

PROCEDIMIENTOS DE CREACION DE COMUNIDADES AUTONOMAS

Por ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES: 1. *El Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873.* 2. *La Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931.* 3. *La Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947.*—III EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE CREACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS (arts. 143 y 146): 1. *La elaboración de los artículos 143 y 146 de la Constitución.* 2. *Régimen jurídico:* A) Características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía. B) La iniciativa del proceso autonómico: Las disposiciones transitorias primera y tercera. C) Consecuencias: Sistema de elaboración del Estatuto de autonomía, organización de la Comunidad autónoma y competencias que pueden asumir.—IV. EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE CREACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *Las excepciones del artículo 144 de la Constitución:* A) La elaboración del artículo 144 de la Constitución. B) Régimen jurídico: Excepción a las «características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía» del artículo 143, 1; excepción a las «características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía» del artículo 143, 1, «territorios no integrados en la organización provincial»; excepción a los «órganos que según el artículo 143, 2, son competentes para iniciar el proceso autonómico». 2. *La excepción de la disposición transitoria quinta de la Constitución:* A) La elaboración de la disposición transitoria quinta de la Constitución. B) Procedimiento para la creación de Comunidades autónomas en las ciudades de Ceuta y Melilla.—V. EL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE CREACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS (artículo 151): 1. *La elaboración del artículo 151 de la Constitución.* 2. *Régimen jurídico:* A) La iniciativa del proceso autonómico. B) Consecuencias: Sistema de elaboración del Estatuto de autonomía, organización de la Comunidad autónoma y competencias que puede asumir.—VI. EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE CREACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *La disposición transitoria segunda. Las nacionalidades:* A) Elaboración de la disposición transitoria segunda de la Constitución. B) Régimen jurídico. 2. *La disposición transitoria cuarta: El caso de Navarra:* A) Elaboración de la disposición transitoria cuarta de la Constitución. B) Régimen jurídico.—VII. LOS REFERÉNDUMS AUTÓNOMICOS: 1. *El régimen jurídico general de las distintas modalidades de referéndum en la Constitución española de 1978.*

I. Introducción

Una de las características más notables de la Constitución española de 1978 es la nueva estructura territorial del Estado que diseña. En este contexto, la innovación de mayor trascendencia

consiste en la posibilidad que se formula en abstracto de que se creen Comunidades autónomas mediante una amplia gama de procedimientos autonómicos. Es decir que, lejos de crearse un modelo único de acceso a la autonomía desde supuestos igualmente homogéneos, se han instrumentado varios procedimientos de acceso a la autonomía que determinan consecuencias jurídicas diferentes.

En un principio no debe extrañar que se haya procedido de este modo. Efectivamente, la heterogeneidad del mosaico de regiones, nacionalidades y otros territorios que integran España hacia recomendable instrumentar un sistema adecuado a dicha complejidad. Cuestión de otra índole es si el sistema establecido es el más adecuado, es suficiente, resulta satisfactorio y puede ser un importante colaborador para reducir los desequilibrios regionales españoles. Y si es evidente que la respuesta a los interrogantes que formulamos vamos a obtenerla en la realidad inmediata, no deja de ser menos cierto que, dada la complejidad del régimen jurídico de las autonomías, buena parte del éxito de la empresa de reestructurar territorialmente el Estado va a depender de la interpretación que de la Constitución se lleve a cabo. Tarea ésta a la que vamos a aportar este modesto trabajo.

El sistema de acceso a la autonomía o, lo que es lo mismo, de constitución sobre un territorio determinado de una Comunidad autónoma se caracteriza, como decíamos, por su complejidad. Efectivamente, es posible distinguir dos clases de procedimientos, ordinario (arts. 143 y 146) y extraordinario (art. 151), y junto a éstos, una serie de excepciones (art. 144 y disposición transitoria quinta al procedimiento ordinario y disposición transitoria segunda, junto con la cuarta, al procedimiento extraordinario). La obtención de la autonomía por uno u otro procedimiento determina regímenes jurídicos diferentes para las Comunidades autónomas que se constituyan.

Puede por consiguiente afirmarse que los variados procedimientos que se estipulan superan el esquema del artículo 2.º de la Constitución, que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», ya que junto a éstas y por vía de excepción puede conferirse autonomía a territorios que no pueden calificarse ni como regiones ni nacionalidades con

arreglo a la definición que de las mismas se hace en el artículo 143, 1. Pero, además, el derecho a la autonomía que se reconoce a regiones y nacionalidades no es de realización inmediata; más precisamente, se viene a consagrar el derecho, para los territorios que reúnan los requisitos del artículo 143, 1, a iniciar un procedimiento autonómico que de no concluirse puede frustrar las aspiraciones autonómicas.

Otra de las características del sistema de acceso a la autonomía consiste (salvo lo que se dispone para Cataluña, País Vasco y Galicia, que cuentan con un procedimiento excepcional, adicional a los demás) en que todas las regiones y nacionalidades pueden elegir libremente el procedimiento de acceso a la autonomía, lo que implica elegir unas u otras consecuencias jurídicas de la misma o, lo que es lo mismo, ceñirse al marco competencial del artículo 148 (procedimiento ordinario y excepciones) o al de los artículos 148 y 149 (procedimiento extraordinario).

Sin embargo, el modelo que ha quedado consagrado en la Constitución está lejos del concebido inicialmente («BOC» de 5 de enero de 1978; núm. 44), sino que es el resultado de una serie de modificaciones que se operan a lo largo de la elaboración del texto constitucional y a partir del primero de los elaborados por la Ponencia constitucional. Efectivamente, el primero de los textos a que nos referimos regulaba en los artículos 129 a 137 un único procedimiento de acceso a la autonomía, así como un único modelo de organización y de asunción de competencias para todos los territorios que se constituyeran como Comunidades autónomas. El modelo que se adoptaba era, sin duda, tributario del de la II República y recibía influencias notables del consagrado en la Constitución italiana de 1947.

Pero a nadie se oculta que el nivel de acuerdo a que se llegara en la Ponencia constitucional en el tema de las autonomías distaba enormemente del alcanzado en otros títulos de la Constitución. De las discrepancias era un índice muy significativo el gran número de votos particulares que los ponentes formularon al título VIII. Mas, debe tenerse en cuenta que de la lectura de los referidos votos particulares no puede vislumbrarse, ni tampoco de las enmiendas que se formularan por grupos y diputados al título VIII, el importante giro que se iba a dar en el segundo

de los textos de la Ponencia constitucional. Efectivamente, y a salvo del voto particular del grupo de Alianza Popular, a que nos referiremos, los demás grupos introducían leves modificaciones en la mayoría de los votos y en cualquiera de los casos seguían concibiendo un único procedimiento de acceso a la autonomía y unas únicas consecuencias jurídicas de la misma. Sólo Alianza Popular plantearía una dicotomía de regímenes jurídicos para dos tipos de regiones, las que se constituirían en «mancomunidades» o en «región autónoma con estatuto propio».

Pues bien, no obstante el nivel de acuerdo alcanzado en lo relativo a que se accediera a la autonomía por un único procedimiento y con unas mismas consecuencias teóricas en el régimen jurídico, a salvo del voto de Alianza Popular, el segundo de los textos de la Ponencia constitucional («BOC» de 17 de abril de 1978, número 82) va a suponer, como decíamos, un cambio sustancial en el planteamiento anterior, en tanto que en él se contienen los elementos básicos del sistema que se ha consagrado en el texto definitivo de la Constitución. Si se tiene en cuenta que el procedimiento extraordinario se va a construir sobre la base del que era único procedimiento de acceso en el primero de los textos de la Ponencia, se comprende que el régimen correspondiente al procedimiento ordinario haya quedado un tanto desvaído. Cuando, además, se constata que el nuevo modelo que se instaaura en el título VIII se construye por el procedimiento de agregar nuevos artículos al texto originario, sin volver a sistematizar el contenido de lo que hoy constituye el capítulo III del título VIII, no resulta extraña la desorganización que se aprecia en el referido capítulo «De las Comunidades autónomas».

En definitiva, si hubiera que hacer una valoración general de la regulación del tema que nos ocupa, tendríamos que decir que, de una parte, no parece muy justificada la complejidad que se ha introducido al configurar los distintos procedimientos de acceso a la autonomía cuyo régimen jurídico dista mucho de ser lo claro que debiera. Mas de otra parte, la complejidad de los procedimientos de acceso que concluyen todos ellos en una ley orgánica no responde tanto a la heterogeneidad del Estado español, como al propósito de introducir a la postre y como consecuencia de los diferentes procedimientos regímenes autonómicos bien di-

ferenciados por el nivel de competencias que puedan ser asumidas en virtud de los mismos, en el caso de que sean superadas, permítaseme la expresión, las carreras de obstáculos a que se asemejan los referidos procedimientos.

II. Antecedentes

1. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA DE 1873

El Proyecto de la non nata Constitución Federal de la I República supone el primer intento en el pasado siglo de reestructurar territorialmente el Estado español, lo que tendrá lugar mediante el modelo federal. Esto implicaba, como sucede en el derecho comparado, que la Constitución dibujara el mapa del Estado dividiéndolo exhaustivamente en Estados. Efectivamente, el artículo 1.º del citado Proyecto decía así: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas.» Asimismo se preveía la posibilidad de que los Estados pudieran conservar las provincias o bien «modificarlas según sus necesidades territoriales» (art. 1.º). De modo que el mapa de España estaba todo él dividido en Estados, a excepción de los territorios coloniales de las islas Filipinas, Fernando Poo, Annobón, Corisco y los establecimientos de Africa, de los que se decía en el artículo 2.º del Proyecto de Constitución que, «a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos».

Lo que en definitiva cabe destacar es que en el modelo federal, al que responde fielmente el de la I República, el acceso a la condición de Estado miembro tiene lugar como norma, por definición expresa de la Constitución, en donde se enumeran todos y cada uno de ellos.

2. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931

El sistema ideado por la Constitución de la II República es, sin duda, el antecedente que en mayor medida ha servido de base al que se contiene en la Constitución de 1978 en lo relativo al tema que estudiamos. No obstante, constataremos desde un principio que la diferencia más notable consiste en que la Constitución de 1931 sólo estipula un procedimiento de acceso a la autonomía, así como unas mismas consecuencias teóricas de configurarse un territorio como región autónoma.

El procedimiento a que nos referimos se contiene en los artículos 11 y 12 de la Constitución de 1931, y sus distintos elementos pueden reconocerse entre los que sirven para configurar los distintos sistemas de acceso a la autonomía de la Constitución de 1978.

Efectivamente, para que un territorio determinado accediera a la autonomía se exigía, a excepción de los territorios insulares, que se tratara de «provincia o provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes», así como que se presentara su Estatuto ante las Cortes para su aprobación. A estos efectos, los requisitos previos a la presentación del Estatuto ante las Cortes eran: de una parte, que la proposición de Estatuto fuera hecha por la mayoría de los Ayuntamientos de la proyectada región autónoma o, al menos, de aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del censo electoral de la región; y en segundo término, que el Estatuto fuera aceptado por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral de la región, mediante el correspondiente referéndum. Si el plebiscito en cuestión fuera negativo, esto determinaría que la propuesta de autonomía no pudiera volver a formularse, sino después del transcurso de cinco años. Además, se configuraba el control de las Cortes en la aprobación de los Estatutos como un mero control de legalidad, en cuanto que se estipulaba en el citado artículo 12 que: «Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios

a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en materias no transmisibles al poder regional...»

De otra parte, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones tenía lugar mediante el sistema de tres listas básicamente (arts. 14, 15 y 16 de la Constitución), y se caracterizaba por ser único para todas las regiones autónomas. Esto, sin embargo, no significaba que el conjunto de competencias a asumir por todas y cada una de las regiones fuera el mismo. Por el contrario, se preveía la posibilidad de adecuar el número y entidad de las competencias asumidas a las características, posibilidades y deseos de las regiones en cuanto que éstas debían, dentro del marco unitario de la Constitución, determinar expresamente en sus Estatutos las competencias a asumir; decía así el artículo 11: «En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.»

3. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1947

El ejemplo italiano es, con todas las diferencias que puedan establecerse, el más semejante al modelo de organización territorial instaurado en España por la Constitución de 1978. Sin embargo, en lo relativo al tema que estudiamos dista de ser comparable. Efectivamente, la Constitución italiana, en su artículo 131, enumera las regiones en que se organiza territorialmente, de modo y manera que no puede ni siquiera hacerse referencia a un procedimiento para acceder a la autonomía, a salvo de lo que diremos más adelante, pues ésta encuentra su origen particularizado directamente en la Constitución.

Sin embargo, el hecho de que la Constitución italiana dibujara el mapa regional italiano no impidió la previsión de profundas modificaciones en el mismo, a diferencia de lo que ocurre en nuestra Constitución de 1978. Efectivamente, el artículo 132 de la

Constitución italiana regula la fusión de regiones y la creación de otras nuevas sobre la base de las existentes (como es el caso de Molise, que se convierte en región independiente a partir de la Ley número 3, de 27 de diciembre de 1963), así como la posibilidad de que Municipios y Provincias puedan ser separados de una región y agregados a otra. Por su parte, el artículo 133 prevé la posibilidad de modificar los límites provinciales y la creación de nuevas provincias en el ámbito de las respectivas regiones. No vamos a entrar en el estudio de las previsiones de los artículos 131 y 132 de la Constitución italiana, que traemos a este lugar al efecto de evidenciar en su momento lo que constituye una de las deficiencias más notables de la Constitución española. Por otra parte, puede decirse que la previsión de reorganización territorial a que nos hemos referido no es exclusivamente original de la Constitución italiana, pues está prevista incluso en los artículos 29 y 118 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, y es importante hacer constar que en un contexto como es el federal de Alemania existirían importantes argumentos para discutir la procedencia de la previsión del referido artículo 29. Mientras que en el caso español, a medio camino entre una concepción regionalista y otra federal, se ha instrumentado un conjunto de técnicas que, sin duda, dificultan cualquier modificación de los actuales límites provinciales, fusión de regiones, creación de nuevas regiones sobre la base de las que inicialmente se creen y, por supuesto, segregación de Provincias y Municipios de unas provincias o regiones para incorporarse a otras.

III. El procedimiento ordinario de creación de Comunidades autónomas (artículos 143 y 146)

1. LA ELABORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 143 Y 146 DE LA CONSTITUCIÓN

Como decíamos anteriormente, el esquema que preside en nuestra Constitución el tema de las autonomías estaba decidido en el segundo de los textos de la Ponencia («BOC» de 17 de abril de 1978), que distingue ya un procedimiento ordinario de otros

extraordinarios de acceso a la autonomía y que esboza lo que será el conjunto de excepciones a los anteriores. La redacción del entonces artículo 136 decía así:

«1. Las Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares podrán asociarse entre sí en Comunidades autónomas. Para ello será preciso que lo soliciten las Diputaciones interesadas o el órgano interinsular correspondiente o las 2/3 partes de los Municipios que representen, al menos, la mayoría absoluta del censo de cada provincia o isla.

2. Los requisitos exigidos en el apartado anterior deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses.

3. La iniciativa, en el caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»

El debate en la Comisión introduciría algunas modificaciones sustanciales en el texto de la Ponencia dándole al referido artículo, en la actualidad 143, la redacción que sería definitiva («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 88, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 20, de 14 de junio de 1978, pp. 3251 a 3259 inclusive), veamos las modificaciones introducidas. La primera de ellas, debida a una enmienda presentada *in voce* por el diputado Sotillo, ampliaba los supuestos territoriales sobre los que puede constituirse una Comunidad autónoma a las «provincias con entidad regional histórica», si bien, como el citado diputado manifestaba, pese a la utilización del plural, «se está haciendo referencia a la posibilidad de Comunidad autónoma uniprovincial», aclaración ésta de enorme interés, pues en otro caso las posibilidades interpretativas de la expresión podrían ser otras. Por otra parte, la enmienda, que fue aceptada, postulaba referir en el primero de los párrafos del entonces artículo 136 el ámbito territorial sobre el que podían constituirse Comunidades autónomas, para dejar los siguientes párrafos a la regulación de quienes tienen la iniciativa y el plazo para su ejercicio.

La enmienda de UCD, presentada por el diputado Meilán, tenía por objeto matizar el sistema de iniciativa a que se hacía

referencia en el párrafo primero del entonces artículo 136; así, de una parte, sustituía la conjunción disyuntiva «o», utilizada para enlazar en la frase el requisito de la participación de las dos terceras partes de los municipios en la iniciativa del proceso autonómico, por la conjunción copulativa «y», lo que hacía cambiar de modo absoluto el sentido de la frase. Efectivamente, en la redacción inicial parecía claro que la iniciativa podía corresponder de modo alternativo a «las Diputaciones interesadas (no se especificaba tampoco que se trataba de «todas») o al órgano interinsular o a las dos terceras partes de los municipios...», mientras que a partir de la enmienda de UCD, y aunque esto no se explicitara durante el debate, el criterio que podría sostenerse sería el de que se trata de requisitos acumulativos. Por otra parte se especificaba, lo que también cambiaba el sentido de la frase, que la mayoría absoluta del censo hace referencia a la población de cada provincia o isla. En definitiva, se producía un incremento de los requisitos necesarios para iniciar el proceso autonómico. Por lo demás, mientras que la enmienda e intervención del diputado Fraga perseguía el incremento de los requisitos precisos para la iniciativa del proceso autonómico («cuatro quintas partes de sus Ayuntamientos y la totalidad de las Diputaciones Provinciales, tomado en cada corporación por la mayoría de dos tercios»), los diputados E. Gastón, Gómez de las Rocas y Letamendía hacían una dura crítica al texto propuesto, que, según su parecer, introducía excesivos requisitos.

En consecuencia, el texto del que ahora conocemos como artículo 143 quedaba así redactado:

«1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución, 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 con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya pobla-

ción representante, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones interesadas.

