un Estatuto, ni tampoco toda ley orgánica puede entrar en el ámbito reservado a los Estatutos.

## V. CONTENIDO

Para determinar cuál sea el ámbito material del Estatuto como fuente del ordenamiento jurídico hay que partir del concepto mismo que se tenga de esta fuente. La Constitución define al Estatuto como «norma institucional básica de cada Comunidad autónoma», lo que supone una clara diferenciación con el resto de normas autonómicas que emanan de las Comunidades autónomas ya constituidas. Así, mientras estas normas autonómicas tendrán su ámbito material definido por criterios de competencia con relación a las leyes estatales (en aplica-

(37) «Boletín Oficial del Estado» de 22 de diciembre de 1979, donde se contiene la publicación de las leyes orgánicas números 3 y 4 con el siguiente encabezamiento, propio de este tipo de leyes: «Don Juan Carlos I, Rey de España. A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: *Que las Cortes Generales han aprobado con el carácter de orgánica y yo vengo en sancionar, la siguiente ley...*»

(38) Así, RAMALLO, *Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas*, en «*Hacienda y Constitución*», Madrid, 1979, p. 88, dice: «Frente a la simple caracterización del Estatuto como ley orgánica del Estado, en conclusión, podemos decir, además: 1) Que es una ley orgánica con un procedimiento primado por su mayor complejidad; 2) Que es la norma constitutiva (acto) de una Comunidad autónoma; 3) Que es la norma de conexión entre el orden jurídico general y el orden jurídico particular que existe bajo la Constitución; 4) Que es el instrumento en que se concreta la autonomía pactada bilateralmente entre el Estado y un territorio.»

ción de los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, y por los propios Estatutos), el Estatuto no posee este ámbito material delimitado, y el mismo deberá deducirse de su carácter de «norma institucional básica». Tal definición implica, en principio, otorgarle un contenido esencialmente organizativo, en cuanto conlleva la idea de creación de un ente en ejercicio del derecho de autonomía reconocido en la propia Constitución.

A partir de estos criterios iniciales, y según la redacción de la propia Constitución, puede distinguirse entre materias que los Estatutos deben regular, materias que pueden regular y otras cuyo conocimiento les está vedado.

#### A) *Materias que deben regular*

El artículo 147 de la Constitución dispone con carácter general que los Estatutos deben contener, en todo caso, las siguientes materias:

- La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- La delimitación de su territorio.
- La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

En la enumeración citada se recogen, como puede verse, los principios y criterios fundamentales de organización de la nueva Comunidad autónoma, los cuales se reservan e imponen como regulación obligatoria a todo Estatuto.

El Estatuto deberá pronunciarse sobre todas estas cuestiones, pero lo podrá hacer con libertad, tanto en lo relativo al reparto de competencias (39), como en lo concerniente a la organización de las instituciones básicas. Sobre este último punto, debe no obstante notarse cómo la Constitución introduce en su artículo 152,1, y para las Comunidades

---

(39) Evidentemente, en este supuesto deberá distinguirse según nos encontremos ante una Comunidad autónoma de autonomía plena o menos plena, para recurrir al artículo 148 exclusivamente, o a los artículos 148 y 149 de la Constitución. En todo caso, no obstante, el «quantum» de poder político que va a poseer la Comunidad autónoma se determinará libremente por el Estatuto, dentro del marco constitucional ya descrito.

autónomas cuyo Estatuto se hubiera aprobado por el procedimiento del artículo 151,2, una mayor delimitación, al determinar en qué órganos deberá basarse la organización institucional autonómica de la nueva Comunidad autónoma.

El mandato constitucional impone, por tanto, de modo principal, realizar el reparto de competencias, establecer las bases para el traspaso de servicios y ordenar los asuntos organizativos internos, los cuales están especialmente predefinidos en lo relativo a la organización central, mientras que existe una amplia libertad en lo referente a la organización territorial de la Comunidad autónoma (40).

Quede claro, por último, que la regulación que sobre estas materias realice el Estatuto debe respetar lo dispuesto en la Constitución. Como límites principales al poder del Estatuto debe señalarse que, junto a los principios establecidos en los artículos 138 y 139 de la Constitución, relativos a la organización territorial del Estado (solidaridad, igualdad, libertad de circulación de bienes y personas), los Estatutos también deberán respetar los principios generales de organización recogidos en el título IV relativos a la Administración central del Estado, pues no debe olvidarse que las bases de la organización de las Administraciones públicas es materia reservada a la legislación estatal, si bien en el grado de legislación básica o marco y con el respeto de las peculiaridades de la organización de cada Comunidad autónoma (artículo 149,1-18 de la Constitución) (41).

