

Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones

Por Matías GARCIA

En este número monográfico de **Revista de Fomento Social** dedicado al Municipio y la Provincia, el presente artículo pretende hacer de puente entre esa materia y la de las autonomías de las nacionalidades y regiones; de ella nos ocuparemos próximamente en otro número monográfico. Incluso podríamos decir que este estudio trata ya más bien de esta última cuestión, si bien enfocada desde el municipio y la provincia. Por lo demás, se trata de un trabajo que sólo aspira a exponer con claridad qué papel corresponde, según la nueva Constitución, a estos dos primeros niveles de organización territorial autónoma, en el proceso hacia la autonomía de ese otro posible nivel de organización territorial: el de las nacionalidades y regiones. Evidentemente no podemos hacer ver el papel que la provincia y el municipio juegan en ese proceso sin analizar el proceso mismo.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION EN SU RELACION CON LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Cuando el español medio escucha la palabra autonomía en el nuevo contexto constitucional la pone inmediatamente en relación con la propia de las nacionalidades y regiones, sin pensar en otros tipos de autonomías territoriales. A ello sin duda ha contribuido el planteamiento polémico que la cuestión ha tenido en estos últimos meses y la atención política que a ella se le ha prestado; pero también el tratamiento destacado que a esa específica autonomía se le concede en la Constitución (1). Ya en su Título Preliminar se destaca con toda razón—como una de las principales características de la nueva estructura política—la articulación entre

(1) Ello fue todavía más evidente en las primeras fases del largo proceso de elaboración del texto constitucional. El Anteproyecto de 24-12-77 (BOC de 5-1-78) trataba de los municipios y provincias en el Título dedicado al Gobierno y la Administración (cfr. art. 105 de ese texto).

«la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» y «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (art. 2). En cambio no existe, en este puesto destacado de la Constitución, una paralela referencia a la autonomía municipal, como, por ejemplo, la había en la Constitución de la República de 1931; ésta decía así en su art. 1.º: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones» y, de acuerdo con esa concepción, comenzaba con la siguiente frase su Título Primero dedicado a la «Organización nacional»: «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía» (art. 8.º).

A pesar de lo dicho y como en seguida veremos, tal vez la diferencia legal no sea tan grande y se trate fundamentalmente de una distinta acentuación y de un menor interés vital y ambiental por el tema de las autonomías municipal y provincial. Con esa observación no pretendemos quitar importancia a la cuestión. Todo lo contrario; como recientemente destacaba un editorial de la revista **Razón y Fe**, estamos convencidos de la importancia de la democracia y autonomía del municipio para que realmente funcione la democracia y la autonomía de la región, ya que, según decía Tocqueville en un texto allí citado, «sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad» (2).

Por eso queremos dedicar este artículo a clarificar el papel que el municipio y la provincia (autónomos a su vez ellos mismos) pueden y deben jugar, según la Constitución, en el mismo proceso de creación de esas otras comunidades autónomas que pueden constituirse sobre la base de las nacionalidades y regiones. Nosotros nos vamos a concentrar en esta cuestión, no sin llamar antes la atención sobre otra de igual e incluso mayor importancia: la de la autonomía que el municipio debe conservar en el seno de las mismas comunidades autónomas regionales.

Para plantear adecuadamente la primera cuestión y antes de pasar a describir el proceso hacia las autonomías y el papel que en ellas juegan los municipios y las provincias, permítansenos estas aclaraciones preliminares.

1. Niveles interrelacionados de organización territorial autonómica

El título dedicado en la Constitución a la Organización Territorial del Estado, se abre con el siguiente artículo: «El Estado se

(2) **Municipio y Democracia:** Razón y Fe 199 (1879-I) 4-5.

organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137). La Constitución no ignora, pues, la autonomía de municipios y provincias. Más aún, **como hecho** ella sólo conoce esos dos primeros niveles de organización territorial autónoma; en efecto, ante todo, «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos...» (art. 140). Igualmente: «El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo» (artículo 141, 2). En cambio, del tercer nivel de autonomía territorial, el de las nacionalidades y regiones, se trata únicamente como **«derecho»** (art. 2 y 143, 1) y **como posibilidad** (art. 137 y 143, 1) (3).