3. La iniciativa, en el caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»

Esta redacción no sería ya modificada ni en el Pleno del Congreso ni en el Senado. Sin embargo, prestaremos alguna atención al debate del artículo en la Comisión del Senado, que, pese a no tener repercusión alguna en el texto del artículo, tiene a nuestro entender enorme interés («Diario de Sesiones del Senado» número 53, Comisión de Constitución, sesión núm. 15, de 12 de septiembre de 1978, pp. 2542 a 2553); de entre las intervenciones destacamos las de algunos de los diputados, así Huerta Argenta, que puso en evidencia la exigencia de que una provincia, para poder acceder a la autonomía, tenga que tener «entidad regional histórica» no sólo por el valor secundario, a su juicio, que esta caracterización puede tener para motivar la autonomía, sino por la indefinición que la fórmula hace posible, por cuanto aun en el caso de que la provincia en cuestión pudiera, a juicio de unos, así caracterizarse, no por ello dejaría de ser discutible por otros y, por consiguiente, negársele la autonomía. De otra parte, Angulo Montes puso de manifiesto la conveniencia de regular a nivel constitucional la separación de las singulares provincias de una Comunidad autónoma ya constituida, pues en caso diferente podría sostenerse que esto no era tampoco posible llevarlo a cabo por determinación del Estatuto de autonomía singular. Por último, queremos destacar la intervención del senador Martín-Retortillo, evidenciando que para unas regiones o comunidades iba a ser muy fácil acceder a la autonomía, mientras que para otras sería extremadamente difícil, de consolidarse, como tuvo lugar, el texto aprobado por el Congreso. Además, y entre otras precisiones, dejó constancia de la imperfección técnica del plazo y modo en que se contaba éste para ejercer la autonomía que podía determinar que un Ayuntamiento, adelantándose «con malévola intención», venga a frustrar el proceso autonómico por no dar tiempo a cumplimentar a las demás Corporaciones el acuerdo de

iniciarlo. En fin, este tipo de argumentaciones repetidas en el Pleno del Senado no alcanzaron mayor éxito.

Por cuanto se refiere a la elaboración del Estatuto de autonomía en el procedimiento ordinario que ahora estudiamos, esto es, el que contempla el artículo 146; su origen se encuentra, al igual que el anterior, en la redacción que diera la Ponencia al artículo 138 en el segundo de los textos por la misma elaborados y publicado en el «BOC» de 17 de abril de 1978. En base a este texto, la UCD presentó una enmienda que, con leves modificaciones en la redacción y con la inclusión, por mera coherencia con el artículo entonces 136, ahora 143, de la expresión «Diputación u órgano interinsular», en lugar de «Diputaciones». Bien es cierto que parecía necesario mencionar al órgano interinsular, pero no lo es menos que al utilizar el término Diputación en singular en vez de en plural, como lo hacía el texto originario, la redacción es incorrecta, debiendo entenderse que se ha querido hacer referencia a los miembros de las Diputaciones o, mejor, de la Diputación cuando la Comunidad autónoma se construya sobre una sola provincia y de Diputaciones cuando la comunidad autónoma se pretenda constituir sobre una región o nacionalidad integrada por varias provincias («Diario de Sesiones del Congreso» núm. 88, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 20, de 14 de junio de 1978, pp. 3271 a 3282). La redacción que se diera por la Comisión del Congreso, en que el debate versó sobre los aspectos más generales de la concepción de la autonomía por los distintos grupos, sería la definitiva; decía así: «*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*»

Puede de nuevo anotarse que el debate del citado artículo en el Senado sirvió para evidenciar que las fuerzas políticas o grupos parlamentarios que representaban a partidos y tendencias minoritarias pusieron de manifiesto su disconformidad con la regulación del Estatuto por el referido procedimiento, bien diferente por comparación al contemplado para las Comunidades que se creen por procedimientos extraordinarios (art. 151 y disposi-

ción transitoria segunda), si bien las enmiendas que presentaran al respecto no tuvieron éxito alguno («Diario de Sesiones del Senado» núm. 53, Comisión de Constitución, sesión núm. 15, de 12 de septiembre de 1978, pp. 2560 a 2566, y sesión plenaria núm. 39, de 3 de octubre de 1978, pp. 3244-3245).

2. RÉGIMEN JURÍDICO

Los artículos 143, 146 y 147 de la Constitución (correspondiente al capítulo III, «De las Comunidades autónomas», del título VIII) constituyen la regulación de uno de los procedimientos de creación de Comunidades autónomas, al que denominamos convencionalmente «ordinario», por deducirse que en el contexto del citado capítulo III del título VIII de la Constitución sirve de punto de partida o término de referencia de los procedimientos que calificamos de extraordinarios y excepcionales. Sin embargo, el carácter ordinario del procedimiento que vamos a estudiar no debe inducir a pensar que será en un futuro próximo el más utilizado; por el contrario y por las razones a que aludiremos más adelante, es presumible que ocurra todo lo contrario.

En las páginas que siguen trataremos de aislar y sistematizar los diferentes requisitos y caracteres que deben concurrir en los territorios que pretendan organizarse como Comunidades autónomas.

A) *Características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía*

El criterio que se ha adoptado en lo referido a las características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía, supone la definición de lo que la Constitución considera como regiones, o como nacionalidades, de modo que sólo por la vía del artículo 144 es ampliada en los procedimientos de creación de Comunidades autónomas que hemos denominado excepcionales, y a los que prestaremos atención más adelante. En principio, y conforme a lo que se dispone en el artículo 143, las posibilidades son tres. En primer término pueden constituirse como Comunidades autónomas «las provincias limítrofes con caracte-

rísticas históricas, culturales y económicas comunes», de lo que se deducen dos requisitos, por una parte que se trate de dos o más provincias limítrofes y que además éstas tengan características históricas, culturales y económicas comunes. Resulta evidente que, mientras no es dudoso identificar o constatar la existencia de varias provincias y su condición de limítrofes, no ocurre lo mismo con los demás requisitos exigidos. A mi entender, la concurrencia de características históricas, culturales y económicas comunes no hay que entenderla tanto como un requisito en sentido estricto, sino como en un concepto orientador; pero esto depende, en definitiva, del criterio que adopten las Cámaras. Sobre todo, teniendo en cuenta que los regímenes preautónomos han dibujado el mapa de las futuras Comunidades autónomas, previamente a la promulgación de la Constitución, por lo que la virtualidad del párrafo del artículo 143,1 que comentamos es escasa.

Por otra parte, pueden constituirse como Comunidades autónomas los territorios insulares, sin la exigencia, desde el punto de vista que ahora contemplamos, de otro tipo de requisitos. Parece, de otra parte, que en este caso podría haberse citado expresamente que se está haciendo referencia a los archipiélagos canario y balear. Pero si esto parece evidente, esto es, que las islas Canarias y de otra parte las islas Baleares se pueden y presumiblemente se constituirán en sendas Comunidades autónomas, en lógica consecuencia a su actual configuración como regímenes preautónomos; sin embargo, la redacción del artículo 143,1 está lejos de ser clara. Efectivamente, «territorio insular» no parece en principio asimilable a «archipiélago», que no sólo es el técnicamente correcto, sino además el utilizado por los Decretos por los que se aprueban los regímenes preautónomos para Canarias y Baleares, así como el empleado por la propia Constitución en el artículo 141,1 y en la disposición adicional tercera, junto al de isla, que no se prestan a confusión. La falta de precisión que conlleva la denominación «territorios insulares» parece que en la actualidad está desprovista de trascendencia y hay que asimilar a «archipiélagos», en razón a que ésta es la interpretación que se deduce de los vigentes regímenes preautónomos configurados sobre los territorios correspondientes a los archipiélagos

canario y balear. Mas, de no ser así, podrían extraerse otras consecuencias de la terminología utilizada en el artículo 143,1, como la de que sería posible constituir una Comunidad autónoma en un marco más reducido que el de un archipiélago, de modo que en éste tuvieran cabida dos o más Comunidades autónomas.

En tercer término, pueden acceder a la autonomía «las provincias con entidad regional histórica», lo que parece rebajar el grado de exigencias del primero de los supuestos referidos. La redacción que transcribimos del artículo 143,1 se presta a confusión en tanto que en vez de decirse «provincia» se ha utilizado el plural de este término. Sin embargo, no parece dudoso que se está pensando en el supuesto de que una provincia individualizada pueda acceder a la autonomía si en la misma concurre el requisito de que tenga «entidad regional histórica», como se explicitó en los debates del precepto en el Congreso. Pues en otro caso, es decir, que no se hubiera pensado en la posibilidad de configurar sobre el territorio de una sola provincia una Comunidad autónoma, entonces este supuesto estaría en conflicto con el primero de los que contempla en el artículo 143,1, al que hemos prestado nuestra atención anteriormente. Del mismo modo resulta impensable que lo que se quiera establecer en el párrafo que comentamos es que varias provincias (que no sean insulares), aun en el caso de que no sean limítrofes, puedan constituirse como Comunidad autónoma caso de tener «entidad regional histórica». En este supuesto se contempla, sin lugar a dudas, la posibilidad de que provincias como Asturias se configure como Comunidad autónoma, si bien aquí parece correcto que no se hayan citado supuestos concretos, pues junto al ejemplo de Asturias existen otros, eso sí controvertidos, que podrían encontrar satisfacción en la previsión apuntada y, en última instancia, en el artículo 144.

De lo que llevamos dicho en lo referente al marco territorial de las Comunidades autónomas pueden hacerse dos tipos de objeciones. De una parte no parece satisfactoria la exigencia (a salvo de la excepción regulada en el artículo 144, *a*), que trataremos más adelante), de «características históricas, culturales y económicas comunes», o de «entidad regional histórica», para que un territorio pueda constituirse como Comunidad autónoma

no sólo porque las referidas expresiones se prestan a interpretaciones varias y contradictorias (como tuvo y tiene lugar en los debates parlamentarios a propósito de Navarra y sus relaciones con el País Vasco), sino porque resulta difícil compartir como criterio básico, para reorganizar el Estado, el histórico dejando en un segundo plano la realidad presente. Mas, de otra parte, tampoco se ha posibilitado la adecuación de las Comunidades autónomas a las exigencias del futuro, ni están suficientemente protegidas las aspiraciones de Municipios o Provincias que deseen incorporarse a regiones distintas de las que se presume forman parte, porque sus características históricas, culturales o económicas se entienda sean comunes. Efectivamente, por una parte la fusión de Comunidades autónomas se puede entender prohibida en virtud de lo dispuesto por el artículo 145, que no admite la federación de Comunidades autónomas, por lo que con mayor razón debe excluirse la fusión que infringiría además el presupuesto del artículo 143,1, esto es, su caracterización como «comunidad histórica, cultural y económica» entre las regiones que pretendieran fundirse.

Por otra parte, resulta dudoso que sea posible la creación de nuevas provincias en virtud de la habilitación del artículo 141,1, o que este mismo artículo, junto con el 152,3, faculte para suprimirlas. Y, desde luego, parece fuera de toda duda que las segregaciones de Municipios o Provincias de unas Regiones para incorporarse a otras no es concebible en el marco de nuestra Constitución.

La segunda objeción que es posible hacer a la configuración territorial de las Comunidades autónomas es la de que no se haya previsto expresamente (tal y como se ha hecho para el caso de las Comunidades autónomas creadas por el procedimiento extraordinario de los artículos 151 y 152) la resolución del supuesto en que la iniciativa del proceso autonómico fracase en una o varias de las provincias que responden a unas «características históricas, culturales y económicas comunes». Y las interpretaciones del silencio de la Constitución al respecto pueden ser claramente antagónicas.

Si se llegara a las últimas consecuencias de la concepción a que nos estamos refiriendo del artículo 143,1, parece lógico que

el fracaso de la iniciativa en una de las provincias determinaría que las provincias en que la iniciativa fue aprobada no podrían constituirse en Comunidad autónoma prescindiendo de la restante o restantes, tesis que podría además apoyarse en que, cuando la Constitución ha querido una interpretación en sentido contrario, lo ha explicitado claramente como en el supuesto del artículo 151,3. No obstante, la tesis que hemos anunciado no nos parece satisfactoria, como hemos puesto de manifiesto en otro lugar. A nuestro juicio la solución no está, por supuesto, en la aplicación llana y simple al supuesto que nos ocupa de lo dispuesto en el artículo 151,3, que depende de una ley orgánica que sólo podrá referirse al supuesto allí contemplado, pero nada impide que se lleve a cabo la interpretación de que las provincias en que prosperó la iniciativa puedan volver a formular la misma en los términos coincidentes con los territorios provinciales en que la iniciativa progresó, porque en otro caso habría que decir que el condicionante histórico no sólo sería, a los efectos de definir una iniciativa autonómica, un presupuesto del que habría que partir necesariamente, sino un imperativo de presente y futuro. No creemos que se pueda aplicar en este caso lo de «todos o ninguno», que implicaría la primera de las interpretaciones que hemos formulado y que no compartimos.

B) *La iniciativa del proceso autonómico: Las disposiciones transitorias primera y tercera*

La iniciativa del proceso autonómico viene regulada por el artículo 143,2, que dice así: «La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.» La redacción que hemos transcrito no deja de plantear problemas. Efectivamente, no se desprende literal y expresamente si la iniciativa puede tener lugar independientemente por todas las Diputaciones interesadas o el órgano interinsular correspondiente, y de otra parte, por las dos terceras partes de los municipios cuya población represente la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla, o bien es preciso que concurren ambos requisitos.

Si además tenemos en cuenta que al regularse el procedimiento extraordinario del artículo 151,1, se ha expresado con claridad la necesidad de concurrencia de acuerdos para que tenga lugar la iniciativa del proceso autonómico en el marco allí establecido, parece deducirse que, en el supuesto que contemplamos, no sería preciso que los requisitos del artículo 143,2 fueran concurrentes, sino que, por el contrario, se estipulaban como alternativos.

Sin embargo, esta hipótesis parece insostenible no sólo porque, como vimos, se deduce la contraria del proceso de elaboración del artículo, sino porque además lo exige la coherencia del propio procedimiento.

A partir de la precisión anterior vamos a entrar en el análisis del procedimiento. En primer término, no se ha querido dar en esta iniciativa ningún tipo de prioridad entre los distintos órganos; así la iniciativa puede ser adoptada por acuerdo de todas y cada una de las Diputaciones interesadas o por el órgano interinsular correspondiente y por todos y cada uno de los municipios de toda provincia. Mientras que el supuesto insular no plantea problemas, la determinación de lo que debe entenderse por «Diputaciones interesadas» debe deducirse del párrafo primero del artículo 143. De este modo la iniciativa podrá provenir de una sola Diputación cuando se pretenda constituir una Comunidad autónoma sobre una provincia «con entidad regional histórica», mientras que cuando sean varias las provincias limítrofes que aspiren a configurarse como Comunidad autónoma, entonces para que la iniciativa prospere deberá ser acordada por todas y cada una de las Diputaciones correspondientes a las provincias interesadas.

No obstante, la interpretación del párrafo que estudiamos del artículo 143,2 puede presentar dificultades. Efectivamente, como la iniciativa puede partir de cualquier Diputación, si el acuerdo en cuestión hace referencia a un ámbito territorial que integre un conjunto de provincias que bien superen o reduzcan el que pueda comprenderse con arreglo al artículo 143,1, como el de «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», es decir, ámbitos superiores o inferiores al de las regiones o nacionalidades allí definidas, podría llegarse a consecuencias un tanto disparatadas. Y si parece improcedente el intento de configurar una Comunidad autónoma sobre un ámbito

que exceda al delimitado conceptualmente en el referido artículo 143,1, no resulta tan fácil llegar a idéntica conclusión cuando la pretensión sea la de reducir el ámbito delimitado por el referido artículo 143,1. Esta posibilidad se regula expresamente en el supuesto extraordinario del artículo 151, concretamente en su apartado número 3. Pero debe tenerse en cuenta que lo que se regula expresamente es el caso de que una o varias provincias no lleguen a aprobar un Estatuto, lo que es algo bien diferente a que *a priori* se pueda excluir de un proyectado Estatuto a una determinada provincia que sea limítrofe de otras y que tenga con éstas «características históricas, culturales y económicas comunes». En este supuesto entendemos que al tramitarse el Estatuto en las Cortes como ley, éstas debieran rechazar su tramitación o no aprobar el Estatuto en cuestión por inconstitucional, si llegara a constatarse que la exclusión de una o varias provincias se hubiera hecho en contra de la voluntad de los órganos competentes de éstas para acordar la iniciativa autonómica.

En definitiva, el control de si a los efectos de la correcta determinación del territorio que aspira a la autonomía ha tenido lugar, se residencia en las Cortes.

La posibilidad, que hemos mencionado más arriba, de que el acuerdo de iniciativa—salvo en el supuesto de que se trate de una sola provincia la que pretenda configurarse como Comunidad autónoma—adoptado por una Diputación haga referencia a un conjunto de varias provincias y no sea adoptado en el plazo de seis meses, a partir del mismo por la totalidad de las restantes, determina que no pueda reiterarse sino transcurridos cinco años. Pero esta consecuencia sólo se refiere a la iniciativa relativa al ámbito territorial en que no prosperó. Es decir, que en el supuesto de que, por ejemplo, el primero de los acuerdos de iniciativa formulado por una Diputación se refiriera a tres provincias y el acuerdo no fuera en el término de seis meses secundado por una de las provincias implicadas, las dos restantes podrían adoptar dos decisiones. O bien esperar cinco años para volver a formular el acuerdo de iniciativa en los mismos términos, o bien, a nuestro juicio, conformar una Comunidad autónoma sobre las dos provincias que formularon el acuerdo de iniciativa. Si bien, a nuestro entender, en este último caso serán precisos sendos

acuerdos expresos de las Diputaciones interesadas, no siendo suficiente el primero de los acuerdos en razón a que se trata de una opción diferente de Comunidad autónoma, y podría darse el caso de que alguna o bien la totalidad de las Diputaciones que acordaron favorablemente la iniciativa sobre la base de la inicial configuración territorial, rechacen el constituirse en Comunidad autónoma con un territorio más reducido.

La interpretación que hemos formulado obliga a reinterpretar el sentido del artículo 143,1. Efectivamente, si se acepta la conclusión anterior la expresión «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», referida a la posibilidad de que podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas, supondría que la primera iniciativa, adoptada por órgano competente, debería comprender la totalidad de las provincias de las que pueda predicarse ese conjunto de características, de modo que la reducción del ámbito territorial no podría producirse en ningún caso *a priori*, sino tan sólo por voluntad expresa del órgano u órganos competentes para acordar la iniciativa en una determinada provincia. Sin embargo, no es difícil aceptar que pueden sostenerse otras tesis en base al citado artículo 143, precisamente las antagónicas a la que postulamos.

De las consideraciones anteriores se deduce que la interpretación conjunta de los apartados 1 y 2 del artículo 143, no deja de ser dificultosa, sobre la que volveremos más adelante.

La disposición transitoria primera

No obstante lo referido, con carácter transitorio, los órganos colegiados superiores de los regímenes provisionales de autonomía podrán adoptar la iniciativa del proceso autonómico, tal y como se establece en la disposición transitoria primera en relación con la disposición transitoria séptima de la Constitución.