#### B) *Materias que pueden regular*

La Constitución recoge también una serie de materias que los Estatutos «podrán regular», es decir, materias que no deben contenerse obligatoriamente en el Estatuto, pero cuya regulación sí que debe

(40) La experiencia ya conocida por la elaboración de los Estatutos vasco y catalán demuestra que los Estatutos se han concebido, básicamente, como los instrumentos que delimitan las esferas del Estado y de la respectiva Comunidad autónoma, con lo que el tema de las competencias ha pasado a un primer plano en todas las discusiones. Ello, tal vez, ha hecho olvidar que los Estatutos, una vez aprobados, son la norma institucional básica, y por tanto, la norma que regulará el funcionamiento de la nueva Comunidad autónoma, las relaciones entre sus órganos de gobierno, el modo de producción de sus actos y disposiciones. Temas éstos no regulados con el detalle y la precisión que merecen en los Estatutos hasta ahora aprobados, sin que tal defecto pueda suplirse de forma satisfactoria mediante la publicación de una norma posterior de la propia Comunidad autónoma, en cuanto ésta carecerá del valor «institucional básico» que posee el Estatuto, y siempre podrá ser derogada por otra posterior, dado que una y otra tienen el mismo rango jerárquico.

(41) Sobre el tema, *vid.* ARGULLOL, *Organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, en «Documentación Administrativa» núm. 182, 1979, pp. 27 y ss.

contenerse, en todo caso, en la norma institucional básica de la Comunidad autónoma.

Así, el artículo 145,2 alude a los convenios entre Comunidades autónomas para gestión y prestación de servicios propios, cuya celebración podrá preverse en los Estatutos sin autorización previa. Por su parte, el artículo 152, 1 y 3, abre la puerta a los Estatutos para que ellos regulen los «supuestos y formas de participación de las Comunidades autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio», de conformidad con la Ley orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste, así como la posible creación de circunscripciones territoriales por agrupación de municipios con personalidad jurídica propia.

En definitiva, se trata también en estos casos de materias organizativas, de acuerdo, pues, con este carácter esencialmente organizativo que atribuimos al Estatuto como norma institucional básica de una Comunidad autónoma.

### C) *Materias que no pueden regular*

Queda aún por analizar aquello que el Estatuto no podrá regular. Si antes veíamos qué materia propia del Estatuto en virtud del artículo 147 d) es la determinación de las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, podría pensarse que la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal susceptibles de la citada transferencia o delegación (art. 150,2) es materia propia del Estatuto en cuanto el mismo es Ley orgánica. Sin entrar en el fondo de la cuestión (42), el argumento decisivo para negar tal posibilidad se obtiene al considerar que tal potestad de transferir o delegar se reserva al Estado, y en consecuencia, a él también queda reservada la decisión de derogar o revocar, lo que no sería posible si la incorporación se hiciera vía Estatuto, al exigirse entonces los requisitos propios de la modificación de tal norma (aparece aquí una primera consecuencia del carácter paccionado del Estatuto, que obliga a matizar su equiparación absoluta con la ley orgánica; la decisión de revocar la transferencia debería contar con el asentimiento de la Comunidad autónoma si hubiera sido establecida en el Estatuto) (43).

(42) Vid. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, pp. 31 y ss.

(43) Así, el propio MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 38, afirma: «Aunque el artículo 150,2 de la Constitución se remita a leyes orgánicas, y el Estatuto sea, en efecto,



Cuestión ya más discutible es si los Estatutos podrán atribuir determinadas competencias a las Comunidades autónomas sin que se hayan promulgado todavía las leyes orgánicas que deben establecer los principios básicos sobre estas materias. El sistema previsto por la Constitución en estos casos es el de una legislación concurrente, siendo lógico pensar que primero vendrán los principios y luego su desarrollo. Por ello, cabe admitir que los Estatutos asuman como propias estas materias, pero sin prefijar contenidos (44). Es decir, no debe negarse esta posibilidad al Estatuto, pues la falta de actividad estatal supondría retrasar la asunción de materias al complejo sistema de modificación del Estatuto. Sin embargo, tampoco parece posible que se fije lo particular a falta del marco de referencia (sin que pueda de nuevo utilizarse en este caso una pretendida identidad entre el Estatuto y la ley orgánica). Problema distinto es el que puede plantearse si posteriormente, y en base a esa asunción genérica de competencia en el Estatuto, y ante la falta de ley orgánica estatal, la Comunidad autónoma decide entrar por vía de ley regional en la materia. Ahora el tema es diferente; hay que preguntarse si en estos supuestos en que se exige una propia ley orgánica de contenido básico o principal será posible o no admitir que a falta de las mismas, y en base a una interpretación integrativa del ordenamiento vigente, la Comunidad autónoma legisle. El tema, sin embargo, escapa a nuestro objeto de estudio, pues se trata de un problema sustancialmente diverso, de relación ley básica-ley de desarrollo, y no de ámbito competencial del Estatuto. En resumen, lo que sí debe admitirse es la posibilidad de que el Estatuto se anticipe a la ley orgánica para asumir un ámbito material en blanco, quedando entonces, a la espera, o no, de esta ley orgánica que fije los principios para realizar el desarrollo por ley autonómica.