Desde otro punto de vista, la autonomía por decirlo así más **original** es la del municipio; no es tan claro este carácter originario en la provincia, «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141, 1); y desde luego no tienen de suyo ese carácter las autonomías de las comarcas y, sobre todo, las de «las Comunidades autónomas que se constituyan» precisamente por la libre decisión de esos municipios y provincias. En este último caso se trata por tanto predominantemente de una autonomía **derivada**. La observación que acabamos de hacer ha de ser sin embargo matizada (4) en el caso de las comunidades de aquellos «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (Disposición Transitoria 2.^a) e incluso—aunque en grado mucho menor—en el de las comunidades de «los territorios dotados de

(3) Tal vez se pueda hablar, además, de la posibilidad de otro nivel autonómico—intermedio entre el municipio y la provincia—, ya que la Constitución permite la creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (comarcas); más aún, en el seno de las provincias insulares de los archipiélagos, «las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141, 3 y 4). No hay ninguna razón para que estas entidades intermedias no gocen de una adecuada autonomía en algunas cuestiones.

(4) Cuando en el artículo hablamos de autonomía original o derivada, tratamos el tema desde un punto de vista predominantemente formal y de procedimiento; es decir, distinguimos entre comunidades a las que la Constitución considera ya autónomas y aquellas otras que puedan llegar a serlo **dependiendo** del cumplimiento de determinados requisitos. No ignoramos sin embargo que la misma Constitución «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», aunque también establece que su «actualización general» «se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (Disposición Adicional 1.^a). Exceptuado el caso de Navarra, que tiene en vigor algunos de esos derechos y salvo lo que afirmamos en el texto sobre los regímenes preautonómicos, ningún territorio está dispensado de recorrer el proceso para acceder a la autonomía y convertir su derecho remoto en hecho y derecho reconocido y concreto.

MATIAS GARCIA

un régimen provisional de autonomía» (D. T. 1.^o). Por ello es normal que en estos casos—y sobre todo en el primero—se suponga ya esa voluntad de acceder a la autonomía y se facilite el proceso de acceso a ella, omitiendo algunas de las consultas prescritas a municipios y provincias en los otros casos.

2. ¿Qué colectividades pueden llegar a ser Comunidades Autónomas?

Lo que acabamos de decir sobre el carácter derivado de la autonomía de las posibles Comunidades Autónomas de tercer grado o nivel necesita todavía una ulterior matización, ya que la creación efectiva de tales comunidades no es arbitraria y simplemente voluntarista. La Constitución exige unas determinadas condiciones previas para que esa voluntad de los municipios y provincias pueda materializarse precisamente en un determinado ámbito territorial.

Normalmente «el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2» sólo podrán ejercerlo (y así «acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas») estos tres tipos de territorios: «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica» (artículo 143, 1). Esta última condición parece que la cumple—por poner sólo dos casos claros—la provincia-región de Navarra o la de Asturias. En otras la cosa será menos clara.

Sin embargo la misma Constitución establece la posibilidad de dos **excepciones**, que se regularán de la siguiente forma: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivo 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 están integrados en la organización provincial» (art. 144, a y b). En el primer supuesto excepcional se trata de una simple autorización y la principal protagonista debe seguir siendo (evidentemente, junto con sus municipios) la provincia que aspira a erigirse en solitario en Comunidad Autónoma. En cambio, en el segundo caso—que en principio sólo hace pensar en Ceuta y Melilla—la palabra «acordar» parece eliminar o recortar ese protagonismo. Sin embargo, él está expresamente reconocido en la D. T. 5.^a, que prescribe taxativamente lo 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.» ¿A dónde apunta entonces esa palabra «acordar»? Tal vez a una posible solución futura del caso Gibraltar, en la que—en el mismo acto de recuperación de soberanía—se acuerde por el Estado español (en un tratado con la Gran Bretaña) un Estatuto de autonomía para ese territorio y su comunidad.

Más complejo sería el procedimiento—aunque, a nuestro parecer, no imposible—para el siguiente caso también excepcional (el tercero): el de la erección en Comunidad Autónoma de un territorio que (en su totalidad o en alguno o algunos de sus elementos integrantes) constituya hoy una parte de alguna de las actuales provincias (un ejemplo podría ser la Rioja). Parece que ese procedimiento exigiría previamente la «alteración de los límites provinciales» actuales, alteración que «habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica» (art. 141, 1).