La referida disposición transitoria primera tuvo su primer antecedente en el apartado primero de la disposición transitoria tercera del primero de los textos de la Ponencia constitucional («BOC» de 5 de enero de 1978), que decía así: «La iniciativa a que se refiere el artículo 129 corresponderá a los órganos ya

existentes en los Territorios autónomos dotados de un régimen provisional antes de la entrada en vigor de la presente Constitución», texto que sólo fue objetado inicialmente por el Grupo Parlamentario Comunista, que añadía un nuevo párrafo en que se decía: «En todo lo demás se seguirá el procedimiento señalado en el artículo 131.» Curiosamente, la referida disposición desaparecerá en la redacción que tras la recepción de enmiendas por la Ponencia fue dada al proyecto constitucional y publicada en el «BOC» de 17 de abril de 1978, y mostramos extrañeza porque la supresión no se justificaba y más bien parecía el resultado de la confusión que de una decisión adoptada con fundamento. Esto puede presumirse así en tanto que, con contenido semejante, presentaría el diputado Solé Tura una enmienda *in voce* durante el debate de la Constitución en la Comisión correspondiente del Congreso, que fue aprobada unánimemente y cuyo texto es el que se convertiría en definitivo, sin que tan siquiera fuera cuestionado en su redacción a lo largo del proceso de elaboración de la Constitución. La inclusión de esta disposición, desde luego lógica, era así justificada por el referido diputado: «Parece que es algo congruente con el proceso ya iniciado, puesto que, si se está dotando a diversas nacionalidades y regiones del país de órganos provisionales de autonomía, estos órganos deben ser contemplados en el proceso de transición que nos debe llevar desde la Constitución hasta el establecimiento de regímenes de autonomía. Este es el sentido de la enmienda...». De este modo y tras ser aprobada unánimemente, la que inicialmente fuera disposición transitoria tercera, 1, pasaba a ser primera, con la siguiente redacción en el texto definitivo de la Constitución: «*En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*»

La comprensión de la citada disposición no ofrece en términos generales dificultades, ya que no es problemático individualizar cuáles son los órganos colegiados superiores que deberán adoptar el acuerdo de iniciativa por mayoría absoluta de sus miem-

bros. Del mismo modo se ha constatado que se equipara el órgano colegiado superior de cada régimen preautonómico a todas las Diputaciones. Por el contrario, mayores dudas puede ofrecer la técnica de sustitución a que se hace referencia.

Efectivamente, son varias las interpretaciones a que se presta la redacción que en este punto se ha dado. Veamos: si la iniciativa es adoptada por el órgano preautonómico sin que en similar sentido se pronuncien las Diputaciones, parece evidente que las Diputaciones no podrán con posterioridad adoptar la iniciativa del proceso autonómico. Pero, ¿qué ocurre si alguna o algunas Diputaciones han adoptado ya la iniciativa, pero no todas ellas, o si la iniciativa de las Diputaciones ha fracasado? Quiere decir esto, en el primero de los casos, que el órgano preautonómico ya no puede sustituir a las referidas Diputaciones u órgano interinsular con anterioridad a que todas hayan adoptado el acuerdo de iniciativa, por el mero hecho de que alguna o algunas lo hayan adoptado. O, en el segundo de los supuestos que planteábamos, ¿acaso el hecho de que la iniciativa intentada por las Diputaciones no haya prosperado significa que el órgano preautonómico no puede volver a iniciar de nuevo el proceso?

Con relación al primero de los problemas que nos planteamos, a nuestro entender, la sustitución a que hace referencia la disposición transitoria primera que nos ocupa puede tener lugar en todo caso hasta el momento en que, como dice el artículo 143, hayan adoptado el acuerdo de iniciativa todas las Diputaciones u órgano interinsular en el plazo de seis meses desde el primero de los acuerdos. Sin embargo, la conclusión anterior hay que entenderla teniendo en cuenta la disposición transitoria séptima, que establece los supuestos de disolución de los organismos preautonómicos, en que se contempla como uno de los tres casos de disolución, a saber: «En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.» Efectivamente, podría interpretarse que la disolución sólo tendría lugar en el caso de que la iniciativa del procedimiento autonómico no prosperase en el seno del órgano colegiado superior del régimen preautonómico, dado que la composición política de éste no tiene por qué coincidir con la de las Diputaciones. Pero podría también deducirse

que aun en el caso de que el fracaso de la iniciativa se debiera a los demás órganos competentes para iniciar el proceso autonómico, a que se hace referencia en el artículo 143, también quedarían disueltos los organismos preautonómicos. A mi juicio, la solución correcta es difícil de alcanzar, si bien no parece dudoso que la disolución debe tener lugar cuando fracase la iniciativa del organismo autonómico o porque no llegue a buen término la de las Diputaciones y, en éstas, la correlación de fuerzas políticas sea idéntica a la de aquel organismo, en cuanto que no parece que tenga sentido la subsistencia de un régimen preautonómico cuando no va a ser continuado por un régimen de autonomía. Si bien puede citarse al menos una excepción a la regla de la disposición transitoria séptima, *b)*, a saber: que la iniciativa que no prosperó no coincidiera en la delimitación de su territorio con el del régimen preautonómico, de modo que en este caso cabría, a nuestro entender, la posibilidad de volver a repetir la iniciativa en los términos territoriales del régimen preautonómico por su organismo superior, que no tendría que disolverse.

Por otra parte, y en consecuencia con lo que hemos afirmado en otro sitio, la iniciativa entendemos que puede tener lugar siempre que se presente en términos territoriales diferentes en el marco del artículo 143, 1, sin que sea necesario esperar los cinco años a que se hace referencia en el artículo 143, 3.

En último término hay que decir que la sustitución a que se hace referencia en la disposición transitoria primera puede tener lugar en el plazo de tres años, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria séptima, *c)*, en que se prescribe la disolución de los organismos preautonómicos: «Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.» Período que hay que entender empieza a transcurrir desde la entrada en vigor de la Constitución y que, por supuesto, exige que no se dé la circunstancia del apartado *b)* de la misma disposición a que hemos hecho referencia más atrás.

Siguiendo con lo que dispone el artículo 143, 2, la iniciativa tiene que ser adoptada, además de por todas las Diputaciones interesadas o por el órgano interinsular correspondiente, por «las dos terceras partes de los municipios cuya población repre-

sente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla». Obsérvese que se hace referencia a «municipios» y no a «ayuntamientos», lo que inicialmente podría inducir a confusión en el sentido de que se estuviera haciendo mención a la necesidad de que la iniciativa autonómica se hiciera mediante plebiscitos municipales, pero debe descartarse esta posibilidad en tanto que cuando se ha querido respaldar alguna decisión en el proceso autonómico mediante un referéndum se ha hecho constar expresamente. Se tratará, por consiguiente, de que los respectivos ayuntamientos acuerden la iniciativa. Los problemas que aquí se plantean son los referidos con anterioridad para el caso de que la iniciativa sea adoptada por las Diputaciones.

Cabe de otra parte señalar, que el plazo máximo de seis meses que se estipula para que se entienda que la iniciativa ha prosperado, desde que el primer acuerdo en este sentido fuera adoptado por alguna de las Corporaciones locales interesadas, resulta insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que de no prosperar la iniciativa sólo podrá reiterarse una vez transcurridos cinco años, plazo este que, a mi juicio, debe contarse a partir del primero de los acuerdos adoptados.

Además, en ambos supuestos se observa como deficiencia el haber obviado una más detallada descripción del procedimiento.

La disposición transitoria tercera

En lo que a este punto se refiere hay que tener en cuenta que la disposición transitoria tercera, que tiene su origen en una enmienda *in voce* presentada por el diputado Zapatero Gómez, en nombre de UCD («Diario de Sesiones del Congreso» núm. 93, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 24, de 20 de junio de 1978, p. 3507), vino a especificar que la iniciativa, que en el artículo 143 se establece para las Corporaciones locales, sólo podía entenderse referida a las que resultasen de las primeras elecciones locales posteriores a la aprobación de la Constitución, dándose entonces la redacción que ha llegado a ser la definitiva de la Constitución, a saber: «*La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del articu-*

lo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.» El interés de la disposición transcrita está, en estos momentos en que se han celebrado elecciones municipales, desprovista de actualidad y vigencia. No obstante, cabe hacer una objeción de tipo sistemático, a saber: que la iniciativa de las Corporaciones locales no está sólo prevista en el artículo 143, sino también en el artículo 151, al que no se hace referencia expresa y que sólo puede entenderse incluido en el objeto de la referida disposición en virtud de la remisión que el citado artículo 151 hace al 143 cuando, en lo referido a las Corporaciones locales, establece un procedimiento extraordinario de iniciativa. Mas, de otra parte, resulta un tanto paradójico que tampoco se hiciera referencia expresa al caso de incorporación de Navarra, que si bien parece lógico que pudiera haberse incorporado al régimen preautonómico vasco antes de las elecciones locales, no parece igualmente lógico que pudiera adoptar el órgano foral competente antes de las elecciones la decisión de incorporarse al régimen de autonomía que sustituya al vigente preautonómico. Y en este caso la inclusión del órgano foral navarro, en el supuesto contemplado por la disposición tercera, sólo es posible, o, mejor, sólo hubiera sido posible, en el caso de que las elecciones locales se hubieran retrasado o las generales no hubieran tenido lugar y el Estatuto de autonomía vasco hubiera sido aprobado por las Cortes, de entenderse que la referencia de la disposición cuarta, que regula el caso de Navarra, al artículo 143, tal y como hemos concluido en otro lugar, lo hace en tanto régimen común de referencia del que los demás son regulaciones extraordinarias o de excepción, lo que permitiría concluir que, salvo en el caso de que expresamente se excluya la aplicación del régimen del artículo 143, éste es de aplicación.

Demos fin a estos argumentos que en la actualidad, como antes decía, están desprovistos de otro interés que no sea el meramente teórico, porque la celebración de las elecciones locales de 3 de abril de 1979 ha dejado sin vigencia lo previsto en la mencionada disposición.

C) *Consecuencias*

Como hemos puesto de manifiesto más atrás, nuestra Constitución se caracteriza no sólo porque los sistemas de acceso a la autonomía son diferentes según los casos, sino que además las consecuencias que se derivan de uno u otro procedimiento de acceso son igualmente diversas, como veremos.

Sistema de elaboración del Estatuto de Autonomía

El proyecto de Estatuto de Autonomía, una vez cumplimentados los requisitos del artículo 143, es elaborado por una asamblea constituida al efecto conforme a lo dispuesto en el artículo 146, esto es, por los miembros de las Diputaciones u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en las mismas. No deja al respecto de llamar la atención que no se haya instrumentado alguna intervención directa de los municipios, que al parecer se entiende producida a través de la participación de las Diputaciones.

Una vez elaborado el proyecto por la referida asamblea, a la que no se le fija plazo alguno al efecto, debe elevarse a las Cortes para su tramitación como ley. Esto significa que el proyecto de Estatuto puede ser aceptado íntegramente, rechazado o sufrir importantes alteraciones hasta su aprobación como ley orgánica en virtud de lo dispuesto por el artículo 81 de la Constitución. Del mismo modo se requerirá la forma de ley orgánica para la reforma del mismo.

Organización de la Comunidad autónoma

El contenido del Estatuto de Autonomía viene referido en el artículo 147 de la Constitución y no corresponde al objeto de nuestro estudio. Sin embargo, queremos dejar constancia que una de las características que diferencian el Estatuto, que viene determinado por el procedimiento que estudiamos de acceso a la autonomía, radica fundamentalmente en que la Constitución no impone un determinado modelo de organización de las instituciones autónomas propias, sino que se limita a indicar que deberá hacerse constar su «denominación, organización y sede» [art. 147, 2, c)].

Competencias que pueden asumir

En lo referido al conjunto de competencias que pueden asumir las Comunidades autónomas constituidas por el procedimiento ordinario que estudiamos, se constata una notable diferencia con las Comunidades que alcancen esta condición mediante alguno de los procedimientos extraordinarios a que nos referiremos más adelante. Efectivamente, las Comunidades que estudiamos no pueden asumir competencias dentro del marco de lo establecido en el artículo 149, sino una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, mediante la reforma de éste, que tendrá lugar con arreglo a lo en el mismo establecido, y la posterior aprobación de las Cortes Generales como ley orgánica.

Cabe preguntarse en este lugar si el contenido del artículo 152, referido a Comunidades autónomas creadas mediante uno de los procedimientos que hemos denominado extraordinarios, supone un límite a las competencias que las Comunidades autónomas, creadas por el procedimiento ordinario, pueden asumir. A mi juicio, y a los efectos que nos ocupan, el tratamiento del contenido del artículo 152 no puede hacerse al mismo nivel. Por una parte, el párrafo primero del citado artículo contiene las líneas básicas de «la organización institucional autonómica», lo que a nuestro entender no supone un límite negativo para las Comunidades creadas por el procedimiento ordinario, que podrán organizarse conforme al esquema del citado artículo. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la segunda parte del citado artículo 152, 1, en tanto que las competencias en materia de organización judicial, así como las relativas a la posibilidad de establecer circunscripciones territoriales propias, a que hace referencia el artículo 152, 3, no son desarrollo del sistema de competencias que se contiene en el artículo 148, ni tampoco de las que puedan corresponder a las Comunidades autónomas en el marco del artículo 149. Esto significa que mientras que para las Comunidades autónomas creadas por el procedimiento ordinario sería franqueable la barrera de las competencias del artículo 149, mediante la reforma de sus Estatutos operada cinco años después de su aprobación, en ningún caso podrán asumir competencias en materia de organización judicial ni en lo relativo

al establecimiento de circunscripciones territoriales propias. A no ser que se entendiera que lo dispuesto en el artículo 152, a salvo del supuesto en que se hace mención expresa a Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo 151, es aplicable a la totalidad de Comunidades autónomas fuera cual fuere su procedimiento de creación. Sin embargo, esta hipótesis técnicamente parece inaceptable, porque el artículo 152 parece referirse de modo exclusivo a las Comunidades autónomas creadas mediante el procedimiento extraordinario del artículo 151.

IV. Excepciones al procedimiento ordinario de creación de Comunidades autónomas

A) *La elaboración del artículo 144 de la Constitución de 1978*

El primero de los antecedentes del artículo 144 que estudiamos se encuentra en el texto inicialmente elaborado por la Ponencia («BOC» de 5 de enero de 1978), que decía así en su artículo 129, 3: «Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado.» Efectivamente, se estaba de este modo regulando un supuesto de excepción al sistema de iniciativa que el propio artículo 129 regulaba para el proceso autonómico.

La referida excepción iba a motivar la presentación de varias enmiendas de contenido dispar, a las que vamos a prestar una somera atención. Sin entrar en la cuestión de principio que suscitaba el diputado Ortí Bordás (enmienda núm. 736), según el cual lo dispuesto en el artículo 129, 3, iba «contra la filosofía que rodea e inspira el fenómeno autonómico», los demás enmendantes no hacían sino postular la ampliación de los supuestos de excepción. Efectivamente, el diputado A. Pérez Crespo (enmienda núm. 68) planteaba la posibilidad de que las futuras Comunidades autónomas pudieran constituirse sobre territorios superiores al de los límites actuales de las provincias sobre las que iban a crearse, siempre que esta ampliación fuera el resultado de la libre determinación de los municipios o comarcas colin-

dantes que así lo decidieran. En definitiva, se cuestionaba que con carácter general y sin excepciones se pudiera dar por aceptable el ámbito territorial de las actuales provincias a los efectos de configurarse las futuras Comunidades autónomas.

Por otra parte, los diputados J. M. García-Margallo Marfil y A. Domínguez (UCD, enmienda núm. 752, así como la enmienda núm. 753) planteaban en sucesivas enmiendas la modificación y ampliación del referido artículo 129 al efecto de que los municipios de Ceuta y Melilla pudieran adherirse a un territorio autónomo de características históricas y culturales comunes, para lo que era un obstáculo el carácter de limítrofes a que se aludía en el citado artículo 129.

Sin embargo, la Ponencia no aceptó ninguna de las referidas enmiendas, suprimió el apartado tercero del artículo 129 y dedicó un artículo, 140, a tres supuestos de excepción al sistema de iniciativa del entonces artículo 129 («BOC» de 17 de abril de 1978), a saber: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma, cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia. b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales. c) Acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la división provincial.» No parece dudoso que, pese a indicarse por la Ponencia en el informe al segundo de sus textos («BOC» de 17 de abril de 1978) que no se aceptaban las enmiendas presentadas al texto del apartado tercero del artículo 129, éstas ejercieron una notable influencia, si bien puede decirse que la Ponencia a la hora de concretar los supuestos o procedimientos excepcionales de creación de Comunidades autónomas iba más allá que los enmendantes. Por otra parte, hay que decir que el segundo texto de la Ponencia, salvo modificaciones de matiz, iba a servir de base a la redacción definitiva.

No puede decirse que el artículo que nos ocupa fuera debatido en la Comisión Constitucional del Congreso; simplemente, el diputado J. L. Meilán Gil presentó y fue aceptada la enmienda de UCD al texto propuesto por la Ponencia, en la que se introducían algunas modificaciones. Por una parte, se concordaban los apartados a) y b) con el artículo en donde se regulaba el procedimiento ordinario de creación de Comunidades autónomas

y, de otra parte, se modificaban, o mejor se ampliaban, los supuestos contemplados por el apartado c) en el sentido de que se creaba la posibilidad de que las Cortes pudieran en unos casos «acordar» y en otros «autorizar» Estatutos de autonomía para territorios que no estén integrados en la división provincial. La explicación que se daba a esta nueva redacción no resultaba, sin embargo, todo lo explícita que hubiera sido deseable; así, el citado diputado decía: «Creemos que de esta manera se puede salir al paso de toda suerte de posibilidades con que nos podamos encontrar en el futuro, situaciones como las de Ceuta y Melilla, que no están integradas en la organización provincial, o eventualmente otros supuestos que están en la mente de todos y sobre los cuales la palabra *acordar* no sería la adecuada y que sí, en cambio, sería la pertinente la de *autorizar*» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 90, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 21, de 15 de junio de 1978, pp. 3310-3311). Y decíamos que la explicación no es satisfactoria no tanto por el supuesto que está implícito, que no parece dudoso que es el de Gibraltar, sino porque, como veremos más adelante, la regulación que se da dista de ser clara y no hubiera venido mal que se hubiera intentado una explicación nítida del régimen jurídico de este último, como de los anteriores supuestos de excepción, que vendría a quedar dictaminado en los siguientes términos: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado primero del artículo 137. b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 137. c) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial» («BOC» de 1 de julio de 1978).

El Pleno del Congreso aprobó sin debate el texto propuesto por la Comisión constitucional (votos emitidos, 276; a favor, 258; en contra, dos, y 16 abstenciones; «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 113, sesión plenaria núm. 41, del 19 de julio de 1978, pp. 4416-4417), que llevaba el número 142 («BOC» de 24 de julio de 1978).