#### D) *El problema de las normas programáticas*

Por último, no puede obviarse una breve referencia al tema de las normas programáticas que tanto preocupó a la doctrina italiana (45). En nuestro sistema, si el Estatuto es la norma institucional básica, parece posible que en el mismo se sinteticen los rasgos principales de este ordenamiento diverso del estatal. El carácter de ente político que

---

una de ellas, no puede concluirse que su naturaleza es idéntica al de las demás leyes orgánicas; con ello no queremos más que insistir en la calificación del Estatuto como ley orgánica *sui generis*.

(44) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pp. 43 a 46.

(45) *Vid.*, entre otros, PALADIN, *op. cit.*, pp. 41 y ss., y ARGULLOL, *op. cit.*, p. 211.

se atribuye a las Comunidades autónomas parece abonar esta tesis, y pienso que nada puede oponerse a la misma en tanto se respete el marco de la Constitución. Por otro lado, las normas programáticas se limitarán en muchos casos a precisar y concretar las ideas recogidas en la propia Constitución (así lo confirma la experiencia italiana en este punto concreto) (46), y no hay razones para impedir que cuando existan fines peculiares y específicos de alguna Comunidad autónoma, el Estatuto pueda recoger tales principios y actuar como norma programática, con carácter informador de la legislación que en lo sucesivo dicte el ente autónomo (47). De esta forma, y si tenemos en cuenta que a la Comunidad autónoma se otorgan competencias muy diversas y dispersas, en el Estatuto podrán fijarse unas líneas programáticas mínimas, un *indirizzo político* de primer grado, que pertenece a aquélla como ente dotado de un claro poder de autogobierno.

## VI. CONTROL Y GARANTÍA DE LOS ESTATUTOS

El Estatuto, como norma integrada en el ordenamiento estatal, debe relacionarse con el resto de leyes y disposiciones que en el mismo tienen vigencia. En este sentido, la posición del Estatuto debe estudiarse en su conexión con la Constitución y, por otro lado, en su relación con el resto de leyes y disposiciones del Estado y de la propia Comunidad autónoma. En el primer aspecto estaremos ante las formas de

(46) Igualmente, en los Estatutos aprobados se contienen normas programáticas que no hacen más que repetir o desarrollar los principios ya establecidos en la Constitución. Así, por lo que concierne al Estatuto catalán, puede verse cómo su exposición de motivos dice que «el pueblo catalán proclama como valores superiores de su vida colectiva la libertad, la justicia y la igualdad, y manifiesta su voluntad de avanzar por una vía de progreso que asegure una digna calidad de vida para todos los que viven y trabajan en Cataluña». Por otro lado, el artículo 8.º del citado Estatuto establece: «1. Los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución. 2. Corresponde a la Generalidad, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (párrafo éste que coincide con el artículo 9.º, 2, de la Constitución española). No creo que nada pueda oponerse a este tipo de declaraciones programáticas.

(47) Esta afirmación debe admitirse respetando el valor propio de la Constitución como norma fundamental en la que se definen los principios sobre los que se asienta la vida colectiva del Estado. Pero dentro de este marco, el Estatuto puede incorporar algunos principios propios de otras colectividades, regiones y «nacionalidades», en tanto precisamente el Estatuto es su «norma institucional básica», norma constitutiva de un ente político y, por tanto, con un contenido que no debe limitarse exclusivamente a los aspectos organizativos.

control de constitucionalidad del Estatuto, mientras que en el segundo supuesto, al que dedicaremos mayor atención por su particular complejidad, nos enfrentaremos con el tema de las posibles formas de garantía de los Estatutos.

#### A) *Control de los Estatutos*

El control de la constitucionalidad de los Estatutos está atribuido al Tribunal Constitucional, según se desprende del artículo 161,1-a) de la Constitución, el cual atribuye a este Tribunal el conocimiento de los recursos contra «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley». La redacción del mencionado artículo ha sido concretada en el artículo 27,2-a) de la LOTC, en el que ya se dice de forma específica que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad «los Estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas».