3. **Diversas situaciones iniciales y diversas metas en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones**

Recordemos que el objetivo específico de este trabajo es el de describir el proceso hacia la autonomía de las regiones y nacionalidades y destacar el papel que en él juegan los municipios y provincias. Pero, para entender bien ese proceso desde esa perspectiva, nos parece conveniente hacer antes unas breves observaciones sobre estos tres aspectos de la cuestión: en primer lugar, sobre la diversidad de **situaciones iniciales** que la Constitución contempla como posible punto de arranque de este proceso; en segundo término, sobre las **metas (finales o parciales)** a que el proceso puede conducir; finalmente, sobre las **diversas maneras de acceder** a esas metas desde los diversos puntos de partida, es decir, sobre el proceso mismo en sus diversas etapas y modalidades.

a) Los territorios que en principio son aptos para la autonomía pueden encontrarse, al iniciar el camino hacia ella, en una de estas tres **situaciones iniciales**: en la primera estarían los territorios **sin régimen provisional de autonomía**. Esta situación es la única que contempla el articulado de la Constitución. Aunque actualmente ella pueda parecer irreal, ya que todas las provincias españolas (5) están ahora integradas en uno y otro organismo preautonómico (o, al menos, pueden llegar a integrarse en él), sin embargo no se puede dejar de contemplar esa posibilidad, ya que, o bien alguno

(5) Las provincias menos definidas (sin contar el caso especial de Navarra, del que luego trataremos) son las de León, Santander y Logroño respecto al organismo preautonómico de León-Castilla y la de Madrid respecto al de Castilla-La Mancha.

de esos organismos puede disolverse sin obtener la autonomía (cfr. D. T. 7.^a b y c), o bien alguna o algunas provincias pueden no consumir (o no mantener) su incorporación a él o no aceptar la integración en la Comunidad Autónoma que se proyecte (art. 151, 1) o que incluso lleguen a constituir el resto de las provincias que hayan aceptado el Estatuto (art. 151, 3). De las otras dos situaciones sólo se trata en las Disposiciones Transitorias: en la segunda están «los territorios dotados de un **régimen provisional de autonomía**» (D. T. 1.^a), es decir, hoy por hoy la totalidad del territorio español con las excepciones que ya hemos indicado o a las que en seguida aludiremos (6). En la tercera situación se encuentran 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**» (D. T. 2.^a), en concreto, Cataluña y el País Vasco (7). Por brevedad, en adelante vamos a denominar del siguiente modo a esas tres situaciones fundamentales: territorios sin régimen de preautonomía, territorios en régimen de preautonomía simple y territorios en régimen de preautonomía cualificada. Aparte de ello, presentan situaciones especiales el caso de Ceuta y Melilla, al que ya hemos hecho mención (D. T. 5.^a) y el caso de Navarra del que también hemos hablado y del que trataremos más adelante (D. Adicional primera y D. T. 4.^a).

b) Sin contar la situación de autonomía provisional (o de preautonomía) las **metas** propiamente autonómicas son sólo dos. La Constitución prevé, en efecto, una autonomía (o meta intermedia) de primer grado y otra de segundo grado (meta final). La diferencia fundamental entre ambas radica en el tipo de competencias que en cada grado se pueden asumir. En la fase de **autonomía de primer grado** sólo se pueden asumir las competencias enumeradas en el art. 148. En cambio, en la fase de **autonomía de segundo grado**, se pueden asumir, además, ulteriores competencias, con tal

(6) Véanse esas excepciones en las notas 5 y 7. El caso más corriente (el de esta segunda situación) está hoy apoyado en los siguientes Reales Decretos-Leyes y los correspondientes Reales Decretos que los desarrollan y que por orden cronológico son los siguientes: **Galicia**, Real Decreto-Ley 7/1978 de 16-3 y Real Decreto 474/1978 igualmente de 16-3; **Aragón**, Real Decreto-Ley y respectivamente Real Decreto 8/1978 y 475/1978, ambos de 17-3; **Archipiélago Canario**, 9/1978 y 476/1978 de 17-3; **País Valenciano**, 10/1978 y 477/1978 de 17-3 (todos ellos en BOE de 18-3-78); **Andalucía**, 11/1978 y 832/1978 de 27-4 (BOE 28-4-78); **Baleares**, 18/1978 y 1517/1978 de 13-6; **Extremadura**, 19/1978 y 1518/1978 de 13-6; **Castilla y León**, 20/1978 y 1519/1978 de 13-6 (BOE 30-6-78); **Asturias**, 29/1978 de 27-9 y 2405/1978 de 29-9; **Murcia**, 30/1978 de 27-9 y 2406/1978 de 29-9 (BOE 10-10-78); **Castilla-La Mancha**, 32/1978 y 2692/1978 de 31-10 (BOE 15-11-78).