Fueron varias las enmiendas presentadas por los senadores al texto del artículo 142 aprobado por el Pleno del Congreso; sin embargo, en este lugar vamos a prestar atención tan sólo a las que fueron defendidas en la Comisión. Me refiero a las enmiendas presentadas por los senadores I. Zarazoga Burillo (enmienda núm. 284) y M. de Prado y Colón de Carvajal (enmienda número 379). El contenido de ambas era similar: solicitaban la supresión de uno de los tres supuestos de excepción, el referido a la posibilidad de que las Cortes sustituyeran la iniciativa de las Corporaciones locales, por estimar que este supuesto desvirtuaba la propia esencia de la autonomía, que parte del principio de voluntariedad y petición de las partes. No es de extrañar que en la dinámica de las Cortes constituyentes las palabras de los senadores Zarazoga y Sánchez Agesta (que habló en nombre del senador Prado) no obtuvieran respuesta alguna y por toda réplica se pasara directamente a la votación del texto (que fue aprobado por 12 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones, «Diario de Sesiones del Senado», núm. 53, Comisión de Constitución, sesión núm. 15, de 12 de septiembre de 1978, pp. 2595-2596) («BOC» de 6 de octubre de 1978, en donde el artículo se numera como 147). Y lo cierto es que si los tres supuestos del citado artículo estaban y están precisados de explicación, el que fue objeto de la intervención de los referidos senadores es difícil de aceptar que se haya introducido en la Constitución sin la menor aclaración. Sin embargo, la tosquedad con que han tenido lugar los debates parlamentarios, no sólo atribuible al «consenso», es el peor enemigo de los padres de la Constitución, que desaprovecharon la oportunidad de dotarla de unos antecedentes encomiables.

El Pleno del Senado aprobó el texto propuesto por la Comisión Constitucional, que a su vez había asumido el que aprobara el Pleno del Congreso, sin debate previo, por 177 votos a favor, ninguno en contra y siete abstenciones («Diario de Sesiones del Senado», núm. 65, sesión plenaria núm. 39, de 3 de octubre de 1978, página 3254).

Por último, la Comisión mixta vendría a invertir el orden de los apartados *b)* y *c)*, quedando como definitiva la siguiente redacción para el artículo 144:

«Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:

a) *Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*

b) *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial,*

c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.»*

B) Régimen jurídico

El artículo 144 de la Constitución establece, por consiguiente, tres supuestos de excepción a otros tantos requisitos establecidos en el artículo 143, que regula la iniciativa del proceso autonómico en el procedimiento ordinario de creación de Comunidades autónomas. Pese a que la referencia expresa no consta en el texto del citado artículo 144, su ubicación a continuación del artículo 143 hace posible entender que el procedimiento, que hemos calificado de «ordinario» para la creación de Comunidades autónomas, rige en todo lo demás para las Comunidades que puedan constituirse en virtud de lo que en el artículo 143 se dispone.

La afirmación anterior, sin embargo, precisa algunos matices. No parece dudoso que el ámbito competencial de estas Comunidades autónomas será el mismo, en el momento de su constitución, que el de las demás Comunidades constituidas por el procedimiento ordinario, al menos en cuanto a sus posibilidades teóricas. De modo que para este tipo de Comunidades regirá la limitación del artículo 148, 2, durante los cinco años siguientes a la creación de la Comunidad. De igual manera, parece admisible que las citadas Comunidades puedan ampliar su ámbito de competencias en el marco de lo establecido por el artículo 149 mediante la reforma de sus Estatutos, siempre que éstos lo permitan, tema este sobre el que volveremos más adelante. Sin embargo, aparte de estas características comunes a todas las Comunidades del artículo 144, que acabamos de señalar y que se

corresponden al régimen del procedimiento ordinario de creación de Comunidades autónomas, en lo demás es preciso hacer un análisis aislado de cada uno de los supuestos que en el referido artículo 144 se contemplan.

Los tres supuestos que vamos a estudiar, por lo demás, se caracterizan porque la excepción a los requisitos establecidos en el artículo 143 es operada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, que, como es sabido, exige el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros del Congreso de los Diputados para ser acordada. Del mismo modo, en cualquiera de los supuestos contemplados por el artículo 144, la excepción motivada en el «interés nacional» debe ser apreciada por las Cortes, lo que significa, a diferencia de los demás supuestos autonómicos, que no existe derecho a la autonomía en los posibles destinatarios de la misma.

En último lugar conviene precisar que los plazos, a que se hace referencia en el artículo 143, son operativos para las Cortes en el ejercicio de las potestades que se le atribuyen en el artículo 144 que vamos a proceder a estudiar.

Excepción a las «características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía» del artículo 143, 1.

Tal y como tuvimos oportunidad de constatar al estudiar el apartado primero del artículo 143, se contemplaban tres supuestos territoriales susceptibles de ejercer el derecho de autonomía, a saber: «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», «los territorios insulares» y, en tercer término, «las provincias con entidad regional histórica». Pues bien, lejos de ser éstos los únicos supuestos sobre los que es posible configurar una Comunidad autónoma, el artículo 144 contempla dos supuestos excepcionales más, que son de tal amplitud que es posible afirmar que la Constitución no ha querido dar a la componente «territorial» un carácter decisorio, esto es, puede afirmarse que en lo referido a las características territoriales que deben reunir las futuras Comunidades autónomas las limitaciones son escasas o, lo que es lo mismo, las posibilidades están lejos de circunscribirse al estrecho marco de las «naciona-

lidades y regiones» a que hace referencia el artículo 2.º de la Constitución.

El primero de los supuestos a que hace referencia el artículo 144 dice así: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.» Nos centraremos en la segunda parte del texto, ya que la primera ha sido estudiada más atrás.

El apartado a) del artículo que hemos transcrito ofrece algunas dudas en su comprensión. De una parte, es preciso aclarar qué debe entenderse por «autorizar la constitución de una Comunidad autónoma», y de otra, qué hay que entender por «ámbito que no supere el de una provincia». Efectivamente, no se deduce expresamente qué momento del proceso autonómico es el que se ha querido contemplar bajo la denominación «autorizar la constitución». A nuestro modo de ver, esta determinación habría que entenderla de la siguiente manera. En primer término estaríamos en presencia de una actividad de las Cortes que tendría lugar a requerimiento del territorio interesado en convertirse en Comunidad autónoma, actividad de autorización que procede solicitarla una vez cumplimentados los requisitos del artículo 143, 2. Se trataría, por consiguiente, de una autorización que se produce en base al ejercicio de la iniciativa del proceso autonómico conforme al apartado segundo del artículo 143, que, de alguna forma, viene a confirmar ésta. De este modo, si en el procedimiento ordinario las Cortes Generales se pronunciaban una sola vez mediante la correspondiente ley orgánica que aprueba el Estatuto de autonomía, la creación de las Comunidades que nos ocupa exige dos pronunciamientos de las Cortes mediante ley orgánica, uno previo a su constitución y el propiamente constitutivo que se expresa en la aprobación de los Estatutos.

Por otra parte, el objeto principal del apartado a) del artículo 144 que nos ocupa es el de excepcionar los requisitos de índole territorial que se exigen en el artículo 143, 1. Sin embargo, en vez de hacerse referencia a provincias que no reúnan las condiciones del artículo 143,1 se ha utilizado la expresión de «Comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una

provincia». Esta fórmula hace pensar si se ha querido posibilitar, en el marco del artículo 144 a), la constitución de Comunidades que no tengan la condición de provincias. No obstante, la escasa fortuna de la expresión del citado párrafo, parece que en buena lógica debe optarse por considerar que se ha querido denominar a provincias sin entidad regional histórica y que, sin embargo, motivos de interés nacional aconsejan configurar como Comunidades autónomas. Si bien, es cierto, que hubiera sido más correcto hacer referencia a las características que positivamente configuran a las comunidades o aspirantes a Comunidades del artículo 144 a), en vez de señalar sus contrastes negativos con el régimen ordinario de modo escasamente claro.

En definitiva, el supuesto contemplado en el artículo 144 a) determina la posibilidad de que las provincias aun en el supuesto de no constituir una «entidad regional histórica», puedan configurarse como una Comunidad autónoma. Previsión, a nuestro entender, afortunada, que sirve a varios propósitos. De una parte, a las provincias que, pudiendo, no se incorporaron a los trámites de creación de una Comunidad en la que podían entenderse comprendidas (por ejemplo, la provincia de Madrid con relación a Castilla-la Mancha), pero además sirve esta previsión a provincias en las que no prosperó la iniciativa de incorporarse a las Comunidades en las que en principio se les ubicaba y en último término hace posible que Navarra, en el caso de que la iniciativa de incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya en el País Vasco no prospere, pueda configurarse como Comunidad autónoma. Si bien, en este último supuesto, no sería preciso recurrir al artículo 144 a), porque Navarra sin dificultad está incluida en el artículo 143, 1.

Por lo demás, como dijimos más atrás, en lo referido a la elaboración del Estatuto rige lo dispuesto para el procedimiento ordinario a que nos hemos referido en otro lugar.

Excepción a las «características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía» del artículo 143, 1, «territorios no integrados en la organización provincial».

El segundo de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 144 presenta mayores dificultades que el estudiado con

anterioridad. No referimos esta dificultad a la excepción que desde el punto de vista de las características territoriales (que, según el artículo 143, 1), deben reunir las presuntas Comunidades autónomas, ya que resulta evidente que se contempla en este lugar la posibilidad de que territorios fuera de la estructura del Estado en provincias, que son por autonomasia en la actualidad Ceuta y Melilla, puedan obtener el estatuto de autonomía. Al respecto cabría preguntarse, sin embargo, qué objeto tiene entonces el que expresamente se contemple en la disposición transitoria quinta el procedimiento para que Ceuta y Melilla se constituyan en Comunidad autónoma. La explicación no resulta difícil, a nuestro entender, en tanto que el artículo 144 *b)* supone la formulación teórica del supuesto o de los supuestos posibles «autorización y acuerdo de las Cortes» y el desarrollo de uno de los supuestos específicos de autorización se contempla en la referida disposición transitoria quinta, a la que más adelante prestamos atención. Esto significa que el apartado *b)* del artículo 144 pretende contemplar otros supuestos además del de Ceuta y Melilla. Evidentemente, la previsión parece pensada, aunque no se deduzca expresamente, para el caso de incorporación o más bien recuperación por el Estado español de la soberanía sobre Gibraltar, en cuyo caso parecería lógico dotarla de un Estatuto de autonomía. Veamos ahora mediante qué procedimiento puede tener lugar esta posibilidad.

Procede determinar en este lugar el alcance de la excepción del apartado *b)* del artículo 144, con relación al procedimiento ordinario que hemos estudiado más atrás. En primer término la actividad de las Cortes, que se expresa finalmente en una ley orgánica, puede consistir, a tenor del apartado *b)* del artículo 144, en «autorizar» o «acordar» un Estatuto de autonomía. Obsérvese que no se hace referencia a «Comunidad autónoma», sino a «Estatuto de autonomía». La intención podría haber sido, con buen criterio, a mi juicio, de establecer ciertas diferencias entre estos territorios autónomos y los demás. Sin embargo, no parece que se haya ido mucho más allá de la intención, porque al desarrollarse este artículo en la disposición transitoria quinta, que contempla los supuestos de Ceuta y Melilla, se hace referencia expresa a «Comunidades autónomas», lo que parece indicar que no

se ha querido establecer otras diferencias con las de las Comunidades creadas por el procedimiento ordinario que las que se deducen de las excepciones que se introducen en el propio procedimiento.

Como observábamos, las posibilidades en este caso son de que las Cortes autoricen o acuerden un Estatuto de autonomía. Con ello se quiere indicar, entendemos, que en algún supuesto la actividad de las Cortes será a instancia del territorio interesado que solicitará la autorización, pero que aun cuando esto no se produzca, las Cortes podrán *motu proprio* acordar la autonomía para un territorio no integrado en la organización provincial. Y dado que para el caso de Ceuta y Melilla está previsto que la autonomía se conceda a instancias de las citadas poblaciones, puede concluirse que se ha querido dar una fórmula lo más amplia posible para que no suponga obstáculo de ninguna clase a la futura incorporación de Gibraltar. La fórmula es discutible, pero, sin duda, estimable.

Llegados a este punto, puede afirmarse que los territorios que no estén integrados en la organización provincial (Gibraltar cuando se recupere para la soberanía española) pueden alcanzar la autonomía bien porque así lo soliciten o porque les sea concedida. En este punto es donde se aprecia una cierta falta de previsión en la referida fórmula del artículo 144 b), en cuanto que es difícilmente concebible que a los efectos de que Gibraltar solicite la autonomía, esto pueda tener lugar a través de los órganos del artículo 143, 2, que en principio sería aplicable al caso que nos ocupa.

No deja de sorprender, por otra parte, que la autonomía pueda ser acordada por las Cortes sin que medie solicitud del territorio interesado. Sin embargo, la mayor dificultad que presenta el supuesto que nos ocupa radica en determinar cuál es la intervención de las Cortes en relación al Estatuto de autonomía de los referidos territorios. Recuérdese que en el supuesto precedente no poníamos en cuestión que la elaboración del Estatuto tenía lugar por el sistema que se establece para el procedimiento ordinario, y que se contempla en el artículo 146. A este efecto, cabe distinguir los dos supuestos que se contemplan en el propio artículo. Si la actividad de las Cortes consiste en «autorizar un

Estatuto de autonomía», lo que presupone solicitud del territorio en cuestión, parece que a los territorios solicitantes en la medida que les es de aplicación, aunque sea analógica—exceptuamos a Ceuta y Melilla, a que nos referiremos más adelante—el artículo 146, así que les corresponderá la elaboración del proyecto de Estatuto que las Cortes tramitarán como ley y aprobarán con rango de ley orgánica. De modo que en este caso, a diferencia de como ocurría en el precedente, la intervención de las Cortes es única, para autorizar un Estatuto de autonomía que se solicita para territorios no integrados en la organización provincial. Sin embargo, también en este supuesto cabe la duda de si, de alguna forma, no se ha querido excepcionar en mayor medida el procedimiento del artículo 146.

El segundo supuesto que se contempla en el referido apartado b) del artículo 144 es el de que las Cortes «acuerden un Estatuto de autonomía» para los mencionados territorios. Parece quererse indicar con ello que ni es precisa la solicitud de autonomía, ni procede en consecuencia la participación de los órganos o representantes de los territorios en cuestión para la elaboración del Estatuto. Quizá la explicación se deduzca de considerar el supuesto concreto de Gibraltar, al que parece referirse por entero este apartado. Partiendo de esta posición sería previsible que la incorporación a la soberanía española de Gibraltar se condicionara a la concesión de un régimen estatutario por las Cortes pactado previamente, en cuyo caso se explicaría que las Cortes acordaran un Estatuto sin intervención, obviamente, de órganos de una potencia extranjera.

Excepción a los «órganos que, según el artículo 143, 2, son competentes para iniciar el proceso autonómico».

El tercero de los supuestos de excepción consiste en la posibilidad de que las Cortes Generales puedan «sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143». Como se recordará, la introducción de esta excepción fue duramente criticada en los debates que tuvieron lugar en el Senado. Y lo cierto es que la referida excepción no deja de ser sorprendente y difícil de comprender su finalidad, dado

que ésta no fue en ningún caso explicada a lo largo del proceso de elaboración de la Constitución. En definitiva, se prevé la posibilidad de que las Cortes adopten la decisión de iniciar el proceso autonómico en un territorio determinado, prescindiendo de la voluntad del citado territorio expresada a través de los órganos a que se refiere el artículo 143, 2.

Cabe plantearse, llegados a este punto, cuándo puede tener lugar la sustitución referida. Esto es, parece lógico que la sustitución sea procedente cuando los órganos del artículo 143, 2, no adoptaren la iniciativa del proceso autonómico. Pero es igualmente posible que las Cortes intervengan cuando la iniciativa del artículo 143, 2, está en curso o cuando la iniciativa en un territorio determinado haya fracasado. Lo cierto es que estas preguntas no obtienen una respuesta expresa en el texto constitucional. No obstante, a mi juicio, la intervención de las Cortes iniciando un proceso autonómico en un territorio sólo será procedente en el primero de los supuestos a que nos referíamos, esto es, la intervención sólo cabe en caso de pasividad de los órganos que pudieron iniciar el proceso, pero no en el supuesto de que la iniciativa esté en curso o se haya frustrado, en que la intervención de las Cortes significaría imponer algo no querido expresamente, lo que iría en contra de los más elementales principios que inspiran la Constitución.

2. LA EXCEPCIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA DE LA CONSTITUCIÓN

A) *La elaboración de la disposición transitoria quinta de la Constitución de 1978*

La disposición transitoria quinta es el resultado de la enmienda *in voce* que el diputado García-Margallo presentara en nombre de Unión de Centro Democrático en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» número 93, sesión núm. 24, celebrada el 20 de junio de 1978, pp. 3510-3511). El citado diputado razonaba que la redacción dada al artículo 140 c), [ahora 144 b)], era equívoca, pues se incluían dos

supuestos totalmente diferentes, como el de Gibraltar y el de los territorios españoles de Ceuta y Melilla, por lo que, a su juicio, «la disposición transitoria pretende, desde el punto de vista técnico, que los Estatutos de Ceuta y Melilla no puedan ser acordados, no puedan ser otorgados unilateralmente por las Cortes sin contar con ambas poblaciones». De este modo se concebía que de los dos supuestos que se contemplan en el artículo 144 b), el régimen de autorización corresponde a Ceuta y Melilla, mientras que el régimen de acuerdo puede corresponder a Gibraltar, en su caso (criterio éste que contrasta con el que hemos referido a propósito del citado artículo 144 b) en la argumentación del diputado Meilán, según se deduce de su intervención en la Cámara). La enmienda en cuestión fue aprobada por unanimidad con la redacción propuesta, que es con la que ha llegado al texto definitivo de la Constitución.

Por lo que se refiere a los debates en el Senado, hay que señalar que la enmienda que UCD presentara (en. núm. 766), consistente en añadir un nuevo párrafo al texto de la disposición transitoria quinta y en el que se preveía la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla pudieran incorporarse a otras Comunidades autónomas, fue retirada por la propia UCD durante los debates de la Constitución en la Comisión del Senado («Diario de Sesiones del Senado» núm. 55, Comisión de Constitución, sesión núm. 17, de 14 de septiembre de 1978, p. 2767); por lo demás, las otras enmiendas presentadas, escasamente significativas, pedían la supresión de la citada disposición o, en el caso del senador Xirinacs, presentaba la opción de que Ceuta y Melilla entraran a formar parte del estado de Andalucía o del estado de Marruecos, en el esquema confederal por el citado senador postulado, enmiendas que, de otra parte, no fueron defendidas ni en la Comisión ni en el Pleno.

Así, la disposición transitoria quinta era aprobada sin debate por el Pleno del Senado conforme a la redacción que obtuviera inicialmente en la Comisión constitucional del Congreso, siendo su expresión la siguiente: «*Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes*

Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.»