Los Estatutos son, por tanto, susceptibles del recurso de inconstitucionalidad, así como pueden motivar la cuestión de inconstitucionalidad que promoverán jueces y Tribunales. En todos estos casos el Tribunal Constitucional podrá considerar, como parámetro de referencia, tanto la Constitución, como aquellas leyes orgánicas que puedan afectar al ámbito de los Estatutos, en cuanto normas previstas por la Constitución para delimitar «las competencias del Estado y las diferentes Comunidades autónomas o para regular y armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» (art. 28,1 de la LOTC).

Este control de los Estatutos a través de los recursos ante el Tribunal Constitucional debe diferenciarse de la posible intervención del mismo Tribunal en el recurso previo de inconstitucionalidad, cuando el Estatuto es todavía un proyecto de ley. No deben identificarse ambas formas de actuación, pues si bien en el primer caso se produce un auténtico control revisor de una norma ya dictada, en el segundo supuesto, pese a tratarse de un recurso, estamos ante una fase procedimental, con los efectos que ya vimos ello tenía sobre la sentencia que se pronuncie en este supuesto. Debe, pues, calificarse el recurso previo como un control interno *tendente* a evitar el control externo, que persigue eliminar, antes de los referéndums en las Comunidades autónomas, los posibles vicios de inconstitucionalidad, pero que no impide replantear la cuestión de inconstitucionalidad una vez el Estatuto se promulgue.

## B) *Garantías del Estatuto*

El hecho de que el Estatuto sea la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma obliga también a plantear el tema de su relación con el resto de las normas jurídicas del Ordenamiento y, más concretamente, el de las técnicas que podrán utilizarse para garantizar el contenido de los Estatutos frente a posibles ataques de otras normas. No debe olvidarse que el Estatuto completa la organización estatal e instituye una Comunidad autónoma y, por ello, precisa mantener su regulación a salvo de derogaciones posteriores por cauces no previstos en la Constitución ni en su articulado.

La cuestión así enunciada se concretará cuando normas con valor de ley traten de modificar los Estatutos o incidan en su ámbito material. ¿Cómo podrán atacarse tales leyes? ¿Ante quién y en base a qué podrán impugnarse?

Pues bien, las preguntas que acabamos de hacer podrían tener una inmediata respuesta a través del recurso al principio de jerarquía normativa, principio general sancionado en el artículo 9, 3 de la Constitución. Bastaría para ello con alegar ante el Tribunal Constitucional la violación del citado precepto constitucional siempre que una ley no orgánica o disposición o acto con fuerza de ley modificara el contenido de un Estatuto.

Esta respuesta, sin embargo, no es posible. En primer lugar, no solucionaría el problema de la derogación del Estatuto o la invasión de su ámbito por otras leyes orgánicas (aquí se manifiesta de nuevo la diferencia sustancial existente dentro de la categoría única de ley orgánica entre los Estatutos y las restantes normas dictadas en base al artículo 81 de la Constitución). Pero al margen de esta observación, falla el mecanismo general, pues la ley orgánica no es jerárquicamente superior al resto de normas con fuerza de ley. La coherencia del sistema legal se logra a través del recurso al criterio competencial (48), pero no recurriendo a un sistema jerárquico de ordenación normativa.

La vía a utilizar para lograr evitar la alteración del contenido de los Estatutos puede encontrarse en los artículos 147 y 152, 2 de la Constitución. En ellos se prevé un cauce específico para la reforma de los Estatutos, de forma que toda ley, disposición o acto con fuerza de ley que suponga una modificación del contenido de aquéllos es sus-

---

(48) Sobre este tema, *vid. infra* nota 36.

ceptible de impugnación, por ese simple motivo, ante el Tribunal Constitucional, al pretender reformar los Estatutos por un cauce no previsto en la Constitución. Hay, pues, un planteamiento procedimental para lograr la defensa de los Estatutos.

a) *La aplicación del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*

Pero no acaban aquí los posibles argumentos jurídicos para rescindir una ley, disposición o acto con fuerza de ley ante el Tribunal Constitucional por violación de los Estatutos de autonomía. Si acabamos de ver cómo es posible realizar tal cosa recurriendo a la existencia de un ataque al texto constitucional, también es posible llegar al Tribunal Constitucional por ataques indirectos a la Constitución, ataques que se dirigirán directamente contra otras normas (entre ellas los Estatutos), y de cuyo conocimiento es titular el órgano de justicia constitucional al haberse ampliado el parámetro de constitucionalidad de las leyes en el artículo 28 de la LOTC. Aquí el planteamiento será indirecto y no estrictamente procedimental.