(7) Para la **Generalidad de Cataluña** véase el Real Decreto-Ley 41/1977, desarrollado en el Decreto Ley 2543/1977, ambos de 30-9 (BOE 5-10-77) y por el 2717/1978 de 2-11. Se le han traspasado competencias por Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386/1978 de 23-6 y por otros posteriores. Respecto al **Consejo General del País Vasco**, véase Real Decreto Ley 1/1978, desarrollado por Real Decreto 1/1978 de 4-1 y completado, en lo que toca a la posible incorporación de **Navarra**, por Real Decreto Ley 2/1978, todos ellos de 4-1 (BOE 6-1-78). También le han sido transferidas determinadas competencias.

de que no sean las propiamente estatales, enumeradas en el artículo 149. Sin embargo, las comunidades autónomas pueden participar en estas competencias estatales en los términos que permite el art. 150. No nos detenemos más en esta cuestión—sin duda central en el problema de las autonomías—pero marginal para el aspecto que nosotros estamos tratando (8).

Debemos, sin embargo, advertir que la meta autonómica final es (o puede ser) la misma para todas las nacionalidades y regiones; con otras palabras, que la diversidad en el punto de partida o situación inicial no implica necesariamente diversidad en el punto o meta final de llegada, aunque ciertamente sí una cierta diversidad en los procedimientos y en el ritmo de acceso; eventualmente, y como resultado de lo anterior, puede entrañar, además, la necesidad de pasar sucesivamente por los dos grados de autonomía, en vez de saltar directamente a la meta final.

c) Desembocamos ya en el punto central de nuestro estudio: el del **proceso hacia la autonomía**, del que—antes de describirlo en detalle—queremos dar un adelanto sintético. La cuestión es la siguiente: partiendo de las tres situaciones iniciales anteriormente descritas, ¿cómo se pasa, según la Constitución, a una u otra de las metas (o a las dos sucesivamente) que también hemos descrito?

En toda hipótesis, el proceso (entendido en sentido amplio) abarca dos etapas: la primera es la que llamaremos de **iniciativa**, en la que el colectivo de que se trate simplemente manifiesta en principio su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma. La segunda es la que constituye el **proceso autonómico propiamente dicho**; en ella dicho colectivo confirma y concreta esa voluntad por medio de la elaboración y aceptación (en lo que también interviene el Estado) de un concreto Estatuto de autonomía. Ese proceso en su sentido estricto admite a su vez dos modalidades, una de las cuales (a la que llamaremos **proceso normal**) exige el paso sucesivo por las dos metas de autonomía (con una permanencia de al menos cinco años en la de primer grado), mientras que la otra (a la que denominaremos **proceso especial**) permite el salto directo a la autonomía de segundo grado.

A partir, pues, de las tres situaciones iniciales que ya conocemos, en la **etapa de iniciativa** se decide cuál de las dos modalidades del proceso estrictamente dicho se va a seguir en la segunda etapa. Esas tres situaciones iniciales sólo influyen directamente

(8) En cambio sí tendría mucha importancia, aunque indirecta, con nuestro tema el estudio de las competencias específicamente municipales, comarcales y provinciales en relación a las de las mismas Comunidades Autónomas. Si esta cuestión no se aborda valientemente, la autonomía de los entes más radicalmente autónomos puede diluirse en la nada. Véase a este propósito el editorial citado en la nota 2.

MATIAS GARCIA

en hacer más o menos fácil y rápido el acceso a la segunda etapa; sólo indirectamente influyen en los resultados de la primera y, por tanto, en el procedimiento que habrá de seguirse en la segunda. Queda pues claro, que, a partir de cualquiera de las tres situaciones, se puede estar en disposición (al finalizar la primera etapa) de comenzar incluso el «proceso especial». Como veremos, en esos diversos resultados de la primera etapa juegan un papel importantísimo los municipios.

Al comenzar la **segunda etapa**—la del proceso estrictamente dicho—se han borrado ya las diferencias entre las tres situaciones iniciales (aunque pueden conservarse algunos de sus efectos) y ya sólo hay que distinguir entre territorios que seguirán el proceso «normal» (en dos fases) y los que seguirán el proceso «especial» (en una fase). Pero recordemos que todos los territorios pueden llegar un día a la misma meta: la autonomía de segundo grado.

