

La reforma de los Estatutos de Autonomía

SUMARIO: I. INTRODUCCION: REFORMA ESTATUTARIA Y COMPLEJIDAD AUTONOMICA. II. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES. III. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA 1. Iniciativa para la reforma. Tramitación de la reforma en el Parlamento autonómico. 2. Las especialidades de la reforma en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. IV. LA INTERVENCION DE LAS CORTES GENERALES EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS. 1. Intervención de las Cortes Generales en la iniciativa de reforma 2. La intervención de las Cortes Generales en la aprobación de la reforma. V. CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA REFORMA ESTATUTARIA. VI. REFORMA DE ESTATUTOS Y AMPLIACION DE COMPETENCIAS DE LAS CCAA. VII. RIGIDEZ ESTATUTARIA Y POSICION DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN EL SISTEMA DE FUENTES. LOS ESTATUTOS Y EL «BLOQUE CONSTITUCIONAL». DISTINCION ENTRE «BLOQUE CONSTITUCIONAL» Y «BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD». NOTA BIBLIOGRAFICA Y ABREVIATURAS.

I. INTRODUCCION: REFORMA ESTATUTARIA Y COMPLEJIDAD AUTONOMICA

Por razones bien conocidas, el proceso de descentralización territorial que se inicia desde la transición política ha originado un sistema extraordinariamente complejo. Esa complejidad no deriva sólo de la falta de claridad en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino también de la falta de homogeneidad en la organización territorial. La Constitución dejó abiertas diversas posibilidades para vertebrar la autonomía territorial, pero ello no significaba, necesariamente, que todas las posibilidades se realizasen al mismo tiempo dando lugar a un sistema fuertemente marcado por la variedad. Predisponía, muy probablemente, a una diferencia inicial en-

tre Comunidades: las del artículo 143 y las del artículo 151; pero pre-disponía también a que tal diferencia no fuera permanente, sino coyuntural. Transcurrida la etapa de «rodaje», que se cifraba en un mínimo de cinco años, podría acometerse una segunda etapa de homogeneización.

No se trata de sostener, en modo alguno, que la Constitución imponga, a medio o a largo plazo, una uniformización territorial que mal puede cohonestarse con el principio dispositivo en que descansa la misma autonomía y con las propias indicaciones constitucionales sobre hechos diferenciales (arts. 2 y 3 y disp. adic. 1.ª, entre otras). De lo que se trata es de señalar que la Constitución no exige, precisamente, que haya muchas especialidades y menos que esas muchas especialidades se perpetúen. La eficacia de la acción de los poderes públicos requiere una organización territorial suficientemente homogénea y la igualdad entre los ciudadanos exige que la autonomía no suponga discriminación. Sobre esa base constitucional ha de articularse la forma territorial del Estado. En otras palabras, las especialidades autonómicas, perfectamente legítimas, no parece que deban multiplicarse.

Y no creo exagerado afirmar que, en este momento del proceso autonómico, hay más especialidades de las convenientes, o dicho con mayor exactitud, hay más especialidades de las que convendría tener en el futuro. Es cierto que los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y la subsiguiente Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, han reducido, en buena parte, las diferencias entre Comunidades, pero también es cierto que con ello no se ha logrado todavía cerrar el modelo de organización territorial, que sigue estando marcado no sólo por una amplia diversificación, sino también por un cierto grado de provisionalidad. Es muy probable que ambas características sean el resultado, prudente, de una política gradualista de descentralización territorial. En ese ámbito debe huirse del arbitrio y del experimentalismo. Sin embargo, sería ya menos prudente alargar en exceso el proceso de tránsito, convirtiendo en permanente lo coyuntural.

Un buen reflejo de la actual complejidad autonómica es la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, donde encontramos no sólo una diversidad muy acentuada de procedimientos, sino también una extraordinaria dosis de ambigüedad o imprecisión. Si la claridad y la certeza en el proceso de emanación son condiciones exigibles, en general, para todas las normas jurídicas, con mayor motivo es así cuando se trata de unas normas tan capitales como los Estatutos de Autonomía, integrados en el bloque de constitucionalidad.