Así, y de acuerdo con el párrafo primero del artículo 28 de la LOTC, para discernir la constitucionalidad de una norma o acto con fuerza de ley no cabe tan sólo la referencia al texto constitucional, sino que es posible también la remisión a otras leyes. Así, dice el artículo citado que «para apreciar la conformidad o disconformidad con la constitución de una ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, *el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas*».

En el párrafo citado se dice, por tanto, que aquellas leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley que no respeten otras leyes dictadas para delimitar competencias no violarán la Constitución directamente, pero sí indirectamente, a través del ataque que suponen contra las leyes dictadas dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas. Por esta razón, también las leyes que infringen indirectamente la Constitución pueden declararse inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, con lo que se garantiza, al mismo tiempo, el texto constitucional y el contenido de las leyes intermedias.

Pues bien, el Estatuto es, precisamente, la norma que según la Constitución delimita las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto, el Tribunal Constitucional, cuando conozca sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinada ley deberá remitirse tanto a la Constitución como a los Estatutos de Autonomía, y decretar la inconstitucionalidad de la ley en cuestión si no se respeta el contenido material propio de los Estatutos.

Pero al Tribunal Constitucional se puede llegar incluso por una tercera vía. Para ello basta con recurrir al segundo párrafo del mismo artículo 28, en el que se establece que «asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto-ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley orgánica aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido».

La razón de esta nueva vía se encuentra en el hecho de ser el Estatuto de Autonomía tanto ley que delimita las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 28, 1), como ley orgánica, cuyo ámbito material debe protegerse, por esa simple razón, frente a otras normas con fuerza de ley (art. 28, 2).

En este segundo párrafo se dispone, pues, una protección del ámbito material de la ley orgánica al impedir que por otras leyes o disposiciones o actos con fuerza de ley se regulen materias reservadas a aquella o bien que se pretenda modificar o derogar algo ya establecido en una ley orgánica. Por tanto, el Estatuto queda también protegido por el Tribunal Constitucional en base al artículo 28, 2, frente a los ataques que provengan de todo tipo de normas o actos con fuerza de ley, salvo aquellos que se deriven de otra ley orgánica.

Existen, pues, dos formas indirectas de plantear ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley, en relación con la garantía del contenido de los Estatutos de Autonomía. Pero mientras el fin perseguido por cada una de ellas es idéntico, difiere la causa o motivaciones de los recursos en uno u otro caso, si bien tal diferencia es tan sólo de matiz.

Así, puede decirse que a través del artículo 28, 1 se protege el sistema de ordenación de las fuentes establecido por la Constitución en

base al principio de competencia. La ley que se aparte del esquema constitucional ataca a la Constitución y puede ser impugnada ante el Tribunal Constitucional. En definitiva, si son leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley los instrumentos encargados por la Constitución para delimitar las competencias normativas, estos instrumentos deben ser protegidos en su contenido para dar estabilidad y coherencia al sistema.

En el artículo 28, 2, la protección del Tribunal Constitucional va dirigida a un tipo de norma concreto, al margen de que en ella se establezca o no un reparto competencial. Aquí se garantiza el ámbito material de las leyes orgánicas, ámbito predeterminado en el artículo 81 de la Constitución. También existe, pues, defensa indirecta de lo previsto en el texto constitucional, pero ahora la referencia no es al esquema previsto para delimitar competencias normativas, sino *al contenido propio de las leyes orgánicas*.

Este matiz puede tener importancia, cuando se discute el modo de garantizar el contenido de los Estatutos, si se tiene en consideración que una ley de una Comunidad Autónoma puede afectar al contenido de su Estatuto sin alterar, no obstante, el planteamiento global de ordenación competencial. Así, por ejemplo, una ley que modificara el modo de elección del presidente de la Comunidad Autónoma previsto en el Estatuto. Esta ley difícilmente puede decirse que altere el esquema constitucional para la ordenación de fuentes, pues no ataca al Estatuto en cuanto norma dictada para delimitar competencias entre la Comunidad Autónoma y el Estado y las restantes Comunidades Autónomas. Existe un ataque al Estatuto meramente interno, como cuestión que tan sólo afecta e interesa a la propia Comunidad Autónoma. Pues bien, en este caso el acceso al Tribunal Constitucional se podrá realizar en base al artículo 28, 2, es decir, en tanto el Estatuto es ley orgánica cuyo contenido, en lo que está dentro de su ámbito material propio, debe protegerse frente a otras disposiciones normativas.