4. Formas concretas de intervenir en este proceso los municipios y las provincias

En el apartado anterior hemos adelantado sintéticamente un esquema del proceso que luego vamos a describir en sus diversas modalidades. De igual manera creemos oportuno proporcionar desde ahora al lector—antes de describir con mayor detalle ese proceso—una sistematización de las diversas formas que van a permitir en él a los habitantes de los municipios y provincias afectados manifestar su voluntad—directamente o a través de sus representantes—en orden a constituir unidos una comunidad territorial autónoma de tercer nivel (de región o nacionalidad). Este doble esquema inicial nos evitará el tener que hacer en adelante continuas y enojosas alusiones al papel que en ese proceso juegan los municipios y las provincias y nos permitirá, por tanto, concentrarnos en la simple exposición de un proceso ya de por sí bastante complejo. Creemos que de esta forma podemos conseguir con mayor brevedad y claridad el objetivo que nos hemos propuesto en este artículo.

La Constitución ha arbitrado principalmente estos tres canales para conseguir la intervención de los municipios y provincias en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones: Primero, el de acuerdos explícitos de las respectivas **corporaciones locales** representativas de Municipios y Provincias (en concreto y normalmente los Ayuntamientos y Diputaciones); este canal se prescribe sobre todo en la fase de iniciativa y en ocasiones puede ser parcial o totalmente suplido por acuerdos del órgano colegiado superior de los territorios en régimen de preautonomía. Segundo, el de **Asambleas constituidas por los Parlamentarios** (Diputados y Senadores) elegidos por las respectivas provincias a los que a ve-

ces se agregan los miembros de las Diputaciones afectadas; este canal se utiliza sobre todo para la redacción del proyecto de estatuto. Tercero y finalmente, sometiendo una determinada decisión (concretamente, la ratificación de la iniciativa o la aprobación del Estatuto) a **referéndum** del cuerpo electoral de cada una de las provincias afectadas.

II. EL PROCESO HACIA LA AUTONOMIA DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

Tras las observaciones preliminares anteriores, y, sobre todo, después de conocer por qué y por medio de qué canales principales intervienen los municipios y provincias en un proceso cuyas líneas fundamentales también hemos adelantado, podemos ya concentrarnos en la exposición más detallada de las dos etapas de ese proceso.

A. La etapa de iniciativa

Para lograr una mayor claridad expositiva, vamos a examinar separadamente esta etapa en las tres situaciones iniciales que pueden presentarse: Territorios sin régimen de preautonomía, territorios en régimen de preautonomía simple y territorios en régimen de preautonomía cualificada. Respecto a cada una de ellas vamos a hacernos estas tres preguntas: ¿A **quién** corresponde la iniciativa del proceso autonómico?, ¿Con qué **procedimiento** se inicia ese proceso? y, finalmente, ¿a qué **efectos** pueden conducir los diversos resultados de dicho procedimiento?

1.—**Territorios sin régimen de preautonomía.** Según el artículo 143, 2, en este caso la iniciativa **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». Corresponde, pues, a un **conjunto de corporaciones locales**, que debe abarcar a todas las provinciales y a un grupo de las municipales que reúna al menos las condiciones dichas. Sin embargo, como en seguida veremos, se puede también decir que, en el sentido de una simple incoación, esa iniciativa puede tomarla **cualquiera de esas corporaciones locales**, aunque la iniciativa no se consume ni tenga operatividad si no resulta secundada por el conjunto dicho (9).

(9) La D. T. 3.^a precisa que esta iniciativa «se entiende diferida con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución». Desde otro punto de vista, ella puede ser excepcionalmente sustituida por las «Cortes Generales, mediante ley orgánica», «por motivos de interés nacional» (art. 144, c).

MATIAS GARCIA

En correlación con lo anterior, el **procedimiento** es el siguiente: «En el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas» se deberán cumplir los requisitos mínimos ya indicados, es decir, se deberán lograr los acuerdos provinciales y municipales requeridos para que la iniciativa se consume. Dicho procedimiento puede materializarse en uno de estos tres resultados: primero, que no se consigan en el plazo previsto los mínimos requeridos; segundo, que se consigan simplemente; y, tercero, que se consigan por una mayoría cualificada de municipios que entonces y según prescribe el art. 151, 1, debe alcanzar, al menos (en contraste con el mínimo anteriormente descrito), «las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas» (en vez de las dos terceras partes del conjunto de las provincias), «que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas» (aquí no hay diferencia). En este último caso el procedimiento deberá todavía completarse sometiendo a ratificación dicha iniciativa «mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica» (art. 151, 1).