En materia de reforma estatutaria, a los problemas derivados de la variedad de fórmulas procedimentales se añaden los originados, para-

dójicamente, por la falta de regulación, achacable en este caso no a los Estatutos, sino a los Reglamentos del Congreso y el Senado, que carecen casi absolutamente de previsiones procesales acerca de la intervención de las Cortes Generales en la reforma estatutaria, carencia que recientemente se ha intentado paliar a través de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y de la Resolución de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, que, sin embargo, no vienen a remediar enteramente las deficiencias normativas sobre la materia. Podría decirse, en consecuencia, que el conjunto normativo regulador de la reforma de los Estatutos de Autonomía es tan heterogéneo como insuficiente. Situación que siempre es criticable respecto de cualquier conjunto normativo regulador de una materia, pero que aquí lo es más, dados la importancia de la materia regulada (reforma de las leyes que, con la Constitución, determinan la organización territorial del Estado) y el hecho de que tal conjunto normativo emane de una misma institución, las Cortes Generales. Ambas circunstancias podían haber coadyuvado a dotar a estas normas sobre la reforma estatutaria de mayor coherencia sistemática.

Cerrar el proceso autonómico, aún inacabado, en el sentido de terminar de perfilar las líneas maestras de nuestro modelo de organización territorial, algo que no puede hacer por sí sólo el Tribunal Constitucional a golpe de sentencia, significa acometer, por amplio consenso entre las fuerzas políticas y las instituciones (así lo exige el carácter materialmente constituyente del proceso), una vasta operación de reformas normativas cuyo objetivo no puede ser sólo de índole competencial, sino también organizativo (y que no se reduce únicamente, con ser ello muy importante, a los problemas de la «representación» territorial). Esa sería la ocasión para introducir cierto orden en el conjunto normativo regulador de la reforma de los Estatutos.

Dicho lo que antecede, ya es hora de cambiar de perspectiva, abandonando las consideraciones *de lege ferenda* (nunca impertinentes en un estudio jurídico) y abordando la cuestión estrictamente *de lege lata*. Cuestión que no es otra que la de intentar exponer, resumidamente, el complejo (quizás sería mejor decir complicado) modo actualmente previsto (o más bien «imprevisto», al menos en parte) de reforma de los Estatutos de Autonomía.

II. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

La Constitución sólo contiene dos previsiones, muy escuetas, relativas al procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, una de carácter común, esto es, referida a todos los Estatutos, según la cual «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido

en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica» (art. 147.3 CE), y otra de carácter especial (aunque mejor sería decir «complementario»), referida a los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151 CE, según la cual «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes» (art. 152.2 CE).

Como puede observarse, la Constitución establece dos exigencias procedimentales: la primera es la aprobación de la reforma mediante ley orgánica, requisito extensivo a todos los Estatutos, cualquiera que hubiera sido el procedimiento de su elaboración [el previsto en el art. 144.b) CE, en el art. 146 CE o en el art. 151 CE], dado, de una parte, el carácter de regla común que tiene la norma contenida en el artículo 147.3 CE y, de otra, el principio de *contrarius actus*, pues si todos los Estatutos han de ser aprobados por ley orgánica (art. 81.1 CE) es obvio que por ley orgánica han de aprobarse también sus reformas; la segunda exigencia es la aprobación de la reforma también por referéndum entre los electores inscritos en el censo de la Comunidad Autónoma, requisito que se circunscribe a los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 151.1 CE. En todo lo demás, el procedimiento de reforma, por expresa remisión constitucional, se deja a la libre disposición de los propios Estatutos.

A partir de estas previsiones constitucionales, que, de un lado, establecen una reserva (aunque parcial o incompleta) de procedimiento y, de otro, efectúan una remisión procedimental a favor de los Estatutos, esto es, una delegación en la norma estatutaria para que ella regule su modo de reforma (facultándola, pues, para establecer su propia reserva del procedimiento mediante una especie de traspaso de la «competencia de las competencias»), los Estatutos de Autonomía han adoptado diversas fórmulas sobre la materia, con el resultado (previsible, dado el principio dispositivo, aunque no inevitable, ya que todos los Estatutos emanaron de una misma institución, las Cortes Generales) de una regulación heterogénea cuyas diferencias van más allá de las que se derivan de la distinción entre Estatutos de régimen especial y Estatutos de régimen ordinario.

III. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

1. INICIATIVA PARA LA REFORMA. TRAMITACIÓN DE LA REFORMA EN EL PARLAMENTO AUTONÓMICO

Todos los Estatutos, con la excepción del caso de Navarra (LORAFNA), atribuyen la iniciativa al Parlamento y al Gobierno autonómicos; también se atribuye a las Cortes Generales en todos los Es-

tatutos, menos en el de Madrid y en el de Navarra (LORAFNA); únicamente admiten también la iniciativa del Gobierno estatal los Estatutos de Asturias, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Baleares; en el caso de Navarra, la LORAFNA sólo atribuye la facultad de iniciativa, de manera conjunta («de común acuerdo»), al Gobierno estatal y a la Diputación Foral; por último, varios Estatutos también reconocen la iniciativa municipal, y son el de Asturias (dos tercios de los municipios), el de La Rioja (dos tercios de los municipios que representen al menos la mayoría del censo electoral de la Comunidad Autónoma), el de Murcia (un tercio de los municipios que representen al menos la mayoría del censo electoral de la Comunidad) y el de Madrid (dos tercios de los municipios que representen al menos la mayoría absoluta del censo de la Comunidad). En el caso de que la iniciativa parta del propio Parlamento autonómico, la propuesta ha de presentarse por un quinto de los miembros de la Cámara (EV, EC, EG, ECV, EAr y EBal), un tercio de los miembros de la Cámara (EAnd, ECant, ER, EExt, EMad y ECL) o un cuarto de los miembros de la Cámara (EAst, EMu y ECM); el ECan no contiene previsión alguna sobre el particular.

La iniciativa de reforma (cualquiera que sea su procedencia) ha de ser sometida a debate en el Parlamento autonómico y aprobada por dicha Cámara por mayoría de los dos tercios de sus miembros (EC, EG, ECant, ER, EAr, EExt, EMad y ECL), por mayoría de los tres quintos de sus miembros (EAnd, EAst, EMu y ECV) o por mayoría absoluta de sus miembros (EV, ECM, ECan y EBal); la LORAFNA no prevé mayoría específica sobre el particular, sólo expresa que habrá de ser aprobada por el Parlamento Foral. No obstante, algunos Estatutos han previsto mayorías inferiores en el caso en que la reforma sólo tuviese por objeto la asunción por la Comunidad de nuevas competencias (mayoría absoluta en los casos de Murcia y Aragón y mayoría simple en el caso de Valencia). El ECan contiene, además, una especificidad procedimental añadida: cuando la reforma afectase a los Cabildos se requerirá la audiencia previa de los mismos.

Salvo en los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, en las demás Comunidades, una vez aprobado el texto de la reforma por el Parlamento autonómico sólo queda, para completar el proceso, la elevación de dicho texto a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica y su posterior sanción y promulgación por el Rey.

2. LAS ESPECIALIDADES DE LA REFORMA EN EL PAÍS VASCO, CATALUÑA, GALICIA Y ANDALUCÍA

A partir del momento de aprobación por el Parlamento autonómico de la reforma estatutaria, en estas Comunidades (cuyos Estatutos

fueron elaborados por el procedimiento del artículo 151 CE) se abren dos vías para seguir tramitando el texto: una que podría llamarse ordinaria y otra que podría calificarse de simplificada. La primera consiste en la elevación del texto aprobado por el Parlamento autonómico a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica y, producida tal aprobación por las Cortes, el sometimiento de la reforma a referéndum entre los electores de la Comunidad Autónoma. El referéndum (exigido por el art. 152 CE) se sitúa, en esta vía que hemos llamado ordinaria, al final del proceso, después de la intervención de las Cortes Generales, y tiene, pues, el carácter de un referéndum obligatorio y de ratificación, siendo la voluntad de los electores de la Comunidad la última y definitiva instancia decisoria acerca de la reforma. Si el referéndum es favorable la reforma estatutaria será sancionada y promulgada por el Rey.