B) Procedimiento para la creación de Comunidades autónomas en las ciudades de Ceuta y Melilla.

La Constitución ha concebido expresamente la posibilidad de que Ceuta y Melilla se constituyan en respectivas Comunidades autónomas, desarrollando la previsión contenida en el apartado b) del artículo 144, en el que, como vimos, se crea la posibilidad de dotar a los territorios que no estén integrados en la organización provincial de un Estatuto de autonomía.

Las referidas ciudades pueden constituirse en Comunidades autónomas, para lo que es preciso que la decisión sea acordada por los respectivos Ayuntamientos por la mayoría absoluta de sus miembros. En este lugar procede plantearse cuál sea el contenido de la referida decisión que deberá expresar, además del propósito de constituirse como Comunidad autónoma, el proyecto de Estatuto de autonomía con el que pretenda regirse, así como el significado de la autorización por las Cortes de un Estatuto de autonomía. Lo cierto es que no se dice nada a propósito de quién tiene que elaborar el Estatuto, y en este caso no es aplicable lisa y llanamente el mecanismo de elaboración del procedimiento ordinario contemplado por el artículo 146. Sin embargo, no parece disparatado que la elaboración del Estatuto, aplicando analógicamente el artículo 146, corresponda conjuntamente a los miembros del Ayuntamiento y a los parlamentarios de las respectivas ciudades.

La actividad de las Cortes consiste en autorizar mediante una ley orgánica en los términos previstos en el artículo 144, es decir, «por motivos de interés nacional» la Comunidad autónoma que se le propone. Esto implica, de una parte, que conforme se regula en el procedimiento ordinario para la creación de Comunidades autónomas del artículo 146, el proyecto de Estatuto de autonomía se tramite como ley. Sólo que en el supuesto que nos ocupa no asiste ningún derecho a las ciudades de Ceuta y Melilla para adquirir la condición de Comunidades autónomas, sino que son las Cortes las competentes únicamente para decidir si el interés

nacional requiere la constitución de las referidas ciudades como Comunidades autónomas.

Lo que llevamos dicho, hace suponer que el sistema de competencias que pueden corresponder a Ceuta y Melilla como Comunidades autónomas se corresponde a las del procedimiento ordinario. Esta conclusión, como dijimos en otro lugar, se extrae de considerar que el artículo 144, en el que puede subsumirse la disposición transitoria quinta que estudiamos, contiene la regulación de una serie de supuestos que excepcionan el régimen jurídico del procedimiento ordinario que rige para todo lo demás. En consecuencia, a las Comunidades de Ceuta y Melilla les será de aplicación el régimen que estudiamos en otro lugar y que caracteriza a las Comunidades creadas mediante el procedimiento ordinario, si bien con todas las limitaciones implícitas a las características de ambas ciudades.

Es posible, de otra parte, plantearse si, una vez constituida la Comunidad autónoma correspondiente en una de estas ciudades y transcurridos cinco años, sería posible que ampliaran sucesivamente sus competencias en el marco del artículo 149, como sucedería de aplicarse sin limitación el régimen del procedimiento ordinario a que hemos prestado atención anteriormente. Pues bien, a nuestro juicio, pueden operar aquí dos tipos de limitaciones. De una parte, las Cortes, del mismo modo que por motivos de interés nacional pueden decidir la conveniencia de dotar a Ceuta y Melilla de un régimen autonómico, parece lógico que puedan imponer limitaciones, en virtud de las mismas motivaciones, para que las citadas ciudades pudieran ampliar sus competencias. Asimismo parece posible que la reforma de los Estatutos pueda estar sujeta a limitaciones superiores de las normales, si bien en cualquiera de los casos posibles la reforma del régimen de las citadas Comunidades, en aplicación del artículo 147, 3, debe tener lugar conforme al procedimiento de aprobación, en este caso de autorización, del mismo. Además, el sistema competencial de las citadas Comunidades está limitado por las características de las mismas, que hace impensable que pueda soportar las estructuras, aun las más livianas, necesarias para el esquema de competencias a que se refiere el artículo 148, que se completa por el artículo 149 de la Constitución.

En definitiva, a nuestro juicio, y en virtud de casos como el que nos ocupa, junto a los demás del artículo 144, se ha dado tal amplitud a los supuestos, que pueden recibir la denominación de Comunidad autónoma, que ésto sólo puede ser entendida como un rótulo genérico para regímenes autonómicos diferentes en el procedimiento que determinó su acceso a la autonomía y por el conjunto de competencias que les caracteriza.

Por último, tal y como dijimos para el caso de las excepciones del artículo 144, en el supuesto que nos ocupa entendemos que los plazos del artículo 143 son operativos para el caso de que Ceuta y Melilla quieran constituirse como Comunidades autónomas.

V. El procedimiento extraordinario de creación de Comunidades autónomas (art. 151)

1. LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 151 DE LA CONSTITUCIÓN

Como decíamos más atrás, mientras que el primero de los textos elaborados por la Ponencia constitucional («BOC» de 5 de enero de 1978) contemplaba un solo procedimiento de acceso a la autonomía y un único marco teórico de consecuencias que no obstante admitía como resultado grados de autonomía, el segundo de los textos de la Ponencia, publicado en el «BOC» el 17 de abril de 1978, va a introducir dos procedimientos extraordinarios de creación de Comunidades autónomas (el del actual artículo 151 y el de la disposición transitoria segunda), ambos en la nueva disposición adicional del referido texto.

Lo cierto es que la creación del procedimiento extraordinario que actualmente se contempla en el artículo 151 va a construirse en base a lo que en el primero de los textos de la Ponencia constituía el único procedimiento de creación de Comunidades autónomas, y, sin duda, esta circunstancia es la que va a generar cierto confucionismo que se intentará eliminar a lo largo del proceso de elaboración, sin que se consiga rotundamente. Parece que lo conveniente hubiera sido volver a reestructurar totalmente el capítulo

tercero del título VIII, distinguiendo claramente entre los caracteres comunes a todos los procedimientos y los que sirven para distinguirlos; lo que resulta evidente es que el sistema de agregación de párrafos y artículos a un capítulo construido inicialmente con otras miras no podía dar resultados formales brillantes, ni por supuesto servir a la diáfana comprensión del citado capítulo tercero.

Como decíamos, los procedimientos extraordinarios de creación tienen lugar mediante una disposición adicional cuyo objeto era doble: enumeraba las competencias que las Comunidades autónomas podrían asumir, diferenciando entre las que sólo podrían alcanzar el nivel del que en la actualidad es artículo 148 de las que podrían ampliar sus competencias en el marco del actual artículo 149, y a tal efecto se regulaba en modo diferente el sistema de iniciativa y de elaboración del Estatuto. Por lo que se refiere al procedimiento que ahora estudiamos del artículo 151 (el de la disposición transitoria segunda se estudia más adelante), se incrementaban los requisitos exigidos para iniciar el procedimiento autonómico, pero esto tenía lugar siguiendo el modelo del procedimiento ordinario. La redacción final del artículo se haría, por lo que al primer párrafo que ahora nos ocupa y que regula la iniciativa, en base a dos enmiendas de los socialistas: primero, en la Comisión del Congreso, en donde se rebajaría el porcentaje de ayuntamientos de cuatro quintas partes que proponía la Ponencia a tres cuartas partes («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 91, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 22, de 16 de junio de 1978, páginas 3398-3399), y, de otra parte, dando entrada a las Diputaciones y órgano interinsular entre los órganos competentes para ejercer la iniciativa autonómica («Diario de Sesiones del Senado», núm. 54, Comisión de Constitución, núm. 16, de 13 de septiembre de 1978, p. 2653), quedando la redacción que se diera en la Comisión de Constitución del Senado como la definitiva del apartado 1 del actual artículo 151, a saber: *«No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspon-*

dientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.»

Resulta evidente que la iniciativa así regulada estaba dotada de mayor complejidad que la del procedimiento ordinario, sobre todo por la introducción del referéndum de ratificación de la iniciativa en que se exige una mayoría que, dados los grados de abstención electoral actuales, será difícil de alcanzar.

Por otra parte, el sistema de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía se regulaba en base al que fuera sistema original y único proyectado en el primer texto que elaborara la Ponencia constitucional, si bien con ligeras modificaciones (nos referimos al artículo 131 del texto publicado en el «BOC» de 5 de enero de 1978). En este punto hay que señalar se registraron los debates más interesantes, a nuestro juicio, por lo que se refiere al título VIII, si bien es preciso dejar constancia de que las repercusiones de los debates en la redacción del apartado 2 del artículo 151 fueron irrelevantes.

Si bien el estudio del sistema de elaboración y aprobación, más que a esta ponencia, corresponde a la que específicamente se refiere a los Estatutos de las Comunidades autónomas, en el tema que nos ocupa el asunto es relevante en cuanto que la elaboración del Estatuto y su posterior aprobación constituye una parte importante del procedimiento de creación de las Comunidades autónomas que lo hagan mediante el sistema de iniciativa del artículo 151, 1. Cabe destacar que la elaboración y aprobación en el supuesto que nos ocupa es enormemente compleja si la comparamos con la que rige en el procedimiento ordinario. En este lugar interesa destacar que la polémica que suscita el procedimiento que estudiamos se basa en la diferente comprensión de cuál debía ser la intervención y competencia de las Cortes en relación al mismo. Así se manifestaba en el voto particular que la Minoría Catalana formulara al texto de la Ponencia, publicado en el «BOC» de 5 de enero de 1978, que coincidía sustancialmente con el del Grupo Socialista (al entonces artículo 131, 4), según

los que la competencia de las Cortes sólo debía alcanzar la aprobación o rechazo en bloque del Estatuto proyectado, que sólo se podía fundar en la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo, pudiendo la Asamblea de parlamentarios que elaborara el proyecto rechazarlo o bien volverlo a elaborar o enviarlo al Tribunal Constitucional para que éste decidiera. Esta posición, más o menos matizada, se repetirá a lo largo de todo el proceso de elaboración del citado artículo. No es éste el momento de entrar a analizar de modo exhaustivo el significado de esta posición, en la que se observa, a mi juicio, una concepción un tanto pactista entre Estado, representado por el Parlamento, y nacionalidades o regiones, porque en definitiva se intentaba indirectamente, pero no sin menos efectividad, cercenar la capacidad soberana del Congreso, al que se le niega entrar a discernir en la regulación concreta del Estatuto y sólo se le permite aceptarlo o rechazarlo en los términos que se le proponen. Quizá esta interpretación, que no obstante haber sido rechazada quiere imponerse en el caso de los Estatutos Vasco y Catalán por la vía de hecho, si se da credibilidad a las manifestaciones últimas de los parlamentarios de ambas nacionalidades, está motivada en la redacción dada en el artículo 2 de la Constitución, en que se «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones...», lo que puede hacer suponer un derecho previo a la Constitución cuya fiscalización sólo puede corresponder al Tribunal Constitucional, garante del cumplimiento de la Constitución, siendo la función de las Cortes un mero control preventivo. Sin embargo, a mi juicio, el reconocimiento del derecho a la autonomía no es incompatible con la intervención soberana de las Cortes en el ejercicio del mismo, lo que permite aceptar como coherente la participación decisiva del Congreso en la elaboración y aprobación de Estatutos de autonomía creados por el procedimiento extraordinario del artículo 151.

Por último, cabe mencionar que llama la atención la marginación del Senado en la elaboración y aprobación del Estatuto, lo que sin embargo no pasó inadvertido a la Agrupación Independiente del Senado ni al senador Sánchez Agesta, que presentaron sendas enmiendas al respecto sin éxito alguno (enmiendas números 356 y 636, respectivamente).

2. RÉGIMEN JURÍDICO

Denominamos como uno de los procedimientos de creación de Comunidades autónomas de carácter extraordinario al que se contempla en el artículo 151 de la Constitución. Bien es cierto que el calificativo que le atribuimos responde más a razones técnicas que de otro tipo, pues no debe descartarse que sea más intensamente utilizado que el que denominamos procedimiento ordinario.

Decimos que es un procedimiento extraordinario en relación al regulado en el artículo 143 porque, en base a intensificar algunos de los requisitos que en aquel artículo se establecen, las Comunidades así constituidas pueden ver incrementado ampliamente su sistema competencial sin necesidad de que transcurra el período de cinco años y se proceda a la reforma de sus Estatutos, tal y como se establece en el artículo 148, 2. Esto significa que las Comunidades constituidas de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 151 de la Constitución pueden, desde el momento de su creación, alcanzar el techo más alto de competencias que sea concebible conforme a la Constitución, mientras que, como tuvimos oportunidad de referir anteriormente, las Comunidades constituidas de acuerdo con el procedimiento del artículo 143 tenían limitado su ámbito competencial al artículo 148, y, de otra parte, el artículo 152 suponía igualmente una limitación en tanto que las competencias allí contempladas en ningún caso podían corresponder a este tipo de Comunidades autónomas (organización territorial y creación de circunscripciones propias).

Por cuanto a las características del territorio o territorios que pretenden acceder a la autonomía, para las Comunidades que pretendan constituirse conforme a lo establecido en el artículo 151, son las mismas que referimos para el supuesto de creación de Comunidades a través del procedimiento ordinario, a cuyas consideraciones nos remitimos. Vamos a centrarnos, por consiguiente, en los caracteres que sirven para individualizar el procedimiento que nos ocupa.

A) *La iniciativa del proceso autonómico*

La iniciativa del proceso autonómico corresponde, al igual que en el procedimiento ordinario, a las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes y a los municipios, y, del mismo modo que en el procedimiento ordinario, la iniciativa debe ser acordada en el plazo de seis meses desde que se adoptó el primero de los acuerdos por alguna de las Corporaciones locales interesadas. En este caso es preciso que concurren los acuerdos de todas las Diputaciones u órgano interinsular y la de los municipios para que se entienda acordada la iniciativa, pero, además, se incrementa el número de municipios que debe respaldar el acuerdo de iniciativa autonómica, que en este caso debe ser de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas (en el procedimiento ordinario se exigía el acuerdo de las dos terceras partes de los municipios de las provincias interesadas); sin embargo, se mantiene invariada (en relación al procedimiento ordinario) la mayoría que se exige del censo electoral que dichas tres cuartas partes de municipios debe representar sobre el de cada provincia, que debe ser la absoluta.

Resulta evidente, por lo que llevamos dicho, que se ha producido un notable incremento de los requisitos que se exigen para que pueda entenderse acordada válidamente la iniciativa del proceso autonómico. Sin embargo, no acaban aquí las exigencias para que pueda entenderse consolidada la iniciativa y se proceda a la elaboración del Estatuto de Autonomía. Efectivamente, para que esto tenga lugar es preciso someter dicha iniciativa a la ratificación de los electores de cada provincia interesada, mediante referéndum en el que debe obtenerse como resultado el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia para que pueda procederse a la elaboración del correspondiente Estatuto.

Dejaremos aquí la consideración del régimen jurídico de este tipo de referéndum, pues dada su importancia en el procedimiento extraordinario (y excepciones) de creación de Comunidades autónomas, le prestaremos atención singular en el epígrafe VII de este trabajo.

B) *Consecuencias: sistema de elaboración del Estatuto de Autonomía, organización de la Comunidad autónoma y competencias que puede asumir*

Una vez cumplimentados los requisitos del artículo 151, 1, tiene lugar la segunda fase del procedimiento de creación de este tipo de Comunidades autónomas. Al igual que veíamos cómo se incrementaban los requisitos, en relación al procedimiento ordinario, para que se considerara cumplimentada correctamente la iniciativa del proceso autonómico, la elaboración y aprobación del Estatuto en el procedimiento extraordinario de creación de Comunidades autónomas no está exento de complejidad ni desprovisto de requisitos que más bien asemejan una carrera de obstáculos. En este lugar vamos a prestar atención a las distintas fases de la elaboración del Estatuto, en cuanto que su aprobación es condición indispensable para la creación como tal de una Comunidad autónoma, y hacemos esta salvedad porque el estudio de los Estatutos de Autonomía es objeto de otra ponencia de este Seminario con la que será inevitable cierto grado de interferencia.

Fundamentalmente, nos proponemos destacar que frente a la simplicidad del procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía en el que hemos denominado procedimiento ordinario para la creación de Comunidades autónomas, regulado en el artículo 146 (que constaba de una fase de elaboración del Estatuto por una Asamblea de diputados, senadores y los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas, cuyo proyecto se elevaba posteriormente a su aprobación a las Cortes para su tramitación como ley orgánica), el que se contempla en el artículo 151, 2, es complejo.

En primer término, la elaboración del Estatuto corresponde a una Asamblea integrada por todos los diputados y senadores (a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario, en que junto a éstos integraban la referida Asamblea los miembros de la Diputación u órgano interinsular). Una vez aprobado el proyecto por la Asamblea, se envía a la Comisión Constitucional del Congreso, que deberá examinarlo en el plazo de dos meses, si bien, cuando se remitan dos proyectos a la vez, la Comisión

los dictaminará por el orden de entrada, de modo que el citado plazo sólo comienza a contarse a partir de la terminación del estudio del precedente (conforme dispone la disposición transitoria sexta). El contenido del Estatuto, en base al proyecto remitido y de acuerdo con los delegados destacados por la Asamblea al efecto, puede recibir en la Comisión Constitucional su redacción definitiva. Si, efectivamente, se alcanza el acuerdo, el texto aprobado se somete a referéndum en las provincias interesadas, en las que se entenderá aprobado si obtiene la mayoría de votos válidamente emitidos. Cumplido el trámite anterior, procede que los Plenos de las Cámaras se pronuncien mediante voto de ratificación, es decir, que ambas Cámaras sólo podrán pronunciarse favorable o desfavorablemente para darle al Estatuto forma de ley orgánica, lo que significa que el voto de ratificación deberá obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Pero en el caso de que no se alcance el acuerdo entre la Comisión Constitucional y los delegados de la Asamblea que elaborara el proyecto de Estatuto, entonces procede la tramitación del Estatuto como proyecto de ley y, una vez aprobado como ley orgánica, sometido a referéndum en los términos a que nos referiremos más adelante, aplicables igualmente en el caso de acuerdo entre Comisión Constitucional y Asamblea.

Por último, y en cualquiera de los dos supuestos anteriores, el resultado positivo del referéndum popular del Estatuto determina la sanción y promulgación del Rey como ley orgánica.

Como hemos mencionado anteriormente, en el supuesto que nos ocupa el hecho de que el Estatuto no obtenga la aprobación en el referéndum popular que al efecto se plantea (en los dos supuestos que hemos referido) en alguna o algunas de las provincias interesadas, no determina necesariamente que sobre las restantes no pueda crearse una Comunidad autónoma, tal y como dispone el artículo 151, 3, que no entra en el régimen específico del supuesto que hemos referido, que deberá ser regulado por una ley orgánica que regulará además los regímenes de los referéndums del artículo 151.