Los **efectos** correspondientes a cada uno de esos resultados son los siguientes. Si la iniciativa no ha prosperado, «solamente podrá reiterarse pasados cinco años» (art. 143, 3). Si simplemente prospera, es decir, si prospera por mínimos, se puede iniciar el proceso ordinario descrito en los arts. 146-148 y que en su primera fase sólo conduce al primer grado de autonomía. En cambio, si prospera por mayoría cualificada y votación del subsiguiente referéndum, se seguirá el procedimiento especial previsto en los artículos 151-152, que permite acceder directamente al segundo grado de autonomía.

2.—Territorios en régimen de preautonomía simple. La Disposición Transitoria primera de la Constitución dice lo siguiente: «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 art. 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.» Esta disposición no cambia, pues, sustancialmente lo dicho para el caso anterior, pero añade algunos matices y alternativas que a continuación explicamos.

En cuanto a **quién corresponde** la iniciativa, la disposición sólo dice que los órganos colegiados superiores del correspondiente régimen de preautonomía **podrán sustituir** la parte de iniciativa que corresponde a las Diputaciones (o a los órganos interinsulares), pero no dice que necesariamente tengan que sustituir y, en todo caso, todo sigue igual respecto a los municipios.

En cuanto al modo de ejercerla (evidentemente sólo para el caso de que los citados órganos colegiados superiores intervengan en esa iniciativa) la disposición aludida precisa que se requiere para ello «un acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros». En cuanto a la intervención de los municipios nada se modifica. Por lo demás, sea cualquiera la forma que se adopte en el procedimiento (con intervención de las diputaciones o con intervención alternativa del ente preautonómico) él puede desembocar (y ello depende básicamente de los municipios) en uno de los tres resultados ya descritos.

En cuanto a los **efectos**, básicamente son también los mismos que en el caso anterior, pero en éste se desemboca, además, en toda hipótesis, en la disolución de los «organismos provisionales autonómicos», con las modalidades que indica la D. T. 7.^a. En efecto, ante todo, el correspondiente organismo queda automáticamente disuelto si no hubiera ejercitado su derecho de iniciativa «en el plazo de tres años»; queda también disuelto si la iniciativa «no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143»: se disolverá también y finalmente en el caso de que la iniciativa prospere, si bien entonces ello sólo ocurrirá «una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de autonomía aprobados conforme a esta Constitución».

3.—Territorios en régimen de preautonomía cualificada. En contraste con el caso anterior (que sólo introducía matices y pequeñas alternancias en el esquema básico del texto constitucional), la Disposición Transitoria segunda modifica profundamente para los casos que ahora nos ocupan el tratamiento de la iniciativa.

Esta **corresponde** (10) simplemente a «sus órganos preautonómicos colegiados superiores», es decir, en concreto, a la Generalitat de Catalunya y al Consejo General del País Vasco, sin necesidad de que intervengan los municipios ni las diputaciones, ni tener que esperar a las primeras elecciones locales.

El procedimiento también es muy simple: «cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta... comunicándolo al Gobierno». En esta fase no se requiere para nada la intervención de los municipios y, por tanto, no son tampoco precisos los acuerdos por mayoría normal o cualificada que exigen los arts. 143, 2 ó 151, 1 y ni siquiera el referéndum previsto en este último párrafo. Todos estos requi-

(10) La no necesidad en esta etapa de una intervención más explícita de los municipios y provincias se justifica por el hecho de que dichos territorios ya en el pasado han «plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía»; no es preciso, pues, recabar de nuevo su voluntad, que se supone suficientemente expresada respecto al simple deseo de autonomía; en cambio, se pedirá su aquiescencia para el concreto Estatuto que se redacte. Si el proceso fracasase y se disolviese el ente preautonómico, tendrían en principio que proceder por el método normal.

MATIAS GARCIA

sitos de expresión de la voluntad popular se consideran ya cumplidos por tratarse de territorios «que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (D. T. 2.^a).

En cuanto a los **efectos**, con sólo cumplir el procedimiento descrito, esos territorios «podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148», es decir, podrán acceder directamente al segundo grado de autonomía, a través del procedimiento especial—y aun ése ligeramente simplificado—para la elaboración del Estatuto, previsto en los arts. 151, 2 y 3 y 152.