De lo que acabamos de decir importa destacar que en el artículo 28, 2 se establece la protección del ámbito material propio de las leyes orgánicas (art. 81 de la Constitución). Pues bien, dado que los Estatutos son leyes orgánicas, pero a nivel interno carecen de ámbito material predeterminado, las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de la Comunidad Autónoma carecen frente a los Estatutos de un ámbito propio garantizado, es decir, surge entre estos dos tipos de fuente normativa una relación jerárquica. Todo lo regulado por los

Estatutos prevalece sobre estas disposiciones de la Comunidad Autónoma, y si estas últimas no respetan el contenido de los primeros, podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional. Surge, pues, de nuevo, un matiz diferencial entre los Estatutos y las restantes leyes orgánicas (49); el artículo 28, 2 garantiza el ámbito material propio de las leyes orgánicas y el contenido total de los Estatutos frente a las normas de la respectiva Comunidad Autónoma.

b) *Los problemas de legitimación*

El recurso de inconstitucionalidad que tratamos de justificar como garantía del contenido de los Estatutos interesa de modo primordial a la propia Comunidad autónoma. Se plantea, pues, un problema de legitimación al que trata de hacer frente el artículo 32,2 de la LOTC. El citado precepto permite que los órganos colegiados ejecutivos y la Asamblea de la Comunidad autónoma puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando «leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». De esta forma se amplía el primer párrafo del artículo 32 citado, y estos órganos de las Comunidades autónomas podrán recurrir ante el Tribunal Constitucional cuando consideren que se viola el Estatuto, recurriendo a los argumentos formales a que nos referimos en el párrafo anterior (en estos casos, evidentemente, se estará incidiendo en el «propio ámbito de autonomía», requisito que exige el artículo 32,2 de la LOTC).

Admitido este razonamiento, aún queda un punto no resuelto en la LOTC. Se admite la legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas únicamente frente a leyes estatales que afecten al propio ámbito de autonomía, pero no se recoge el supuesto en que sea una ley propia de la Comunidad autónoma la que se oponga al Estatuto (o una disposición o acto con fuerza de ley de la misma). Aquí cabrá

---

(49) En relación con las restantes leyes orgánicas, el artículo 28, 2 garantiza un ámbito material propio pero limitado, es decir, el ámbito definido en el artículo 81 de la Constitución. Existe, pues, un criterio de ordenación competencial entre diversas fuentes del ordenamiento. Por ello, cuando el artículo 28, 2 de la LOTC dice que cabrá decretar «la inconstitucionalidad de las normas que hubieran regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido», este último inciso, «cualquiera que sea su contenido», debe entenderse referido a la ley que se impugna, no a la ley orgánica. Esta última no puede ser tal por el simple hecho de haberse aprobado por el procedimiento del artículo 81 de la Constitución, ya que el requisito formal debe completarse con el material. En el caso de los Estatutos, no obstante, y en relación a su vertiente interna, los mismos prevalecerán sobre las restantes normas o actos con fuerza de ley de la respectiva Comunidad autónoma, «cualquiera que sea su contenido».



recurrir de nuevo a los argumentos formales ya estudiados, que permitirán impugnar tal norma con valor de ley ante el Tribunal Constitucional. No obstante, no podrá aplicarse el artículo 32,2 para ampliar la legitimación a los órganos de la Comunidad autónoma, por referirse el mencionado precepto única y exclusivamente a normas estatales, y aquí estaríamos ante leyes de la Comunidad autónoma. La conclusión no deja de ser, sin embargo, absurda. Precisamente será el Parlamento de la Comunidad autónoma el que tendrá especial interés en garantizar el respeto del Estatuto frente a decretos-leyes del Gobierno de aquellas (admitida la posibilidad de dictar decretos-leyes por las Asambleas regionales), o bien el propio Gobierno de la Comunidad autónoma frente a una determinada ley del Parlamento de ésta. En definitiva, la relación ley autonómica-Estatuto es una cuestión fundamentalmente interna, por lo que la iniciativa para elevar los conflictos al Tribunal Constitucional debiera haberse otorgado, si no de forma exclusiva, cuanto menos de forma compartida, a los órganos de la Comunidad autónoma, en concurrencia con los órganos estatales legitimados en el artículo 32,1 de la LOTC.

c) *El posible Tribunal de «Garantías Estatutarias»*

La necesidad de arbitrar un modo para garantizar el contenido del Estatuto frente a la legislación de la propia Comunidad autónoma, que no queda perfectamente resuelto en el texto constitucional por lo que se refiere al aspecto de la legitimación, invita a añadir unas últimas reflexiones sobre la posibilidad de introducir un cauce alternativo para el control de la «estatoriedad» de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley emanados por una Comunidad autónoma. Este nuevo cauce consistirá en la creación en el seno de las respectivas Comunidades autónomas de un «Tribunal de Garantías Estatutarias», cuyo cometido sería velar por el respeto del Estatuto por parte de la Comunidad autónoma.