Del mismo modo que la elaboración del Estatuto de Autonomía, en el supuesto que nos ocupa, se diferencia notablemente por su complejidad del de las Comunidades autónomas que se

creen por el procedimiento ordinario, las consecuencias jurídicas de una u otra autonomía son bien diferentes.

Por una parte, hay diferencias que tienen tan sólo un límite de tiempo, esto es, nos referimos al límite competencial del artículo 148, 2, que puede ser superado después de transcurridos cinco años y previa reforma de los Estatutos. Sin embargo, existen diferencias competenciales y de carácter organizativo que pueden ser de carácter permanente. Efectivamente, el artículo 152 crea competencias en el ámbito de la organización jurisdiccional (ap. 1) y en lo relativo a la posibilidad de establecer circunscripciones territoriales propias mediante agrupación de municipios limítrofes (ap. 3), que resulta difícil atribuir a las Comunidades creadas por otros procedimientos, sobre todo porque el citado artículo 152 comienza diciendo: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior...».

Por otra parte, las Comunidades constituidas por el procedimiento extraordinario del artículo 151 tienen regulada su organización en el artículo 152, 1, que al menos debe constar de un órgano legislativo o «Asamblea Legislativa», un órgano ejecutivo y administrativo o «Consejo de Gobierno» y un «presidente», describiendo el citado artículo las competencias y sistema de elección de los titulares de los referidos órganos. No parece dudoso que esta organización de las instituciones superiores de las Comunidades autónomas que estudiamos lleva implícito que las mismas están concebidas para recibir y disfrutar un alto grado de autonomía, lo que contrasta enormemente con el silencio de la Constitución al respecto de la organización de las instituciones de gobierno de las Comunidades autónomas, creadas por medio del procedimiento ordinario del artículo 143. Sin embargo, el silencio esta justificado si se piensa que al amparo del artículo 143 pueden constituirse Comunidades de muy diversa índole y muy diversos grados de autonomía, variedad que hace imprevisible la descripción del modelo organizativo común a todas ellas. Pero del mismo modo que a un grado de autonomía escaso debe exigirse una organización simplificada, las Comunidades que al amparo del artículo 143 aspiren a tener funciones legislativas deberán adoptar el modelo del artículo 152, que expresa el modelo constitucional para las autonomías en su más alto grado.

Por último cabe plantear el alcance preciso de la referencia del artículo 151 a la ley orgánica que regule los términos del referéndum para la ratificación popular de la iniciativa del proceso autonómico. El tema tiene una enorme trascendencia, en cuanto que parece deducirse de lo expresado en el artículo 151, que el referido referéndum—así como lo que se dispone en el apartado 3 del mismo artículo—no podrá tener lugar en tanto no se dicte la citada ley orgánica. Dejando a salvo el posible tratamiento más amplio de este tema, parece preciso plantear los problemas y posibles soluciones en el caso de que la citada ley no se dictara inmediatamente. Por una parte la inexistencia de la ley, a mi juicio, no interfiere la iniciación del procedimiento, de modo que los problemas aparecen una vez que ha sido cumplimentada la iniciativa, en cuyo caso no puede procederse al referéndum para su ratificación si atendemos a los términos del citado artículo 151, 1.

Lo paradójico del asunto es que los elementos fundamentales del referéndum están determinados en la Constitución, en cuanto que se especifica la mayoría que se precisa para que el referéndum sea favorable, los votantes que son los electores de la provincia y que el resultado favorable tiene que obtenerse en cada una de las provincias de la Comunidad autónoma que se pretende crear. Por esta razón no se entiende cuáles son los términos fundamentales que puede establecer la ley orgánica. Por otra parte hay que tener en cuenta que, con arreglo a la interpretación que más adelante hacemos de la normativa que regula el referéndum en la Constitución, todas las modalidades de referéndum exigen su regulación por ley orgánica: por tanto los referendums del artículo 151, apartados 2.º, 3.º y 5.º, tienen que estar regulados por ley orgánica, lo que es aplicable a las Comunidades que se creen a través del procedimiento de la disposición transitoria segunda (Cataluña y País Vasco han presentado en estos momentos sus proyectos de Estatuto ante la Comisión Constitucional); así como el referéndum previsto en el caso de la disposición transitoria cuarta (Navarra). Por razones de índole meramente política, no parece que sea conveniente retrasar la elaboración de la citada ley. Pues en el caso de que así sucediera resultaría difícil encontrar el camino interpretativo preciso para,

prescindiendo de dicha ley, poder realizar el referéndum a que se hace referencia. Estamos pensando en la posibilidad de interpretar en su conjunto las disposiciones que se refieren al referéndum y que éste se convocara atendiendo al régimen que de la Constitución se desprende; pero esta interpretación no parece adecuada en cuanto que si el Gobierno está dispuesto a la convocatoria en los términos que referimos, nada debe impedirle si tiene la confianza de la Cámara para proponer la aprobación de la ley orgánica que regule los referéndums autonómicos (a nuestro juicio la totalidad de los referéndums deben ser regulados por la ley de referéndum). Sin embargo, no es dificultoso imaginar que sea difícil aprobar en un corto plazo de tiempo el gran número de leyes orgánicas que requiere el desarrollo de la Constitución, junto a otras que, sin ser orgánicas, no por ello están desprovistas de urgencia, por lo que no parece improbable que la creación de Comunidades autónomas por el procedimiento del artículo 151 se retrase algún tiempo.

VI. Excepciones al procedimiento extraordinario de creación de Comunidades autónomas

1. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA: LAS NACIONALIDADES

A) *Elaboración de la disposición transitoria segunda*

La disposición transitoria segunda de la Constitución tiene su origen en el apartado 4.º de la disposición adicional del segundo de los textos elaborados por la Ponencia constitucional y publicado en el «BOC» el 17 de abril de 1978. El contenido de la disposición adicional, a que nos referimos, coincide sustancialmente en su primera parte con el actualmente artículo 148, por lo que el apartado 4.º a que nos referimos suponía una excepción al límite que hoy se establece en el apartado 2.º del artículo 148; así se decía en el referido apartado 4.º: «Sin embargo, las Comunidades autónomas donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía mediante sufragio universal, podrán, desde luego, proceder según lo previsto en el número anterior, cuando así lo decidan por mayoría absoluta sus organismos preautonó-

micos.» El texto que hemos transcrito planteaba algunos problemas, ya que al principio se habla de «Comunidades autónomas», y al final del mismo, de «organismos preautonómicos», lo que no dejaba de ser una contradicción notable. Lo cierto es que a partir de este texto, que sin duda sirve también de base al apartado 1.º del actualmente artículo 151, la UCD presentó una enmienda *in voce* que fue defendida por el diputado Meilán, que, entre otras cosas, dijo: «Se trata, en este caso, no de la consagración de ningún privilegio, sino —diría— de completar un proceso interrumpido. No se trata de contraponer aquí lo que Ortega decía en la discusión del Estatuto de Cataluña: la España arisca y la España dócil, sino de continuar el sentido de la historia interrumpido hace una serie de años...» La enmienda en cuestión fue aprobada con un solo voto en contra con el texto que conocemos como definitivo («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 91, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas núm. 22, de 16 de junio de 1978, p. 3413). El Pleno del Congreso aprobó sin debate previo el texto de la Comisión («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» número 116, Sesión Plenaria núm. 43, de 21 de julio de 1978, página 4579), lo que no tuvo lugar en la Comisión de Constitución del Senado («Diario de Sesiones del Senado» núm. 55, de 14 de septiembre de 1978, pp. 2757-2761), en donde se defendieron algunas de las no escasas enmiendas que los senadores y grupos parlamentarios presentaron a la citada disposición, entre las que no faltaban las que pedían la supresión de la misma (Progresistas y Socialistas Independientes, enmienda núm. 99; F. Carazo Hernández, enmienda núm. 226; Xirinachs, enmienda núm. 567). El resto de las enmiendas pretendían ampliar el ámbito de aplicación de la disposición; así en el caso del senador canario D. Cambreleng Roca, de UCD (también en este sentido los senadores M. D. Pelayo Luque y A. A. Galván González, enmiendas números 967 y 973), pretendía que se añadiera el siguiente párrafo: «Del mismo modo podrá proceder el archipiélago canario» (enmienda núm. 965), y de otra parte el senador valenciano J. A. Noguera de Roig presentó y defendió una enmienda (núm. 976) en que se ampliaba el ámbito de la referida disposición a los territorios «que hubiesen gozado de estatutos forales de autogo-

bierno y de un derecho propio y ambos hubieran sido arrebatados en su integridad por derecho de conquista...». Resulta evidente que los enmendantes a que hemos hecho referencia apreciaban la existencia de un privilegio en el contenido de la disposición transitoria segunda, que debiera al menos extenderse, a su juicio, a otros ámbitos territoriales, bien por circunstancias de índole política, como el caso de Canarias, o bien de carácter histórico, como en el caso de Valencia, que disfrutó de un conjunto de instituciones políticas propias hasta principios del siglo XVIII; sin embargo, no tuvieron éxito alguno las enmiendas referidas en el seno de la Comisión, ni fueron posteriormente defendidas en el Pleno de la Cámara («Diario de Sesiones del Senado» núm. 67, Sesión Plenaria núm. 41, de 5 de octubre de 1978, p. 3347).

De modo y manera que la disposición transitoria segunda, sea o no un privilegio lo que consagra, lo que pertenece al terreno de la valoración política tan difícil de llevar a cabo en el marco del «consenso constitucional», lo que sí es cierto es que en ella se consagra un procedimiento extraordinario de acceso a la autonomía. Dice así el texto de la disposición transitoria segunda: *«Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.»*

B). Régimen jurídico

El procedimiento que estudiamos supone una excepción al regulado por el artículo 151, en tanto que los territorios que reúnen los requisitos de la disposición transitoria segunda (que son Cataluña, el País Vasco y Galicia) pueden pasar directamente al trámite de elaboración del Estatuto y demás trámites a que se

hace referencia en el artículo 151, 2. Para ello sólo se exige que los órganos preautonómicos colegiados superiores así lo acuerden por mayoría absoluta. Por lo demás les es de aplicación el procedimiento extraordinario de creación de Comunidades autónomas y las consecuencias que del mismo se derivan. Pero no debe entenderse que los territorios, a que se hace referencia en la disposición transitoria segunda, sólo pueden optar por este procedimiento, sino que, por el contrario, podrán elegir entre los demás procedimientos de creación de Comunidades autónomas, a que nos hemos referido.

Cuestión diferente es la de si el fracaso en la utilización de un procedimiento determinado impide la utilización de los demás, o si, por el contrario, estamos ante unas vías diferentes que pueden utilizarse como recambio en el caso de que la iniciativa fracasara en las demás. La Constitución no regula este extremo expresamente, si bien, a mi juicio, sería conveniente dar una interpretación equilibrada del apartado 3.º del artículo 143, en donde se expresa que la iniciativa, en caso de no prosperar, no podrá reiterarse sino transcurridos cinco años, en el sentido de que, lejos de soluciones formalistas, se valorara por las Cortes caso a caso, dentro del marco cerrado determinado por los supuestos en que se pretenda reiterar antes de transcurridos cinco años, o bien un mismo procedimiento o bien un mismo contenido (tema este último al que hicimos referencia anteriormente).

2. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA: EL CASO DE NAVARRA

A) *La elaboración de la disposición transitoria cuarta de la Constitución de 1978*

El origen de la disposición transitoria cuarta de la Constitución se encuentra en la enmienda número 778, que presentaron conjuntamente los grupos parlamentarios de Unión de Centro Democrático, Socialista del Congreso y Nacionalista Vasco (PNV), texto que asumió por entero la Ponencia y que ha llegado hasta el final del proceso de elaboración de la Constitución con las solas alteraciones lógicas en lo referido a los artículos de la Constitución a que se hace remisión, así como con la modificación

de su numeración, que a partir del texto publicado en el «BOC» del 1 de julio, de ser disposición transitoria tercera se convierte en cuarta.

No obstante, la redacción inalterada, a lo largo del proceso de su elaboración, su contenido no estuvo exento de debate primero en el Congreso y más tarde en el Senado. Si bien, por lo general, el debate arrojó poca luz sobre los aspectos técnicos de la referida disposición.

Más precisamente puede destacarse que, pese al acuerdo de base entre la UCD, el PSOE y el PNV, la explicación del voto de cada uno de los representantes de estos partidos en la Comisión constitucional evidenció que los criterios de éstos eran bien diversos, al menos en sus orígenes, si bien coincidían en la redacción de un texto unitario que mantendrían hasta el final (intervinieron los diputados Urralburu Tainta por los socialistas, Aizpún Tuero por la UCD y Vizcaya Retana por el PNV. «Diario de Sesiones del Congreso» núm. 93, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 24, de 20 de junio de 1978, pp. 3508 a 3510, inclusive).

En la Comisión de Constitución del Senado («Diario de Sesiones del Senado» núm. 55, Comisión de Constitución, sesión número 17, celebrada el 14 de septiembre de 1978, pp. 2761 a 2767, inclusive) tuvo lugar un vivo debate en el que intervinieron los senadores Del Burgo, Díez Alegría y Monreal Zía. Por una parte se reproducían los términos del debate del Congreso sobre la historia y vínculos entre Navarra y las provincias vascas, mas, de otra parte, se planteaban enmiendas al texto, cuyo contenido merece atención. La enmienda del senador Del Burgo (974 y también la 975) tenía por objeto ampliar el texto de la citada disposición que asumía íntegramente (sin tener en cuenta la enmienda 975, según la que el referéndum a que se hace mención en la disposición debía aprobarse por la mayoría del censo electoral en vez de por la de votos emitidos); así, de una parte, se pretendía que el Estatuto que se elaborara o modificara por la incorporación de Navarra a la Comunidad vasca fuera ratificado por referéndum; en segundo término, que se regulara la posibilidad de que Navarra se pudiera separar de la Comunidad a la que se incorporó, y por último, que quedara constancia de que

el régimen foral vasco en todo caso quedaba a salvo. Mas, el citado senador retiraría esta enmienda, que no fue aprobada en la Comisión, durante su intervención en el Pleno del Senado, por entender «que se trataba de una enmienda cautelar a reserva de lo que se dispusiera en el texto constitucional con carácter general», y haber llegado a la conclusión de que el objeto de la misma estaba contenido en los artículos 150, 151 y disposición adicional. Sin embargo, como tendremos oportunidad de destacar más adelante, y salvo lo relativo al derecho foral a que hace referencia la disposición adicional primera, el sistema de incorporación de Navarra al régimen preautonómico o autonómico del País Vasco dista mucho de la transparencia y claridad que le atribuye el mencionado senador navarro de UCD («Diario de Sesiones del Senado» núm. 67, Sesión Plenaria núm. 41, de 5 de octubre de 1978, pp. 3349 y ss.).

Cabe, por último, destacar la intervención en la Comisión (que más adelante reiteraría con semejante contenido en el Pleno, «Diario de Sesiones del Senado» núm. 67, Sesión Plenaria número 41, de 5 de octubre de 1978, pp. 3353-3354) del senador Díez Alegría en defensa de su enmienda, que consistía fundamentalmente en aumentar el porcentaje de votantes en el referéndum para la incorporación de Navarra hasta la mayoría del censo electoral, y de otra parte aumentar el período de tiempo, que en el texto del Congreso se fijaba en cinco años para volver a plantear la incorporación, que para el citado senador debía ser de veinticinco años (enmienda núm. 386), si bien este plazo lo reduciría al de diez años al presentar la enmienda ante la Comisión. La citada enmienda no recibió el favor de la Cámara; sin embargo, tiene el interés de haber servido para que el citado senador precisara que la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen autonómico que le sustituya en el País Vasco no es la única posibilidad para Navarra, sino que junto a ésta existe la de constituirse como Comunidad autónoma propia, «como provincia de cuya entidad histórica no puede dudarse, c la de conservar, actualizado, su régimen foral, que constituye, de hecho y por sí mismo, una forma de autonomía» («Diario de Sesiones del Senado», cit.).

En definitiva, la disposición transitoria cuarta quedaba así re-

dactada: «1. *En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Organo Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Organo Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.*

2. *Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Organo Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.»*

B) *Régimen jurídico*

La disposición transitoria cuarta de la Constitución no viene a regular un nuevo procedimiento de creación de Comunidad autónoma, sino que contempla específicamente la posible incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya. De modo que se da opción a que la incorporación tenga lugar bien al régimen preautonómico que rige actualmente, o bien, en su caso, a la Comunidad autónoma que se constituya. Esto significaría que la disposición que estudiamos viene a regular la adhesión de Navarra al régimen preautonómico o autonómico que rigiera para el País Vasco en cada momento, y fuera cual fuere el procedimiento utilizado (ordinario o extraordinario), para el acceso a la condición de comunidad autónoma.

Efectivamente, lo que parece regular la disposición transitoria cuarta que estudiamos es la «incorporación de Navarra» a regímenes constituidos. Pero ¿acaso significa esto que Navarra en modo alguno puede participar en el procedimiento de creación de la Comunidad autónoma a la que está prevista su incorporación? Pues bien, pese a la extrañeza que esto puede provocar, ésta parece ser la solución que se deduce de la disposición que analizamos, ya que en otro caso, en vez de decirse incorporación al Consejo General Vasco o al «régimen autonómico vasco que

le sustituya...», se debiera haber indicado «incorporación al procedimiento o proceso autonómico o régimen autonómico vasco que le sustituya». De este modo se contemplarían dos posibilidades de adhesión, mientras que la redacción que se ha dado parece excluir la incorporación de Navarra al proceso autonómico de creación de la Comunidad autónoma que se constituya en el País Vasco. Pero, además, obsérvese que parece excluirse la posibilidad de que Navarra pueda adoptar la iniciativa del proceso autonómico; sin embargo, esta conclusión precisa mayor atención.

Veamos, como decíamos anteriormente, la disposición transitoria cuarta viene a regular el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya. A tal efecto, se excepciona el sistema de iniciativa que se establece en el artículo 143 de la Constitución, al que hemos prestado atención en otro lugar. De modo que, de una parte, se hace referencia a «incorporación», mientras que de otra parte que (al excepcionarse el régimen del artículo 143, en que se regula en su apartado 2.º los órganos a los que corresponde la iniciativa y otros requisitos del proceso autonómico) lo pretendido por la citada disposición ha sido tan sólo el de regular la iniciativa del proceso autonómico en el caso de Navarra.