Hemos de completar lo dicho en este apartado con una alusión al caso de **Navarra**, sobre todo en relación a su posible incorporación al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya.

Quede claro ante todo que esa incorporación no es necesaria y que Navarra puede continuar en la situación actual o, en cuanto provincia «con entidad regional histórica» (art. 143, 1), puede también optar por constituirse ella sola en Comunidad Autónoma por el procedimiento ordinario.

Sólo a efectos de una posible incorporación al C. G. V. (en la actual fase de preautonomía) o al régimen autonómico vasco que le sustituya (en la fase de autonomía) vale lo previsto en la D. T. 4.^a, respecto a **procedimiento** e **iniciativa**: ésta «corresponde al Órgano 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 Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos». Para ello no parece tampoco necesario esperar a las primeras elecciones locales.

En cuanto a los **efectos**, la D. T. 4.^a, 2 dice lo siguiente: «Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143», que, como recordaremos, es de cinco años. Pero más importancia tiene el advertir a los **efectos positivos**, en caso de prosperar dicha iniciativa. Por ellos Navarra quedaría incorporada en toda hipótesis al nivel de autonomía que ese momento hubiere ya alcanzado el País Vasco. Si se adhiriere en la fase de preautonomía (antes de la aprobación del Estatuto) el efecto no superará el de simple iniciativa y desde ese momento compartirá con el resto de las provincias vascas, pero interviniendo en él, el proceso especial, del que luego trataremos, para la aprobación del Estatuto. Pero si se incorporare cuando ya el País Vasco poseyere

su Estatuto de autonomía, su decisión de adhesión supondrá para Navarra entrar de lleno en la situación de autonomía de segundo grado. En esta hipótesis la etapa de iniciativa y el proceso coincidirían. Con ello nos hemos introducido ya en el tema de los siguientes apartados.

B. Las dos modalidades del proceso propiamente dicho

Una vez superada la etapa de iniciativa, todos los territorios quedarán en una de estas dos situaciones intermedias: o bien estarán simplemente capacitados para seguir el camino o **proceso normal**, en el que son necesarias dos fases para llegar al segundo grado de autonomía, o bien estarán facultados para utilizar un camino o **proceso especial**, que les permita conseguir en una sola fase la autonomía de segundo grado. Como ya hicimos en el apartado anterior, vamos a tratar separadamente las dos situaciones y en cada una de ellas vamos a preguntarnos, en primer lugar, **qué características** debe tener el Estatuto que se elabore; en segundo lugar, **quién ha de elaborar el proyecto**; en tercer lugar, **cómo se tramita y aprueba** a continuación el Estatuto y, finalmente, **cómo se reforma**.

1.—El proceso «normal» de acceso a la autonomía (cfr. artículos 146-148). Respecto a las **características de los Estatutos**, éstos en todo caso están llamados a constituir dentro de los términos de la Constitución «la norma institucional básica de cada Comunidad y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (art. 147, 1). En nuestro caso concreto, es decir, para acceder por el camino normal al primer grado de autonomía, sólo se exige que el Estatuto contenga lo siguiente: «a) La denominación de la Comunidad que mejor responda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» (art. 147, 2). A su vez, estas competencias, que son las que principalmente caracterizan a este primer grado de autonomía, sólo podrán asumirse en el ámbito de las veintidós materias enumeradas en el art. 148. Como más adelante veremos, el Estatuto deberá finalmente establecer un procedimiento para la reforma del mismo (cfr. art. 147, 3).

Acerca de **quién debe elaborar** con esas características el proyecto de Estatuto, la Constitución nos dice que ello corresponde a «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» (art. 146). Esta labor no es, por tanto, competencia del órgano preautonómico que eventualmente tuvo la iniciativa.

MATIAS GARCIA

El proyecto así elaborado «será elevado a las Cortes Generales para su **tramitación** como ley» (art. 146); pero como las leyes «que aprueban Estatutos de autonomía» deber ser leyes orgánicas, su **aprobación** «exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto» (art. 81, 1 y 2).

De parecida manera, «la **reforma** de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica» (art. 147, 3). El precepto vale para cualquier reforma, incluso para esa **reforma cualificada**, mediante la cual, pasados cinco años de vigencia del Estatuto, la respectiva Comunidad autónoma podrá acceder sin más requisitos al segundo grado de autonomía. Sobre ello dice en efecto la Constitución: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» (art. 148, 2). No parece por tanto que las Comunidades que han seguido este proceso normal tengan de suyo que cumplir para acceder al segundo grado de autonomía las condiciones que los arts. 151-152 exigen para las que accedan a él por el proceso especial.

