**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 15**

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SU NATURALEZA. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: NATURALEZA Y CONTENIDO.**

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SU NATURALEZA.**

La definición de la estructura territorial del Estado es uno de los aspectos más relevantes de toda constitución, y en el caso de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 fue uno de los más conflictivos.

Efectivamente, aunque España es uno de los Estados más antiguos de Europa, ha sido una constante histórica la ausencia de una solución general y pacíficamente aceptada al problema de su articulación territorial.

La tendencia a la centralización del poder político comenzó con la unificación que supuso el reinado de los Reyes Católicos. Sin embargo, los diferentes territorios de la monarquía hispánica conservaron, durante los siglos XVI y XVII, sus propias instituciones de autogobierno, de modo que la unificación lo era *in capite principis*.

El centralismo se acentuó en el siglo XVIII a consecuencia de los Decretos de Nueva Planta de Felipe V y, ya en el siglo XIX, con la estructura provincial diseñada por Javier de Burgos, proceso centralizador que alcanzó su cénit en el siglo XX con el régimen franquista.

No obstante, las reivindicaciones de autogobierno de zonas del territorio nacional con particularidades históricas, culturales y lingüísticas específicas fueron una constante durante todo este proceso, y tuvieron su más importante reflejo en la Constitución Republicana de 1931, que diseñó un denominado *Estado integral* en el que se reconoció una amplia autonomía a algunas regiones y, singularmente, a Cataluña y el País Vasco, que llegaron a aprobar sus respectivos Estatutos de Autonomía en 1932 y 1936.

La descentralización fue uno de los ejes de la transición política, e incluso antes de aprobarse la Constitución se articuló un primer proceso de descentralización mediante lo que se dieron en llamar las *preautonomías*, destacando especialmente la restauración provisional de la Generalidad de Cataluña mediante Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977.

Las Cortes Constituyentes debatieron ampliamente esta cuestión, y la solución que dieron a la cuestión territorial la plasmaron en el artículo 2 de la Constitución, que dispone que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”.

Este precepto consagra los dos principios básicos, unidad y autonomía, sobre los que se asienta la regulación de la organización territorial del Estado por el Título VIII de la Constitución, cuyo primer artículo, el artículo 137, dispone que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

La autonomía, pues, se predica de los diferentes niveles territoriales de gobierno, si bien es sustancialmente distinta según se refiera a los entes locales o a las nacionalidades y regiones, ya que sólo estas últimas, además de estar dotadas de una autonomía administrativa, tienen una autonomía política constitucionalmente garantizada.

Empero, la autonomía de las nacionalidades y regiones sólo tiene sentido a la luz de la unidad de todas ellas para conformar España, de forma que el Tribunal Constitucional insistió ya en sus primeras sentencias en el carácter limitado de la autonomía y su vinculación a la unidad.

Esta misma idea está detrás del rechazo por parte del Tribunal Constitucional de cualquier vinculación entre autonomía, soberanía y derecho de autodeterminación, afirmando que el único sujeto soberano es el pueblo español, siendo especialmente importantes a tales efectos las sentencias dictadas con ocasión del proceso separatista de Cataluña, como la 114/2017, de 17 de octubre, relativa al llamado *referéndum de autodeterminación*, o la 124/2017, de 8 de noviembre, relativa a la llamada *ley transitoriedad jurídica y fundacional de la república catalana*.

La peculiaridad más importante de la Constitución Española frente a otras que adoptan una forma territorial del Estado descentralizada es la indefinición del modelo territorial, ya que la Constitución no opta por ninguno de los dos modelos tradicionales de descentralización, el federal y el regional, sino que deja la concreción de la organización territorial del Estado a un momento posterior.

Efectivamente, el artículo 2 de la Constitución se basa en el *principio dispositivo*, es decir, concibe la autonomía de nacionalidades y regiones como un derecho que las mismas podrán o no ejercer, si bien el contenido del derecho y la forma de su ejercicio sí que están regulados por la Constitución.

El ejercicio de este derecho se llevó a cabo mediante la aprobación de los Estatutos de Autonomía, si bien el ámbito material de la autonomía se ha visto progresivamente aumentado mediante la reforma de los Estatutos aprobados inmediatamente después de la aprobación de la Constitución, sin que la estructura territorial del Estado pueda considerarse definitivamente definida incluso hoy, sin perjuicio de que la descentralización del llamado *Estado de las Autonomías* se aproxima a la propia de los Estados federales clásicos, e incluso en algunos aspectos la supera.

Además, la Constitución tampoco determinó cuáles eran las nacionalidades y regiones que podían ejercer el derecho a la autonomía o su definición territorial, y ni siquiera obliga a que todo el territorio nacional esté dividido en Comunidades Autónomas.

En cambio, la Constitución sí que fija límites a la autonomía, tanto materiales, listando en su artículo 149 una serie de competencias exclusivas del Estado, como derivados del principio de unidad, como son los principios de solidaridad, igualdad de las Comunidades Autónomas, igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos y unidad económica que proclaman los artículos 2, 138 y 139 de la Constitución.