Parece, por consiguiente, que sería preciso dilucidar el significado de la iniciativa a que se hace referencia en la disposición que estudiamos para comprender el alcance de la misma. Esto es, ¿se está haciendo referencia a la «iniciativa para la incorporación»?; en cuyo caso estaríamos condicionando la interpretación de la disposición transitoria cuarta: al significado que parece deducirse del primero de sus párrafos y específicamente al término «incorporación»; por tanto, se está haciendo referencia a regímenes jurídicos constituidos (Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya), y no a éstos y a procedimientos autonómicos. O bien, la iniciativa, a que se está haciendo referencia, (en tanto que expresamente se excepciona la aplicación del artículo 143: «en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde...»), debe condicionar la primera parte de la disposición en el sentido de que el único propósito de ésta es el de regular de modo especial el

órgano competente y el procedimiento para el caso de Navarra. Es decir, que mientras que en el caso de las otras provincias vascas el procedimiento para acceder a la autonomía, teóricamente, puede ser bien el de disposición transitoria segunda, el del artículo 151 o el del artículo 143, la iniciativa en el caso de Navarra tendría que tener lugar, en todo caso, con arreglo a lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta.

Sin embargo, la posibilidad, que apuntamos, no deja de plantear problemas en algún supuesto. Efectivamente, mientras que si la constitución de la comunidad autónoma vasca tiene lugar mediante los procedimientos del artículo 143 o la disposición transitoria segunda, los requisitos de la disposición transitoria cuarta serían requisitos añadidos para el caso de Navarra y en ningún caso concurrentes con los requisitos que se establecen en los citados procedimientos, en el caso de que se optara por el procedimiento del artículo 151, el referéndum, que se exige en la disposición transitoria cuarta, sería concurrente con el que se exige el artículo 151, 1, si bien mientras que en éste se exige para la ratificación de la iniciativa, el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en el caso de Navarra se exigiría sólo la mayoría de votos válidamente emitidos, lo que parece una incoherencia inaceptable que obliga a interpretar la citada disposición en un contexto más amplio que el de sus propios términos.

A nuestro juicio, la disposición transitoria cuarta o, si se prefiere, el supuesto que se contempla en ella, no es operativo, sino en el caso de comprenderlo conjuntamente con el contemplado en la disposición transitoria segunda, a que hemos prestado atención anteriormente, que motiva la utilización del término «incorporación», que sólo entonces se hace inteligible. Efectivamente, como el procedimiento de acceso a la autonomía que se contempla en la disposición transitoria segunda, sólo es operativo para los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, caso en el que no se encuentra Navarra, pero sí Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, evidentemente Navarra no se puede adherir al procedimiento que en la citada disposición transitoria

segunda se contempla y que es privativo de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, sino que tan sólo puede incorporarse, una vez constituida una Comunidad autónoma o bien antes de que esto suceda, al régimen provisional de autonomía, pues aunque esto no se contemple en la disposición transitoria cuarta, debe deducirse de la interpretación conjunta de ésta con la disposición transitoria segunda». Esto es, Navarra puede incorporarse al régimen preautonómico o al régimen autonómico, pero no puede incorporarse al procedimiento autonómico, lo que significa que la iniciativa regulada en la disposición transitoria cuarta regula la «iniciativa para la incorporación» y no la «iniciativa del proceso autonómico en el caso de Navarra».

Bien es cierto que la solución que hemos referido pasa por la aceptación de que debe practicarse una interpretación conjunta de las disposiciones transitorias segunda y cuarta, que en la práctica será posible porque las provincias vascas que plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía, han utilizado el procedimiento excepcional de la disposición transitoria segunda. Sin embargo, en caso de no ser así, la conjunción de la disposición transitoria cuarta con el artículo 151 no dejaría de presentar dificultades difícilmente resolubles.

En consecuencia, la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya no depende de que se contemple en el Estatuto de autonomía del País Vasco (que deberá limitarse a recoger la disposición transitoria cuarta), sino que se ha constitucionalizado.

Cabe plantearse en este lugar cuáles son las consecuencias de que la iniciativa de incorporación fracase. En este caso las soluciones podrían ser las siguientes. En primer término, que se proceda conforme a lo prescrito en el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta y que, por consiguiente, se espere un nuevo mandato del Órgano Foral competente y, en todo caso, los cinco años a que hace referencia el artículo 143, 3. Pero en segundo lugar, a nuestro juicio, no parece dudoso que Navarra podrá intentar configurarse aisladamente como Comunidad autónoma, aun en el caso de que fracase la iniciativa a que se hace referencia en la disposición transitoria que estudiamos, que, por consiguiente, podrá acudir a la vía del artículo 143 o del 151

como procedimientos para alcanzar un Estatuto de autonomía. No parece que pueda considerarse como obstáculo para acudir al procedimiento del artículo 151, el que allí se haga referencia tan sólo a «provincias», lo que debe atribuirse exclusivamente a la falta de coordinación de las redacciones y no al propósito de excluir del referido procedimiento a las Comunidades uniprovinciales.

VII. Los referéndums autonómicos

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como decíamos anteriormente, la importancia del referéndum en los procedimientos de creación de Comunidades autónomas por el procedimiento extraordinario y sus excepciones, unido a la relativa complejidad de su régimen, merecía un tratamiento singular del mencionado trámite. A tal efecto, es necesario que afrontemos, en primer lugar, al estudio del régimen general común a las distintas modalidades de referéndum que contempla la Constitución (para un estudio completo de esta institución puede verse *El referéndum en la Constitución española de 1978*, por E. Linde Paniagua y M. Herrero Lera).

En nuestra Constitución pueden distinguirse tres modalidades de referéndum que denominaremos *consultivo* (art. 92), *autonómico* (que a su vez se integra por varios tipos, arts. 151, 152 y disposición transitoria cuarta, 1) y *para la reforma constitucional* (que se integra en dos tipos regulados, respectivamente, en los artículos 167, 3 y 168, 3). Todas estas modalidades que han recibido una misma denominación en la Constitución, a las que nosotros denominaremos convencionalmente «referéndums», responden a dinámicas de participación política bien diferenciadas, que no tienen en común más que la técnica de consulta popular utilizada.

La regulación que las referidas técnicas han obtenido, como tendremos oportunidad de comprobar, dista mucho de ser satisfactoria, por lo que, necesariamente, la ley orgánica prevista para regular esta materia tendrá presumiblemente que completar el

escueto régimen jurídico que se ha diseñado. En las páginas que siguen trataremos de esclarecer los que consideramos aspectos básicos de dicho régimen.

A) *La ley orgánica del referéndum*

Antes de proceder a determinar los elementos comunes de las distintas modalidades de referéndum, vamos a proceder a examinar cuál es la expresión formal del referido régimen jurídico. Se trata de averiguar el alcance de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 92, que dice así: «Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.» Obsérvese, en primer término, que el párrafo transcrito se encuentra en el artículo dedicado al *referéndum consultivo*; sin embargo, no parece sostenible que la referencia a «modalidades de referéndum previstas en esta Constitución» pudiera atribuirse tan sólo a los diferentes referéndums consultivos que pudieran concebirse, sino que se está haciendo referencia también a los referéndums autonómicos y para la reforma constitucional. Esto significa que la ley orgánica reguladora de los referéndums contemplados en la Constitución sería el único texto legal en la materia que nos ocupa.

La conclusión anterior no parece cuestionable; sin embargo, cabe preguntarse si la referida ley orgánica reguladora de las diferentes modalidades de referéndum tendrá un contenido homogéneo, esto es, si regulará todas las modalidades de referéndum como hemos expresado, y puede decirse que sólo prestará atención a este tema. La conclusión de que el contenido de la referida ley orgánica no tiene tan sólo por objeto la regulación de las distintas modalidades de referéndum, se extrae de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 151, en que se prevé la posibilidad de que el referéndum popular de ratificación del Estatuto de autonomía no sea aprobado en una o varias provincias en que tenga lugar, cuyo caso dice el citado artículo: «No impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.» La ley orgánica, a que se hace referencia, es la que debe regular el referéndum de ratificación de

la iniciativa del proceso autonómico, a que prestaremos atención más adelante. Y dado que no parece aceptable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 92, 3, que la ley orgánica del artículo 151, 1, sea diferente a la del artículo 92, 3, puede llegarse a la conclusión de que tanto el apartado 1 como el 3 del artículo 151, están haciendo referencia, junto con el artículo 92, 3, a una misma ley orgánica, de lo que se desprende que el contenido de la referida ley irá más allá de la mera regulación de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum.

Bien es cierto que la conclusión que hemos alcanzado de que la Constitución sólo posibilita un texto único con forma de ley orgánica para la regulación de los referéndums, pudiera haberse extraído sin mayor dificultad, si los apartados 1 y 3 del artículo 151, en vez de hacer referencia a «una ley orgánica» o a «la ley prevista en el apartado 1 del artículo 151», se hubieran remitido al apartado 3 del artículo 92, mientras que de este modo no dejan de plantearse dudas. Porque la conclusión, a la que llegamos anteriormente, sólo puede alcanzarse en base a aceptar que ha faltado coordinación en la redacción del texto constitucional, pero que el propósito era el de regular en un cuerpo único la totalidad de las modalidades de referéndum. Efectivamente, si no se acepta la hipótesis de la falta de coordinación en la redacción del texto, podrían alcanzarse otras conclusiones. Así podría sostenerse que el tenor literal del artículo 151, 1 y 3, hace posible excluir estos referéndums autonómicos del régimen general que se contendría en la ley orgánica del artículo 92, 3. O podría sostenerse la tesis de que no había interferencia entre la ley orgánica del artículo 92, 3 y del 151, 1, en cuanto que aquélla regularía el régimen general de todos los referéndums, mientras que ésta supondría el régimen específico y peculiar de los referéndums autonómicos a que se hace referencia en el citado artículo 151.

Lo cierto es que el que con arreglo a la Constitución proceda dictar una sola ley orgánica de referéndum o dos, no tiene mayor trascendencia a nuestro juicio, porque en cualquiera de los casos ambas leyes seguirían coincidiendo en los elementos básicos de su régimen jurídico.

B) *La convocatoria del referéndum*

La determinación del órgano competente para proceder a la convocatoria formal de los distintos tipos de referéndum sólo ha tenido lugar expresamente en el caso del referéndum consultivo del artículo 92, 2, en donde se atribuye la competencia al Rey. Este proceder no ha tenido lugar, sin embargo, en el caso de los referéndums autonómicos y para la reforma constitucional en que se ha obviado toda referencia.

No obstante, el artículo 62, e), ha regulado con carácter general el tema que nos ocupa. Así, el citado artículo 62, e), contempla entre las competencias del Rey la de: *Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución*. De lo que se desprende, sin lugar a dudas, que en todo caso la convocatoria de cualquiera de las modalidades de referéndum corresponde al Rey. Porque la expresión utilizada en el artículo 62, e), «en los casos previstos en la Constitución» sólo podría interpretarse restrictivamente en el supuesto de que al regularse concretamente las distintas modalidades de referéndum consultivo, autonómico y para la reforma constitucional se hubiera excluido la competencia del jefe del Estado expresamente o se hubiera atribuido esta competencia a otro órgano, lo que no ha tenido lugar. Por el contrario, en el caso del referéndum consultivo se atribuye expresamente la competencia al Rey, y en los demás supuestos se omite cualquier referencia al tema.

La competencia del Rey, como hemos dicho en otro lugar, es meramente formal, un acto-debido que deberá ser refrendado para su validez con arreglo a lo dispuesto en los artículos 56, 3, y 64, 1 y 2. Esto significa que la responsabilidad de la convocatoria del referéndum recaerá en el órgano refrendante.

C) *La propuesta del referéndum*

La determinación del órgano competente para proponer al Rey la convocatoria del referéndum sólo es explícita en el referéndum consultivo del artículo 92, 2, en que se expresa, que es el presidente del Gobierno el encargado de proponer el referéndum que será convocado por el Rey. En este caso resulta evidente que

la competencia del Rey es meramente formal «será convocado», dice el referido artículo, siendo, respectivamente, el proponente y a la vez refrendante del acto de convocatoria el presidente del Gobierno. Pero otro tanto no se extrae de las demás modalidades de referéndum. ¿Quiere esto decir que es otro o puede ser otro el régimen de la propuesta del referéndum?

En principio, no habría inconveniente en proponer como hipótesis la de que la propuesta en el caso de los referéndums autonómicos y para la reforma constitucional podría ser hecha por órganos diferentes al presidente del Gobierno, conforme a lo que dispusiera la ley orgánica de referéndum. Sin embargo, esto encuentra un obstáculo en el artículo 64, 1, en que se determinan los órganos que refrendan los actos del Rey, que a excepción del supuesto que se contempla en el artículo 99 (disolución de las Cámaras) en que el refrendo corresponde al presidente del Congreso, en los demás supuestos los actos del Rey son refrendados con carácter general por el presidente del Gobierno, y en su caso por los ministros. Esto implica que de sostenerse que el proponente del referéndum autonómico o para la reforma constitucional fuera persona distinta de la del presidente o los ministros, éstos estarían haciéndose responsables de un acto que no fue por los mismos propuesto. La solución a todas luces no parece correcta, a no ser que se entendiera posible que el presidente del Gobierno o los ministros ejercieran a través de la técnica del refrendo un control final de la legalidad del acto real que se trataba de refrendar. Es decir, que mientras que refrendo y propuesta de referéndum coinciden en una misma persona (presidente del Gobierno), en el referéndum consultivo, una y otra competencia no tienen por qué ser coincidentes en los demás casos. Pero entiéndase que cuando decimos que no tienen por qué ser coincidentes, lo hacemos en el sentido de que pueden no coincidir a base de que el presidente o los ministros, en su caso, puedan seguir ejerciendo un control de legalidad de la propuesta de referéndum a través del refrendo del acto real de convocatoria.

Pero, si indicamos la posibilidad de que propuesta y refrendo no coincidan en la misma persona, se deduce en sentido contrario que la ley orgánica de referéndum podría, no obstante, hacer

coincidir ambos actos en una sola persona. Veamos, en el supuesto del artículo 151, 1 y 2, esto es, los distintos referéndums autonómicos para ratificar la iniciativa del proceso autonómico o el Estatuto de autonomía, no existiría inconveniente en que, verificados los requisitos para proceder al referéndum en uno y otro caso, se notificara por el órgano competente (al efecto determinado en la ley orgánica) al presidente del Gobierno para que éste, una vez comprobado que se habían cumplido todos los requisitos—mero control de legalidad—propusiera la convocatoria al Rey. De igual modo, en el caso de los referéndums para la reforma constitucional, la comunicación de que procedía la convocatoria de referéndum correspondería hacerla, según los casos, al presidente del Congreso o a los presidentes de las Cámaras al presidente del Gobierno para que éste, al igual que en el supuesto anterior, proponga al Rey la convocatoria. Sin embargo, no hay obstáculo para que se instrumente un sistema de propuesta al margen del presidente del Gobierno, que redundaría, a nuestro juicio, en acentuar la independencia de las Cortes en relación al ejecutivo, así como para relativizar la influencia de éste en los procesos autonómicos.

Por nuestra parte, postulamos la conveniencia de que la ley orgánica que regule las distintas modalidades de referéndum atribuya la competencia para proponerlo en los casos previstos en los procesos autonómicos (arts. 151, 1 y 2, 3.º y 5.º—152, 2—y disposición adicional cuarta, 1) y para la reforma constitucional (arts. 167, 3, y 168, 3) a órganos diferentes al presidente del Gobierno, conforme a la especificación que haremos en su lugar. En consecuencia, la ley orgánica de referéndum deberá determinar el sistema de resolución de conflictos, que al respecto puedan surgir entre el órgano proponente y el presidente del Gobierno como refrendante del acto de convocatoria, que podría residenciarse ante el Tribunal Constitucional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 162, 2, de la Constitución.

D) *La participación popular en el referéndum*

Uno de los aspectos del régimen jurídico de las distintas modalidades de referéndum que la Constitución contempla, que ha

sido tratado más desigualmente, es el de la participación popular que se exige para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, así como el porcentaje de votos favorables necesarios para que se entienda afirmativa o favorable la respuesta popular. Efectivamente, contrasta que junto a la previsión en ambos sentidos del referéndum para ratificar la iniciativa del proceso autonómico del artículo 151, 1, la imprevisión parcial de otros referéndums autonómicos (art. 151, 2, 5.º, y disposición adicional cuarta, 1) y, por último, la inexistente mención en los casos de los referéndum consultivos (art. 92, 2), para la reforma constitucional (art. 167, 3, y 168, 3), así como en el referéndum para la ratificación del proyecto de Estatuto de autonomía del artículo 151, 2, 3, y para la reforma de los estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 151, 1, conforme dispone el artículo 152, 2. En este lugar nos ocuparemos de los supuestos en que la Constitución no hace mención alguna a la participación popular necesaria, tanto para que el referéndum se entienda válidamente celebrado como para que la consulta se entienda ratificada favorablemente.

La falta de mención a que hacemos referencia parece premeditada, precisamente porque, como hemos tenido oportunidad de constatar, cuando se ha entendido necesario hacer constar alguno o ambos requisitos, esto ha tenido lugar de modo expreso. Partiendo de esta premisa, se trata de averiguar las repercusiones que la citada imprevisión tiene en el régimen jurídico de los referéndums en cuestión.

El problema radica, en primer lugar, en determinar, si es posible, que la ley orgánica de referéndum pueda exigir un específico quórum para que el referéndum, de que se trate, se entienda válidamente celebrado. A este respecto, parece dudoso que cuando la Constitución ha silenciado este extremo, que ha especificado en otros casos, una ley orgánica pueda venir a exigir un determinado porcentaje de participación de la población, pese a que el artículo 92, 3, faculte a la citada ley para que regule «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum», porque esto implicaría la interpretación de que la ausencia de mención significa trasladar la determinación a la ley orgánica, mientras que, a nuestro juicio, la interpretación,

coherente con el tratamiento que al tema se da en otras modalidades de referéndum, es la de que no se quiere exigir quórum alguno de participación para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, sólo que este propósito no se ha explicitado, sino que hay que inducirlo.

Por otra parte, hay que decir que parece justificado que en los referéndums a que hacemos referencia no se exija quórum para la validez del mismo. Así, en el caso del referéndum consultivo de carácter facultativo tendría escaso sentido que una determinada decisión pudiera adoptarse sin necesidad de consulta popular y que, decidida esta, pudiera declararse nula por falta de participación. Y no sólo porque esto pondría en cuestión la adopción de la decisión política que se somete a referéndum, sino por tratarse con la consulta de comprobar simplemente el grado de adherencia a la decisión a adoptar, o en otros casos de solicitar la ratificación de lo acordado. En definitiva, este tipo de referéndum permite un pronunciamiento positivo o negativo en base a los votos emitidos, pero en ningún caso permite que el rechazo tenga lugar en base a la abstención. Por otra parte, y en lo referido al referéndum para la reforma constitucional, la falta de exigencia de porcentaje mínimo, para que se entienda celebrado válidamente, tiene sentido si se piensa que la presente Constitución fue aprobada mediante referéndum popular en el que tampoco se exigía porcentaje alguno de participación.