La segunda vía (o vía simplificada) está prevista para aquellas reformas estatutarias que sólo tuviesen por objeto una mera alteración de la organización de los poderes autonómicos y no afectasen a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado (o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, indicación que se añade en el EV). Debe señalarse que los dos requisitos antes aludidos han de entenderse de manera conjunta y no separada, esto es, de forma complementaria, ya que una reforma meramente organizativa de las instituciones «propias» podría, en algún caso, afectar a las relaciones de la Comunidad con el Estado, aunque no supusiese una modificación de la distribución de competencias (que sería el supuesto más común de afectación a tales relaciones). Las relaciones Estado-Comunidad Autónoma se dan no sólo en el plano de la distribución competencial, sino también en el plano de la articulación de las formas de organización.

Pues bien, para estos supuestos de reformas estatutarias de tales características, la secuencia procedimental se invierte en cierto modo: una vez aprobado el texto por el Parlamento autonómico se eleva la consulta a las Cortes Generales (y a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, en el País Vasco), y si éstas, en el plazo de treinta días, no se declaran afectadas por la reforma, se someterá el texto a referéndum entre los electores de la Comunidad Autónoma; si el resultado del referéndum es favorable, se eleva finalmente el texto a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica y su posterior sanción y promulgación por el Rey. Ahora bien, si dentro del plazo antes aludido de treinta días las Cortes Generales (o las Juntas Generales de los Territorios Históricos, a las que también, además de a las Cortes Generales, ha de elevarse consulta en el País Vasco) se declarasen afectadas por la reforma, esta vía simplificada queda impracticable y el proceso continúa a través de la vía ordinaria, esto es, se

eleva el texto a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica y se somete posteriormente a referéndum.

No acaban aquí, sin embargo, las especialidades procedimentales en la reforma de los Estatutos. Por una parte, hay un caso de reforma que, paradójicamente, no es reforma: todos los Estatutos, menos los del País Vasco y Navarra (LORAFNA) (Comunidades que tienen un régimen económico de «concierto»), determinan que el contenido de la norma estatutaria dedicada a los impuestos cedidos (disp. adic. 6.ª, 1, EC, disp. adic. 1.ª, 2, EG, art. 57.2 EAnd, disp. adic. 2.ª, EAst, disp. adic. 2.ª, ECant, disp. adic. 1.ª, 2, ER, disp. adic. 1.ª, 4, EMu, art. 52.2 ECV, disp. adic. 2.ª, 2, EAr, disp. adic. 1.ª, 2, ECM, disp. adic. 2.ª, 2, ECant, disp. adic. 1.ª, 2, EExt, disp. adic. 3.ª, 2, EBal, disp. adic. 1.ª, 2, EMad y disp. adic. 1.ª, 2, ECL) se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno estatal con la Comunidad Autónoma que será tramitado por el Gobierno (por el estatal, se entiende) «como proyecto de ley», añadiéndose que «a estos efectos, la modificación del presente artículo (o de la presente disposición) no se considerará modificación del Estatuto». Estamos, pues, ante un supuesto de modificación de un precepto del Estatuto que, no obstante, no tendrá la consideración jurídica de reforma del Estatuto (en una especie de traslación a este caso de la figura, ya admitida en las leyes orgánicas, mediante la cual, la propia ley orgánica, en materias no reservadas, prevé que algunos de sus preceptos pueden ser modificados por ley ordinaria), lo que no deja de resultar sorprendente, salvo que se interprete que mediante esta fórmula lo que se encubre realmente es una degradación de la posición de la norma estatutaria, o en otras palabras, una «desestatutización»; si la modificación de una norma del Estatuto no supone (ni se tramita como) reforma del Estatuto, ha de entenderse entonces que tal norma no tiene la condición de norma «estatutaria», o no la tiene en su plenitud, en cuanto que nada impide que pueda modificarse a través del procedimiento de reforma (modificación que sería entonces reforma del Estatuto), aunque se permite que pueda modificarse sin acudir al procedimiento de reforma (modificación que entonces no sería reforma del Estatuto); la fórmula empleada en estos casos y la condición misma de estos preceptos no dejan de ser singulares.

Por otra parte, el EV, en su artículo 47.2, prevé un procedimiento especial de reforma estatutaria para el caso «de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria 4.ª de la Constitución» (incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco). En ese supuesto «el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la apro-

bación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados».