2.—**El proceso especial de acceso a la autonomía.** Vamos a analizarlo con el mismo esquema que hemos utilizado en el caso anterior. Comenzamos, pues, por las **características del Estatuto**, y en particular por el capítulo de las competencias. Sabemos ya que el distintivo de este proceso especial consiste en que ofrece la posibilidad de acceso directo al segundo grado de autonomía, es decir, a aquel en que las competencias que se pueden asumir no quedan limitadas a las enumeradas en el art. 148. El Estatuto deberá, pues, detallar cuáles son esas mayores competencias. Pero la Constitución exige además, a las comunidades que acceden al segundo grado de autonomía por este procedimiento, que incorporen a sus Estatutos una serie de prescripciones complementarias que afectan a la organización institucional autonómica, y que se refieren, más en concreto, a una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y un Tribunal Superior de Justicia, así como a los sistemas de elección y representación de la población del territorio, etc. (cfr. art. 152, 1).

Acerca de la cuestión de **quién elabora** el proyecto para dicho Estatuto, el texto constitucional dice lo siguiente: «El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros» (art. 151, 2, 1.º).

Advirtamos que de esta Asamblea, en contraste con el caso an-

terior, han sido excluidos los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas y que, desde luego, tampoco ahora tiene ningún papel—al menos en cuanto tal—el órgano preautonómico que eventualmente tomó la iniciativa del proceso. Sin embargo, aquí existe todavía un pequeño matiz diferencial—el único que encontramos en todo el proceso—para las comunidades de territorios que iniciaron el proceso en régimen de preautonomía cualificada; sobre ellas dice ciertamente la D. T. 2.ª, que el «proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2» (y en ello por tanto no existe diferencia), pero añade (y aquí sí la hay) que ello se hará «a convocatoria del órgano colegiado preautonómico» (y no a convocatoria del Gobierno).

La tramitación subsiguiente exige en este proceso cualificado los cuatro pasos siguientes: Como primer paso y una vez aprobado el proyecto por la Asamblea de Parlamentarios a que antes aludimos, éste «se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar, de común acuerdo, su formulación definitiva (artículo 151, 2, 2.º).

El segundo y el tercer paso dependerán del resultado del anterior, es decir, de que se haya o no logrado el acuerdo. En la primera alternativa, el segundo paso consistirá en someter el texto resultante «a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto» para ver si «es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos» (art. 151, 2, 3.º-4.º). Si se consigue esa aprobación (11) el tercer paso consiste en elevar el texto «a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación» (art. 151, 2, 4.º), que, por tratarse de una ley orgánica, requerirá mayoría absoluta en el Congreso (cfr. art. 81). En la segunda alternativa, es decir, si no se logró acuerdo entre los representantes de la Asamblea de Parlamentarios del respectivo territorio y la Comisión Constitucional del Congreso, el segundo paso consistirá en que el proyecto sea «tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales»; el tercero, en que el texto eventualmente aprobado por éstas «sea sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto», para ver si es «aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada una de las provincias (art. 151, 2, 5.º). La diferencia entre las dos alternativas (que a su vez dependen del resultado del

(11) La Constitución advierte a este respecto lo siguiente: «la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, 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» (art. 151, 3).

MATIAS GARCIA

primer paso en la tramitación) no consiste simplemente en una inversión del orden entre el segundo y el tercer paso; hay algo más: al tramitarse el texto en la segunda alternativa «como proyecto de ley ante las Cortes Generales» concede a éstas la oportunidad—que no tienen en la primera alternativa—de introducir modificaciones en el Estatuto, antes de que éste sea sometido a referéndum.

El cuarto paso es de nuevo común: aprobado, en una u otra forma, el Estatuto, «el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley» (art. 151, 2, 4.º y 5.º) (12).

(12) Lo dicho en la nota anterior vale también para la alternativa segunda, es decir, para el caso de una no aprobación por referéndum, en alguna o algunas provincias, de un texto de Estatuto tramitado previamente como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto puede seguir siendo válido para las provincias que lo aprobaron, que integrarían la Comunidad Autónoma quedando en principio fuera las que lo rechazaron.