Dentro del respeto a estos límites, el contenido del derecho a la autonomía no es necesariamente homogéneo, puesto que cada Estatuto puede asumir las competencias que considere oportunas y diseñar sus propias instituciones de autogobierno.

Efectivamente, la vía general de acceso a la autonomía está prevista por el artículo 143 de la Constitución, que dispone que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por esta vía tenían limitadas las competencias que podían asumir a las enumeradas en el artículo 148.1 de la Constitución, y debía esperarse un mínimo de cinco años para que, previa reforma del Estatuto, pudieran ampliarse las competencias en el marco del artículo 149.1 de la Constitución. Además, la Constitución no preconfigura su organización institucional.

No obstante, el artículo 151 de la Constitución permitía el acceso directo inicial, en determinadas condiciones, al nivel competencial del artículo 149.1 de la Constitución, y garantizaba en su artículo 152 unas instituciones propias mínimas a las Comunidades Autónomas que así lo hicieran, entre las cuales destacaban una asamblea legislativa, un presidente de la Comunidad Autónoma y un consejo de gobierno, por lo que tan sólo las Comunidades Autónomas constituidas por esta vía tenían constitucionalmente asegurada una autonomía política.

Por ello, los requisitos previstos por el artículo 151 de la Constitución eran mucho más rigurosos, llegando a exigir que el acceso a la autonomía fuese ratificado “mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia”.

No obstante, la disposición transitoria segunda de la Constitución exceptuó de estos requisitos a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía, es decir, a Cataluña, País Vasco y Galicia, por lo que tan sólo estos tres territorios, junto con Andalucía, accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, mientras que el resto lo hicieron por la vía del artículo 143.

Con todo, esta diferenciación inicial se ha atemperado notabilísimamente con el paso del tiempo, y ello debido a las siguientes razones:

1. Los acuerdos autonómicos de 1981 decidieron la extensión de la autonomía política a la totalidad de España, de forma que todo el territorio nacional se dividiese en Comunidades Autónomas dotadas todas ellas de la organización institucional del artículo 152 de la Constitución.
2. Canarias, la Comunidad Valenciana y Navarra accedieron desde un primer momento al nivel máximo competencial, las dos primeras a través de específicas leyes orgánicas de transferencia de competencias del artículo 150.2 de la Constitución aprobadas en 1982, inmediatamente después de la aprobación de sus Estatutos de Autonomía, y la última a través de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, también de 1982, que actualiza dicho régimen foral conforme a la disposición adicional primera de la Constitución.
3. Los acuerdos autonómicos de 1992 permitieron que las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 reformaran sus Estatutos de Autonomía para ampliar sus competencias en el marco del artículo 149 CE.
4. Las reformas estatutarias iniciadas a partir del año 2006 incidieron en esta tendencia homogeneizadora.

Por ello, en la actualidad existe una sustancial homogeneidad competencial e institucional entre las Comunidades Autónomas, si bien:

1. En algunas Comunidades Autónomas concurren ciertas peculiaridades, los llamados *hechos diferenciales*, como la existencia de una lengua propia, la insularidad o la titularidad de derechos históricos o de derecho civil propio, que determinan ciertas asimetrías competenciales.
2. Existen competencias que algunas Comunidades Autónomas no han asumido voluntariamente, siendo las más importantes las relativas a seguridad ciudadana y policía autonómica y a ejecución de la legislación penitenciaria.

Además, la naturaleza de las Comunidades Autónomas está caracterizada también por el hecho de que cuentan con su propia Administración, dotada de una personalidad jurídica diferente de la personalidad jurídica de la Administración General del Estado, y con su propio ordenamiento jurídico diferente del ordenamiento jurídico estatal pero integrado en el mismo a través de los Estatutos de Autonomía, los cuales se analizan a continuación.

Por último, distinta de las diecisiete Comunidades Autónomas es el peculiar régimen autonómico de Ceuta y Melilla, que no son Comunidades Autónomas sino ciudades con Estatuto de Autonomía aprobado mediante ley orgánica por motivos de interés nacional para “territorios que no estén integrados en la organización provincial”, conforme al artículo 144.b) de la Constitución.

Estas dos ciudades carecen de potestad legislativa y, por ende, de auténtica autonómica política, aunque gozan de una autonomía administrativa más amplia que la de los ayuntamientos y diputaciones provinciales.

**LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: NATURALEZA Y CONTENIDO.**

El artículo 147 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

**Contenido.**

El contenido del Estatuto de Autonomía puede descomponerse en dos ámbitos, a saber:

1. El contenido necesario, que está constituido por:
2. La creación de la Comunidad Autónoma, que solo nace con la aprobación del Estatuto, incluso cuando dicha Comunidad Autónoma está conformada por territorios forales, dotados de una organización institucional y unos derechos precedentes a la Constitución.
3. La organización institucional de las Comunidad Autónoma, conteniendo la regulación básica de las instituciones autonómicas, pero también de otros aspectos organizativos de tipo territorial, económico, lingüístico y cultural o administrativo.
4. La asunción de competencias, si bien en algunas materias el elemento rector de la distribución competencial no es el Estatuto, sino una ley orgánica, como ocurre en materia de Justicia conforme al artículo 152.1 de la Constitución, de seguridad pública y policía conforme al artículo 149.1.29ª, o en lo relativo a las competencias financieras conforme al artículo157.3.
5. Posibles contenidos adicionales, puesto que los Estatutos de Autonomía, especialmente tras las reformas que tuvieron lugar a partir del año 2006, año en el que se reforman los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, han incorporado preceptos sobre materias de diversa naturaleza.