Lo primero que ha de señalarse es que esta disposición sólo resulta aplicable a la actuación de una de las partes (la Comunidad Autónoma del País Vasco) en esa hipotética integración territorial, y que a la actuación de la otra parte en dicho proceso (la Comunidad Foral de Navarra) sólo le será aplicable lo que disponen la Constitución (disp. trans. 4.ª, en la que se contienen las reglas de procedimiento que en Navarra han de seguirse) y su propia «norma institucional básica» (la LORAFNA, disp. adic. 2.ª), y ello porque el Estatuto de una Comunidad Autónoma no puede imponer condiciones de actuación a otra Comunidad Autónoma (STC 99/1986). Lo segundo que cabe destacar es la discutible corrección de la exigencia de que el Congreso y el Senado hayan de actuar, en este caso, en sesión conjunta, dado que la Constitución (única norma que parece capaz de establecer en qué supuestos y para qué actos desaparece la bicameralidad y las Cortes Generales actúan como un solo órgano) limita la previsión (art. 74.1 CE) de que las Cámaras se reúnan en sesión conjunta a los casos de ejercicio de las competencias no legislativas que el Título II («De la Corona») atribuye expresamente a las Cortes Generales.

Distinta es la consideración que puede hacerse respecto de la imposición a las Cortes Generales, por un Estatuto de Autonomía, de mayorías especiales para la adopción de acuerdos, ya que el artículo 79.2 CE permite que tales mayorías especiales puedan ser establecidas por las leyes orgánicas, aunque (y resulta muy indicativo) referidas siempre a la adopción de acuerdos por «las Cámaras» (esto es, el Congreso o el Senado, como órganos diferenciados, no las Cortes Generales como un solo órgano, lo que vuelve a plantear nuevas dudas acerca de la corrección de la disposición estatutaria que se está comentando). Finalmente, puede decirse que, en resumen, se trata de una modalidad de reforma cuya regulación sólo parcialmente se encuentra en el Estatuto, ya que habrá de ser completada, en el caso de cumplirse la hipótesis en cuestión, por la decisión pertinente de las Cortes Generales (sobre este punto guardan silencio las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, ya citadas, silencio comprensible en cuanto que se trata de materia a regular, en todo caso, por el futuro Reglamento de las Cortes Generales).

También el EV prevé otra modalidad de reforma, en este caso para suprimir la norma contenida en el segundo inciso del párrafo *b)* del apartado 6 del artículo 17 EV, mediante la cual, en supuestos de especial urgencia, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno estatal.

Tal norma podrá ser suprimida (art. 47.3 EV) «por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado». Esta especialísima reforma, en cuanto que estaría destinada a reducir la competencia del Gobierno de la Nación en materia de seguridad pública, invierte el orden procedimental común en las modalidades de reforma estatutaria (donde la iniciativa siempre reside en los Parlamentos autonómicos) de tal manera que se requiere, primero, de la iniciativa estatal mediante acuerdo del Congreso y el Senado por una mayoría de tres quintos (la misma que para la reforma de la Constitución prevista en el artículo 167 CE) y, después, de la aprobación por el Parlamento autonómico y la posterior ratificación por referéndum entre los electores de la Comunidad Autónoma.

Las Resoluciones de la Presidencia del Congreso y de la Presidencia del Senado ya citadas disponen que la supresión a que nos referimos podrá ser propuesta por cualquiera de los titulares de la iniciativa legislativa y formalizada mediante un texto articulado que habrá de aprobarse como ley orgánica que se tramitará por el procedimiento de lectura única y con votación de conjunto. No deja de ser sorprendente, y criticable, la solución «técnica» que a este asunto se ha dado en las aludidas Resoluciones, en las que se establece un nuevo tipo de ley orgánica, que requiere de una mayoría de tres quintos en cada Cámara y de posterior aprobación por el Parlamento autonómico, exceptuándose (por la simple vía de unas Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado) lo previsto en los artículos 81.2 y 91 de la Constitución. Quizás hubiera sido más correcto que a la primera decisión del Congreso y del Senado (a la que se refiere el art. 47.3 EV) no se le hubiera calificado de ley orgánica, sino de iniciativa legislativa, volviendo al final, después de haberse superado el referéndum, el texto a las Cortes para ser definitivamente aprobado (mediante votación de ratificación) como ley orgánica.