La posibilidad de crear tal órgano podría ampararse en los siguientes argumentos:

1. El recurso se justificaría, desde un punto de vista material, en la superior jerarquía del Estatuto sobre las leyes autonómicas, lo que permitiría anular las que se opusieran al mismo. En efecto, el Estatuto es «norma institucional básica» de la Comunidad autónoma, según mandato del artículo 147 de la Constitución,

lo que implica, desde una perspectiva meramente interna de la Comunidad autónoma, que a esta norma se le reconoce un rango jerárquico superior, un carácter supraordenado al resto de las normas regionales emanadas a partir de la creación de la Comunidad autónoma y sus órganos de Gobierno por el propio Estatuto. Además, el Estatuto y la ley autonómica no proceden del mismo órgano. Mientras que el Estatuto es una ley paccionada, que precisa de dos voluntades, la ley de una Comunidad autónoma emana exclusivamente del Parlamento regional, lo que implica una legitimación diversa de ambos productos normativos y permite establecer entre ellos una gradación jerárquica.

2. El «Tribunal de Garantías Estatutarias» no supone romper la unidad del poder judicial consagrado en la Constitución, pues, al igual que el Tribunal Constitucional, posee una naturaleza distinta, así como una función también diversa (50).
3. La posibilidad de crear tal órgano se puede amparar en el propio artículo 147,2-c) de la Constitución, pues sería una institución autónoma creada por el Estatuto.
4. La Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el control de la inconstitucionalidad, pero en el presente supuesto se trataría de control de «estatutoriedad», siendo el parámetro de referencia el contenido del Estatuto.
5. Por último, la facultad de controlar el sistema de fuentes de las respectivas Comunidades autónomas por un órgano propio y exclusivo de éstas podría entenderse como una potestad implícita en el reconocimiento de la potestad legislativa autónoma. Si las Comunidades autónomas pueden dictar leyes, el valor de éstas, cuando no se plantean cuestiones de constitucionalidad o relación con otras normas estatales, puede fiscalizarse por un órgano propio de la Comunidad autónoma, siempre que así lo disponga el Estatuto (51).

---

(50) *Vid.*, en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 92.

(51) En este sentido cabe mencionar el organismo creado por el Estatuto de Cataluña en su artículo 41. En él se dispone que «sin perjuicio de lo que dispone el apartado 1.º del artículo anterior (donde se determina que el control de constitucionalidad de las leyes de Cataluña será ejercido por el Tribunal Constitucional), una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la propia ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley

De admitirse la creación de tal Tribunal debería, posteriormente, regularse mediante ley autonómica el procedimiento a seguir para tramitar el correspondiente recurso. Al margen de las distintas fórmulas que pudieran arbitrarse con este concreto fin, se solucionaría el problema de la legitimación, y el recurso se plantearía en términos diversos. Ya no se discutiría una cuestión de ámbitos competenciales entre distintas formas de ley, sino que podría plantearse un recurso fundamentado en el contenido de la ley autonómica en cuanto contrario al contenido del Estatuto. Ello sería, pues, reconocer un rango jerárquico superior al Estatuto, hecho que, *a nivel interno de cada Comunidad autónoma* me parece totalmente aceptable. Aquí los problemas serán distintos, pues ya no se tratará de garantizar un ámbito de autonomía frente a injerencias de normas estatales, sino de lograr el correcto funcionamiento de un ente al que se ha dotado de autonomía política y que tiene en el Estatuto su norma fundamental.

## VII. CONCLUSIONES

Al término del estudio de la figura del Estatuto, estudio que hemos centrado de modo principal en el examen de su elaboración y modificación según lo previsto en la Constitución, pueden apuntarse unas breves reflexiones finales sobre los diferentes temas que ha suscitado el examen de esta norma jurídica.