No obstante, la justificación que hacemos de la falta de exigencia, en los referéndums consultivo y para la reforma constitucional, de quórum de participación para que en su caso se entiendan válidamente celebrados, no deja de llamar la atención la prevención o, si se quiere, la desconfianza del legislador en la participación popular a través del instrumento del referéndum. Por otra parte, resulta obvio que pese a que no se exige en los citados referéndums quórum de participación, si ésta es escasa, los poderes legislativo y ejecutivo, en mayor o menor medida dependiente de su responsabilidad en la convocatoria, saldrán debilitados de la consulta, aunque la decisión política pueda adoptarse o la reforma constitucional sea ratificada.

Por lo que se refiere a los referéndums que denominamos genéricamente autonómicos, en dos supuestos tampoco se exige

quórum determinado de participación para que la celebración del referéndum se entienda válida. De una parte, esto tiene lugar en el referéndum para la ratificación del proyecto de Estatuto de autonomía, elaborado por el procedimiento del artículo 151, conforme dispone el apartado tercero del mismo, lo que, a nuestro juicio, está justificado en que este referéndum va precedido de otro necesario para ratificar la iniciativa del proceso autonómico, en que se exige el «voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia», porcentaje éste elevadísimo, requisito al que se añade la existencia de acuerdo entre la Asamblea de parlamentarios que elaboraron el proyecto de Estatuto y la Comisión Constitucional del Congreso. Y no parece procedente que se incrementaran las dificultades para alcanzar la autonomía en un proceso que, no obstante, está surcado de obstáculos. Por otra parte, tampoco se exige quórum de participación en el referéndum necesario para modificar el Estatuto de autonomía elaborado por el procedimiento del artículo 151, conforme dispone el artículo 152, 2, lo que en definitiva es coherente con lo que se dispone en relación al referéndum para la reforma constitucional, si bien en este caso nada hubiera impedido, en la línea de las dificultades implícitas al proceso de elaboración de los Estatutos de autonomía, que se hubiera exigido un alto porcentaje de participación en el referéndum para la reforma de los mismos.

Por cuanto al porcentaje de votos favorables sobre la totalidad de los emitidos, que son necesarios para que la consulta se entienda que ha sido afirmativa en los referéndums a que hacemos referencia, tampoco se ha explicitado nada. Pero el silencio de la Constitución en este caso no puede significar sino una remisión a la ley orgánica de referéndum, que necesariamente tendrá que determinar el porcentaje de votos favorables necesarios para que la consulta o ratificación sean positivas, porcentaje que al menos deberá ser de la mitad más uno de los votos emitidos o, si se prefiere, de la mayoría de votantes. Sostener que la mínima mayoría no es precisa a causa del silencio de la Constitución implicaría una contradicción *in terminis*, en tanto que una respuesta popular sólo puede entenderse positiva cuando de entre

los votantes son los más y no los menos los que dan su voto favorable.

En el supuesto que nos ocupa no deja de extrañar, no obstante las observaciones anteriores, que la Constitución no haya dado una solución explícita, como ha tenido lugar en los supuestos que contempla el artículo 151, 2, 5.º, y la disposición transitoria cuarta, 1, en que, como indicábamos precedentemente, si bien no se especifica el quórum de participación, se exige que la ratificación popular por medio de referéndum sea por «mayoría de votos válidos emitidos». A nuestro juicio, la determinación del porcentaje preciso para que el referéndum popular se considere positivo tenía importancia suficiente para que hubiera recibido una respuesta expresa en la Constitución, que ahora deberá darla la ley orgánica de referéndum, sin que puedan ponerse en principio límites a la libre disposición en la materia. Con todo, nada hace suponer, en la tónica marcada en este tema, que se vaya a exigir una mayoría superior a la absoluta sobre los votos emitidos. A lo sumo se exigirá probablemente la mayoría de los votos válidos emitidos.

Por cuanto se refiere a la condición de las personas que pueden participar en las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución habrá que atender a dos criterios. De una parte, los partícipes deberán ser españoles, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 13, 2, y 23. Por otro lado, según se trate de una u otra modalidad de referéndum, se someterá a la totalidad de los españoles o a los censados en un determinado territorio. Así, el referéndum para la reforma constitucional supone una consulta a la totalidad del pueblo español, lo que al igual puede suceder en el referéndum consultivo, que no obstante, como tendremos oportunidad de especificar, puede tener un marco territorial y personal más reducido. Por el contrario, los referéndums autonómicos son consultas circunscritas a los censados en las distintas provincias del territorio que pretende acceder a la autonomía. Y, en último término, el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta, 1, está destinado a los electores censados en la provincia de Navarra.

E) *Los referéndums facultativos y obligatorios: efectos*

De entre las distintas modalidades que la Constitución contempla de referéndum, es posible agruparlos en facultativos u optativos (referéndum consultivo, del artículo 92, y para la reforma constitucional, del artículo 167, 3), caracterizados porque la celebración de los mismos no es un requisito obligatorio del procedimiento para la adopción de la decisión política (referéndum consultivo) o para consumir la reforma constitucional (art. 167, 3), supuestos éstos en los que con propiedad puede hacerse referencia a la existencia de una propuesta para la celebración del referéndum, mientras que en los demás supuestos la celebración del referéndum es un trámite obligatorio, un elemento consustancial al procedimiento de que se trate (referéndums autonómicos, del artículo 151, artículo 152 y disposición adicional, y referéndum para la reforma constitucional, del artículo 168, 3), por lo que realmente, más que de trámite de propuesta de celebración de referéndum, debiera hablarse de propuesta-comunicación, pues el órgano proponente, en su caso, lejos de tener la facultad de proponer libremente la celebración del referéndum, está obligado a comunicar al convocante que se dan las circunstancias precisas para que se celebre el referéndum, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

Pero en cualquiera de los supuestos anteriores el resultado del referéndum es vinculante, de modo que la decisión política sólo podrá adoptarse, la reforma constitucional o la reforma de los Estatutos de autonomía y la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco sólo se verá consumada, o, por último, sólo podrá proseguir el procedimiento de creación de una Comunidad autónoma en el caso de que el resultado que arroje el referéndum sea positivo.

2. LOS REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS

Bajo el epígrafe «referéndums autonómicos» recogemos los distintos supuestos, todos ellos obligatorios, en que ya sea para la constitución de una Comunidad autónoma, para la reforma de su Estatuto o bien para la incorporación de Navarra a la Comu-

nidad autónoma vasca, la Constitución exige la celebración de una consulta popular. Si bien en estos supuestos la consulta se circunscribe a los electores: de los territorios de que se trate; los correspondientes a los que pretenden acceder a la autonomía; integrados en una Comunidad autónoma constituida; o de la provincia de Navarra. Esto es: se trata, a diferencia de las demás modalidades de referéndum, de un conjunto de supuestos en donde el referéndum está circunscrito a una zona del territorio español—en vez de la totalidad del territorio español—y a los electores al mismo correspondientes—en vez de la totalidad de los electores—; es decir, se trata de referéndums limitados espacial y personalmente.

Por otra parte, decíamos que son en todo caso referéndums obligatorios en el caso de que se quiera alcanzar una determinada consecuencia (constitución de Comunidad autónoma, reforma de Estatutos o incorporación a Comunidad autónoma), a diferencia del referéndum consultivo, que es siempre facultativo, y de uno de los referéndums para la reforma constitucional, pues el del artículo 168, 3, es, al igual que los autonómicos, de carácter obligatorio.

Una característica común y expresamente establecida en la Constitución es que tanto el referéndum de los apartados tercero y quinto del artículo 151 como el del artículo 152, 2, determinan que la población que puede participar en el referéndum es el «cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito del proyectado Estatuto», o, como dice el artículo 152, 2, «los electores inscritos en los censos correspondientes», criterios coincidentes que, sin embargo, no se han reflejado expresamente en la disposición transitoria cuarta, 1, en donde no se hace mención a esta circunstancia; sin embargo, no parece que pueda ser utilizado otro criterio para el caso de incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen autonómico vasco que le sustituya.

Por lo demás, los referéndums autonómicos, como dijimos anteriormente, son propuestos por el órgano que la ley orgánica determine y convocados por el rey con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62, c) Pero, además, lo que significa una peculiaridad del régimen de las modalidades que ahora nos ocupan, conforme

a lo que dispone el artículo 149, 1, 32.^a, es materia de competencia exclusiva del Estado la «*autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*». La disposición, evidentemente, va dirigida a los referéndums autonómicos, pues los demás están en la órbita de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. A nuestro juicio, siendo evidente que la convocatoria de los referéndums autonómicos es competencia del Rey, se trata de interponer entre el acto de convocatoria y el de proposición (que pudiera atribuirse, como sostuvimos precedentemente, a órgano diferente del Gobierno o los ministros) un acto de autorización (del ejecutivo o legislativo) al efecto de verificar si procede o no, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley orgánica de referéndum, la convocatoria de referéndum. De este modo, aunque la propuesta de referéndum se atribuyera a la órbita autonómica, estaría sujeta a un control-autorización como trámite previo al acto de convocatoria real.

Otro de los temas que suscitábamos anteriormente era el de la posibilidad de que la propuesta de los referéndums autonómicos fuera realizada por órganos diferentes al presidente del Gobierno. Sin duda, como decíamos, esto es posible. En el supuesto del referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica (artículo 151, 1) será preciso que la ley orgánica determine el órgano competente al efecto, pues son tanto los municipios como las Diputaciones o los órganos interinsulares, o bien en sustitución de estos últimos los organismos preautonómicos (art. 151, 1, y disposición transitoria primera). Lógicamente, en el caso de que la iniciativa sea acordada por los organismos preautonómicos y los municipios, deberían ser aquéllos los que llevaran a cabo la coordinación del proceso y propusieran en última instancia la convocatoria de referéndum, una vez cumplidos los requisitos al efecto; sin embargo, cuando los organismos preautonómicos no acuerden la iniciativa, la solución no es tan fácil, por lo que presumiblemente será preciso crear un organismo de coordinación entre la totalidad de los órganos que deben acordar la iniciativa, siendo éste el que debiera hacer la propuesta de referéndum.

Cuando se trate de hacer la propuesta de referéndum para la ratificación del Estatuto de autonomía en los dos supuestos con-

templados en el artículo 151, 2, parece evidente que deberá ser el presidente del Congreso de los Diputados el proponente, en el primero de los casos, porque el texto definitivo que se trata de refrendar se acuerda en el seno de una comisión del Congreso, y en el segundo de los supuestos, porque el Estatuto se tramita como proyecto de ley, concretamente como ley orgánica, y el protagonismo en éstas corresponde al Congreso.

En el caso de referéndum para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen autonómico vasco que le sustituya, dado que la iniciativa que se trata de ratificar es la acordada por el órgano foral competente (a tenor de la disposición transitoria cuarta, 1), parece procedente que el órgano proponente del referéndum sea precisamente el citado órgano a través de su presidente.

Por último, en el supuesto de referéndum para la reforma de Estatutos de autonomía (art. 152, 2) habrá que estar al procedimiento que se estipule para su reforma.

A) Referéndum para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico (art. 151, 1)

El referéndum que nos ocupa es un trámite obligatorio en el proceso de creación de Comunidades autónomas con arreglo al sistema del artículo 151. Concretamente, una vez acordada la iniciativa autonómica por los órganos correspondientes, ésta debe ser «*ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica*». Si la iniciativa es ratificada, se puede pasar al siguiente trámite del procedimiento de creación de Comunidades autónomas, esto es, a la elaboración del Estatuto de autonomía.

Este tipo de referéndum presenta como particularidad, en relación al resto de los contemplados en la Constitución, el que ha especificado con claridad el quórum de participación popular necesario para que se entienda válidamente celebrado, tal como el porcentaje de votos necesarios para que la iniciativa se entienda ratificada. Así, al establecerse que la ratificación exige la mayoría absoluta de votos afirmativos (mitad más uno) del total

del censo de electores de cada provincia, se está presuponiendo que al menos es preciso que participen en el referéndum la mayoría absoluta de los electores de la provincia, en cuyo caso todos ellos deberían votar afirmativamente o, si se prefiere, ratificar la iniciativa autonómica.

En definitiva: se ha delimitado el ámbito espacial en que tiene lugar el referéndum (la provincia o provincias que aspiran a la autonomía); se ha especificado que a efectos de determinar si el referéndum se ha celebrado válidamente (quórum necesario) y si ha obtenido la iniciativa los votos necesarios para que pueda entenderse ratificada se consideran los datos obtenidos en cada provincia individualizadamente, y; por último, se han establecido los porcentajes necesarios tanto para que el referéndum se entienda válidamente celebrado como para que la iniciativa se considere ratificada.

B) *Referéndum de ratificación del Estatuto de autonomía acordado entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios (art. 151, 2, 3.º)*

Una vez ratificada la iniciativa autonómica por referéndum se procede a la elaboración del Estatuto de autonomía para la Comunidad autónoma que se pretende constituir por la Asamblea de Parlamentarios del territorio que pretende alcanzar la autonomía (esto es, la totalidad de diputados y senadores elegidos en el territorio en cuestión), la que elaborará el proyecto de Estatuto de autonomía que posteriormente remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en la que destacará una delegación a los efectos de llegar a un acuerdo definitivo sobre el texto del Estatuto. El referéndum, que ahora estudiamos, procede en el caso de que se alcance el referido acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios a través de su delegación en aquélla.

Se trata en este supuesto, como en el anterior, de un trámite obligatorio en el proceso de creación de una Comunidad autónoma por el procedimiento del artículo 151, proceso que concluye con la ratificación del Estatuto de autonomía por las Cortes

con posterioridad a la celebración y resultado favorable del referéndum.

En este caso, como tuvimos oportunidad de referir anteriormente, no se exige quórum mínimo de participación para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, sino tan sólo que el proyecto de Estatuto sea *«aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos»*, esto es, que sea cual fuere la participación en el referéndum, al menos la mitad más uno de los votos válidos sea favorable al proyecto de Estatuto presentado, hecha esta contabilización provincia por provincia. De otra parte, no parece dudoso que como votos válidos hay que contabilizar tan sólo los positivos o negativos, con exclusión de los votos nulos y los en blanco, ya que estos últimos equivalen a la abstención.

- C) *Referéndum de ratificación del Estatuto de autonomía en caso de desacuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios y subsiguiente tramitación del proyecto de Estatuto como proyecto de ley (art. 151, 2, 5.º)*

Si el referéndum contemplado anteriormente procedía en caso de acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios, el supuesto que nos ocupa tiene, por el contrario, lugar en caso de que no se alcance el referido acuerdo. En este caso el proyecto de Estatuto, tal y como fue elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, se tramita como proyecto de ley ante las Cortes, y es precisamente el texto aprobado por éstas como ley orgánica el que es sometido a referéndum *«del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior»* (se refiere a los relativos en el supuesto de acuerdo de Asamblea de Parlamentarios y Comisión Constitucional del Congreso). Se trata, por consiguiente, de un trámite necesario y obligatorio en el proceso de creación de una Comunidad autónoma por el sistema del artículo 151. Por lo demás, su régimen es idéntico al del supuesto precedente, al que nos remitimos.

D) *Referéndum para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya (disposición transitoria cuarta, 1)*

La incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya se condiciona al hecho de que la iniciativa de dicha incorporación, una vez adoptada con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria cuarta, 1, «sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos». El régimen de este referéndum entendemos que no difiere de los dos precedentes, aunque no se ha hecho mención, como debiera, al ámbito territorial y personal en que se produce, que hay que interpretar es el de la provincia de Navarra y el cuerpo electoral de la citada provincia. Quizá la única particularidad a destacar es la especificación de que la ratificación de la iniciativa de incorporación debe hacerse en «referéndum expresamente convocado al efecto», lo que significa que esta consulta no puede acumularse a otras ni entenderse incluida en otra más amplia. Por otra parte, en el supuesto que nos ocupa, a diferencia de los anteriores, el referéndum, lejos de ser simplemente un trámite obligatorio en el proceso de constitución de una Comunidad autónoma, supone la culminación del procedimiento de incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya.

E) *Referéndum para la modificación de los Estatutos de autonomía elaborados conforme al procedimiento establecido en el artículo 151 (art. 152, 2)*

El último de los referéndums autonómicos de carácter obligatorio es el que el artículo 152, 2, exige para la modificación de los Estatutos de autonomía elaborados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 151. En este caso, el pronunciamiento de la Constitución es muy escueto, ya que expresa que la modificación de los Estatutos exige el «referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes». Lo que en definitiva viene a delimitar vagamente el elemento personal, al que se consulta, si se entiende que se está haciendo referencia al censo de electores del

territorio autonómico. Pero se deja indeterminado, como dijimos anteriormente, tanto el quórum de participación que se exige como el porcentaje de votos favorables necesarios para que se entienda ratificada la reforma, así como si la contabilización de los votos emitidos a los efectos anteriores debe hacerse provincia por provincia de las que integran la Comunidad autónoma o sin tener en consideración este extremo. Las indeterminaciones son de considerable importancia. A las dos primeras prestamos atención anteriormente; baste decir que, si bien parece lógico que no se exija quórum de participación (por coherencia con lo dispuesto en los referéndums de ratificación del Estatuto de autonomía, en que igualmente no se exige quórum mínimo), no puede decirse lo mismo de la indeterminación a propósito del porcentaje de votos precisos para que se entienda ratificada la reforma estatutaria. No obstante, la solución más coherente sería la de que la ley orgánica exigiera el mismo porcentaje que se establece en el referéndum para la ratificación del Estatuto, pero esto no obsta para que pudiera exigirse una mayoría más abultada, o que se exigieran mayorías diferentes en función de la entidad de la reforma que se pretendiera abordar.

Por último se observará, como hemos señalado, que no se hace mención a si la contabilización de los votos emitidos debe hacerse provincia por provincia o en todo el territorio considerado como una circunscripción. En principio, y en relación a reformas ordinarias, parece que, una vez constituida una Comunidad autónoma, no debe operar la provincia como circunscripción singular, sino que la mayoría exigida tiene que verificarse en relación a la totalidad de los electores del territorio de la Comunidad autónoma. Sin embargo, en reformas de gran trascendencia, o en el caso de que se admitiera la separación de una provincia o territorio concreto de una Comunidad autónoma constituida, parece lógico que la reforma del Estatuto en este sentido tendría que hacerse atendiendo a la voluntad del territorio o provincia que quiere separarse y no a la totalidad de los electores de la Comunidad autónoma constituida, si bien es dudoso que nuestro sistema admita la secesión a que hacemos referencia, que sin embargo se contempla en los artículos 132 de la Constitución italiana y 29 y 118 de la Ley Fundamental de Bonn.