IV. LA INTERVENCION DE LAS CORTES GENERALES EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

Aparte de la intervención de las Cortes Generales, en sesión conjunta, prevista en el artículo 47.2 EV y del Congreso y el Senado también prevista en el artículo 47.3 EV, en un caso para establecer reglas de procedimiento y en el otro para iniciar la reforma estatutaria, supuestos a los que ya se ha hecho referencia y que constituyen especialidades muy extraordinarias y singulares de reforma, el modo más común de intervención de las Cortes Generales en los diversos procesos de modificación de Estatutos de Autonomía transcurre en la fase de iniciativa y en la fase de aprobación de la reforma.

1. INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA INICIATIVA DE REFORMA

En vista de las prescripciones estatutarias y de su desarrollo en los Reglamentos parlamentarios autonómicos, que vienen a imponer que la reforma, sea cual sea la entidad que la proponga, haya de aprobarse primero por la Asamblea Legislativa territorial, puede sostenerse que las propuestas de reforma instadas por las Cortes Generales, el Gobierno estatal, el Gobierno autonómico, una parte de los miembros de la Asamblea Legislativa territorial o una parte de los municipios de la Comunidad son exactamente «propuestas de iniciativa» que han de presentarse en la Asamblea Legislativa territorial y que ésta habrá de someterlas a debate, consideración y enmienda; de tal manera que la iniciativa auténtica es la atribuida al propio Parlamento autonómico, que la ejerce cuando al final aprueba una de esas propuestas y la eleva, como proyecto de reforma, a las Cortes Generales.

Ahora bien, reducida, pues, a la función de impulso de la iniciativa, el caso de la propuesta de reforma estatutaria instada por las Cortes Generales, que ha de someterse a la consideración de la Cámara autonómica, tiene un escaso aunque perturbador sentido. Como sus posibilidades de éxito dependen de que en el propio Parlamento territorial haya una mayoría suficiente que esté dispuesta a aceptarla, la propuesta, en ese caso, no parecería necesaria (o no añadiría nada al proceso), ya que el impulso de la iniciativa de reforma podría surgir, al fin y al cabo, de aquella mayoría. Y si no se cuenta con una mayoría en la Cámara autonómica que la apoye, no se entienden las razones que podrían conducir a que se presentara, forzando una situación, inconveniente desde el punto de vista de las relaciones institucionales, de rechazo por un Parlamento autonómico de un acuerdo del Parlamento estatal, con la consecuencia, además, y ahí reside el elemento más perturbador de esa «propuesta», de que tal fracaso impediría durante un tiempo determinado (un año en la mayoría de los Estatutos y en algunos lo que quede de la legislatura autonómica) que pueda tramitarse una nueva reforma estatutaria.

En vista de todo ello no parece irrazonable que esta facultad de propuesta incluso haya quedado sin reconocer en el EMad y en la LORAFNA. El sentido que tiene en los demás Estatutos es el de permitir la intervención del poder legislativo del Estado en el proceso de iniciativa de reforma estatutaria, de manera, como se ha visto, más aparente que real, e incluso en lo que de real pudiera tener (forzar a un Parlamento autonómico renuente, con el riesgo de una crisis institucional, o al menos de una crisis política; paralizar durante un tiempo hipotéticas iniciativas autonómicas de reforma) más llena de inconvenientes que de ventajas.

Ahora bien, si ése es su sentido, del que todo lo más que pueden extraerse son indicaciones sobre la oportunidad de ejercicio de esa facultad, cosa bien distinta es su significado y las consecuencias que de éste se derivan. En la medida en que no es iniciativa, sino propuesta de iniciativa, parece que el silencio sobre tal atribución en los preceptos de los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía relativos al procedimiento «simplificado» de reforma no debe interpretarse como indicativo de la exclusión de esta intervención de las Cortes. Precisamente porque también en el procedimiento ordinario el proyecto de reforma lo «elabora» el Parlamento autonómico, hay que entender que en el procedimiento simplificado la fase de iniciativa sigue el mismo régimen del procedimiento ordinario y, en consecuencia, que también (aunque el sentido de la figura se diluya aún más) las Cortes Generales pueden proponer iniciativas de reforma estatutaria en materia de organización interna de la Comunidad y que no afecte a las relaciones de ésta con el Estado. Por otro lado, y en vista del tipo de ley que se pretende reformar y del muy distinto *status* constitucional de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos, no parece razonable encontrar fundamento a esta propuesta de las Cortes Generales mediante una especie de inversión analógica de lo dispuesto en el artículo 87.2 CE.