En primer lugar, bajo el concepto único de Estatuto aparecen varios cauces procedimentales posibles. Los Estatutos podrán promulgarse de acuerdo con los artículos 144, 146 ó 151,2 (este último permite a su vez dos soluciones alternativas). Los diversos sistemas recogen soluciones diferentes al tema de la participación de las Cortes Generales y el pueblo y los parlamentarios de la futura Comunidad autónoma en

---

sometidas a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña». Tras reconocer que el control de constitucionalidad corresponde al Tribunal Constitucional, el control de «estatutoriedad» se encarga a un *órgano de carácter consultivo*, con la función de emitir dictamen antes de la aprobación de una ley por el Parlamento catalán. Parece como si hubiera faltado decisión para establecer un órgano de naturaleza jurisdiccional o no se haya querido distinguir con todas sus consecuencias entre control de constitucionalidad y adecuación al Estatuto. El resultado final ha sido la creación de este incierto órgano consultivo, cuya actuación dependerá de lo que diga la ley de creación del mismo y del prestigio técnico y de imparcialidad que logre alcanzar en su funcionamiento. Por otro lado, debe quedar claro que el Estatuto era el único lugar en donde podía instituirse este «Tribunal de estatutoriedad» al que me vengo refiriendo.

la elaboración del Estatuto, coincidiendo la autonomía plena (supuesto regulado en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> o en el artículo 151,1 de la Constitución), con una mayor participación de los representantes de la Comunidad autónoma que trata de constituirse, lo que convierte al Estatuto en una norma paccionada.

En segundo lugar, debe reconocerse que los temas principales que afectan al Estatuto en cuanto fuente del derecho consisten en determinar su naturaleza (norma estatal o autonómica), y su posición dentro del sistema general de fuentes del Ordenamiento estatal en sentido amplio (Estado-Comunidad).

Con relación a la cuestión de su naturaleza, concebimos el Estatuto como norma estatal, si bien deben hacerse las oportunas distinciones entre los diferentes tipos de Estatuto. Aquellos elaborados por el cauce del artículo 151,2 son normas de elaboración pactada, aunque debe admitirse que, en último término, la titularidad de esta fuente se atribuye a las Cortes Generales y, por tanto, se cumple el mandato del artículo 147,1 de la Constitución, precepto en el que se determina que el «Estado los reconocerá y amparará (a los Estatutos) como parte integrante de su Ordenamiento jurídico».

Problema más confuso es determinar la posición jerárquica de los Estatutos elaborados por el artículo 151,2, números 2.º, 3.º y 4.º Así, mientras unos tipos de Estatuto han sido aprobados por ley orgánica, y como tales se integran en el Ordenamiento estatal, la situación es más compleja en relación con ese otro tipo de Estatutos (los del País Vasco y Cataluña), en cuya tramitación no ha existido realmente ninguna ley orgánica de aprobación, sino un procedimiento especial de elaboración de los mismos, procedimiento en el que participan las Cortes Generales con el acuerdo previo en la Comisión mixta y el posterior voto de ratificación, pero sin que se dé, insistimos, *una tramitación* por las Cortes Generales de ningún proyecto de ley orgánica con posterior votación final con mayoría cualificada sobre el conjunto del proyecto.

Por ello, y esto debe predicarse de todo tipo de Estatutos, la calificación de los mismos como ley orgánica debe hacerse con matizaciones. El procedimiento de elaboración y modificación no es, en ningún caso, idéntico; además, sus ámbitos materiales no coinciden. Así, aun si admitimos que el Estatuto es ley orgánica, aquél no podrá regular materias reservadas a ésta, como por ejemplo sucede en relación con el artículo 150,2 de la Constitución.

Por último, las reflexiones anteriores han servido para estudiar con mayor detalle los aspectos relativos al contenido, control y garantías

del Estatuto, temas todos éstos en los que de nuevo han ido surgiendo cuestiones planteadas con anterioridad. Así, por ejemplo, al tratar la garantía del Estatuto frente a otras normas del Ordenamiento, se ha debido insistir de nuevo en la posición jerárquica de esta fuente en relación tanto con las normas estatales como en su relación con la normativa autonómica.

Así, pues, el Estatuto debe considerarse como una norma de naturaleza estatal, a la vez que norma institucional básica de cada Comunidad autónoma, cuya elaboración y aprobación puede seguir diversos cauces procedimentales, equiparada en su forma externa a las leyes orgánicas, con un contenido básicamente organizativo y con un ámbito material garantizado frente a cualquier otro tipo de normas jurídicas, salvo la Constitución que, en todo caso, constituye su marco de referencia (52).

---

(52) El Estatuto debe respetar en todo caso la Constitución, y no sólo «la presente», la de 1978, como pudiera deducirse del artículo 147-1, sino toda modificación posterior de la misma. Así, una reforma constitucional que implicara la contradicción con algunos principios estatutarios supondría la derogación automática de los preceptos contrarios a la norma fundamental del ordenamiento jurídico; es decir, se produciría una modificación obligatoria de los Estatutos, lo que implicaría su adaptación formal al nuevo texto constitucional sin necesidad de seguir todo el cauce previsto para su modificación.