Algunas de estas reformas alcanzaron el Tribunal Constitucional, que en varias decisiones, entre las que destacan las sentencias 247/2007, de 12 de diciembre, sobre la reforma del estatuto valenciano, 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo estatuto catalán, ha sentado un *corpus* jurisprudencial cuyo contenido esencial es el siguiente:

1. Los Estatutos pueden ampliar el contenido estatutario previsto constitucionalmente a aspectos que sean un complemento adecuado por su conexión con las previsiones constitucionales.
2. Los Estatutos no pueden definir las categorías constitucionales, ni configurar o delimitar las competencias estatales, en especial el propio concepto de las mismas, las potestades que comprende la competencia legislativa frente a la competencia de ejecución, el contenido de las competencias y el alcance de las normas básicas estatales.

Tampoco pueden condicionar de forma alguna la interpretación de las categorías constitucionales que haga el Tribunal Constitucional.

1. Los Estatutos pueden contener declaraciones de derechos subjetivos en el ámbito de sus competencias, pero requieren de la colaboración del legislador autonómico. Es decir, que aunque tales derechos tienen aparentemente la estructura formal de verdaderos derechos, son en realidad mandatos al legislador y a los demás poderes autonómicos, de forma que sin la interposición de la ley no tienen eficacia directa para los ciudadanos.
2. Los Estatutos pueden regular instituciones cuyas funciones no desborden el marco competencial determinado por el bloque de constitucionalidad, por lo que es admisible, por ejemplo, la regulación de un consejo autonómico de justicia, pero siempre que no se configure como órgano de gobierno del Poder Judicial al margen de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985.

Además, de lo anterior, otros preceptos constitucionales señalan posibles contenidos adicionales de los Estatutos, como el artículo 4.2, que dispone que “los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales”, o el artículo 69.5, que prevé que sean los Estatutos los que regulen la designación de senadores autonómicos.

**Naturaleza.**

El Estatuto de Autonomía presenta una doble dimensión, ya que:

1. En cuanto *norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*, constituye la base y fundamento del correspondiente ordenamiento jurídico autonómico, del que forma parte.
2. Simultáneamente, el Estatuto es *parte integrante* del ordenamiento jurídico estatal, como ley orgánica.

Las consecuencias que se derivan de esta doble naturaleza son las siguientes:

1. El Estatuto, como cualquier otra norma jurídica, está sometidos a la Constitución, de la que deriva su legitimidad jurídica.

Por ello, los Estatutos están sometido a los instrumentos ordinarios de control de constitucionalidad, pero además el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 regula un recurso previo de inconstitucionalidad con efectos suspensivos contra los proyectos de Estatutos y propuestas de reforma de los mismos, una vez su texto definitivo sea aprobado por las Cortes Generales, el cual se estudia en el tema 29 de esta parte del programa.

1. Aunque el Estatuto es aprobado por ley orgánica, no se equipara pura y simplemente a este tipo de normas, ya que cuentan con procedimientos específicos de aprobación y reforma y no pueden ser modificados por otras normas estatales.
2. Los Estatutos son normas de carácter paccionado, ya que su aprobación y reforma exigen la concordancia de dos voluntades, estatal y autonómica.
3. Los Estatutos sólo pueden ser reformados según el procedimiento que los propios Estatutos diseñan, generalmente dotados de una gran rigidez, pues se exigen mayorías cualificadas de la asamblea legislativa autonómica o sometimiento a referéndum, además de la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en votación final sobre el conjunto del proyecto conforme a lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución para las leyes orgánicas.
4. El Estatuto se impone sobre el resto de las normas que integran el respectivo ordenamiento autonómico, tanto en los aspectos formales como en los sustantivos.
5. Los Estatutos operan como canon o parámetro de la constitucionalidad de otras normas del Estado y de las Comunidades Autónomas, especialmente en lo relativo a la distribución de competencias, formando por tanto parte del bloque de la constitucionalidad al que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que dispone que “para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de 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”.

Por ello, la normas estatales y autonómicas contrarias a los Estatutos son inconstitucionales y nulas, si bien su control depende de la clase de norma, de forma que:

1. Si la norma antiestatutaria tiene rango, fuerza o valor de ley, sólo puede ser controlada por el Tribunal Constitucional, pero con la peculiaridad de que el consejo de gobierno y el parlamento autonómico no pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra sus propias normas.
2. Si norma antiestatutaria es reglamentaria, su control compete ordinariamente por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de que la norma pueda ser objeto de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional o, tratándose de normas autonómicas, pueda ser impugnada ante éste por el Gobierno al amparo del artículo 161.2 de la Constitución y el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

José Marí Olano

27 de marzo de 2023