En cuanto al modo de ejercicio, por las Cortes, de esta facultad de «proponer la iniciativa», ni los Estatutos ni los Reglamentos parlamentarios autonómicos (como es claro, puesto que la materia les excede) disponen nada. Tampoco los Reglamentos del Congreso y el Senado (pese a que son las normas llamadas a hacerlo) contienen regulación alguna sobre el particular, laguna que ha sido colmada por las Resoluciones de la Presidencia del Congreso y de la Presidencia del Senado repetidamente aludidas.

Con anterioridad a que se dictasen dichas Resoluciones el problema cabía enfocarlo del siguiente modo (repito literalmente lo que sostuve en mi trabajo de 1990: «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», que se cita en la nota bibliográfica incluida al final del presente estudio):

El pluralismo democrático parece imponer que puedan presentar iniciativas («iniciativas para la propuesta» o «propuestas de propuesta», o algo parecido habría que llamarlas, pues aquí el uso de galimatías es expresivo de la complejidad procedimental que en la reforma de los Estatutos se ha establecido) las minorías, esto es, los grupos parlamentarios o fracciones mínimas de la Cámara. El problema siguiente estriba en el procedimiento a seguir para su discusión, enmienda y aprobación, que tendría que aproximarse, lógicamente por la materia de que se trata, al legislativo parlamentario. Y no parece que quepa la adopción del acuerdo por las dos Cámaras, Congreso y Senado, reu-

nidas en sesión conjunta, ya que no está admitido, en este caso, por la Constitución (única norma que puede habilitar para que las Cortes Generales ejerzan competencias actuando como una sola Cámara) y hay que suponer, entonces, o bien que el acuerdo ha de ser adoptado por las dos Cámaras, sucesivamente, o bien que el acuerdo puede ser adoptado, indistintamente, por el Congreso o el Senado (como expresa el ER). Como resulta evidente que las Cortes Generales son las dos Cámaras y no una de ellas, parece que, salvo el caso del ER (que de manera perfectamente válida opta por atribuirle, separadamente, al Congreso y al Senado), la facultad que a las Cortes Generales atribuyen los Estatutos ha de entenderse que debe ejercitarse de modo bicameral y el acuerdo adoptarse, pues, por el Congreso y por el Senado, con el problema de la inaplicación, clara, a este caso, de las disposiciones del artículo 90 CE y la necesidad de arbitrar reglamentariamente un procedimiento análogo, o basado en una comisión mixta paritaria, para resolver las posibles diferencias.

La regulación que, sobre este punto, establecen las Resoluciones citadas coincide sustancialmente con las propuestas a las que acabamos de referirnos (la única diferencia estriba en que, partiéndose de la inaplicación del art. 90.1 CE y disponiéndose que el rechazo del Senado impide definitivamente el acuerdo, se estima aplicable, en cambio, pero sólo, claro está, para los casos de enmienda, el artículo 90.2 CE).

En cuanto a la forma de adopción del acuerdo por cada Cámara, dado lo previsto en el artículo 79 CE y el silencio de los Estatutos, parece claro que deberá ser aprobado por mayoría simple del Pleno (y así parecen confirmarlo las Resoluciones citadas). Y en cuanto al modo de presentar la propuesta ante la Cámara autonómica, es dudoso, por las razones que se dieron más atrás, que aquí quepa usar la analogía con lo dispuesto en el artículo 87.2 CE, y en tal sentido puede decirse que la Constitución no impone una fórmula de «delegación» y «defensa» similar, pero tampoco la impide. Ahora bien, esas mismas razones que excluyen la analogía con el artículo 87.2 CE plantean bastantes interrogantes sobre la procedencia (o conveniencia) de que las Cortes Generales deleguen en algunos de sus miembros (en ese caso parece que Senadores, preferentemente) la defensa ante la Cámara autonómica de la propuesta presentada. Las Resoluciones a las que nos hemos venido refiriendo guardan silencio sobre este punto.

Quizás, en el fondo, las deficiencias normativas que pueden apreciarse en esta materia no vengán más que a confirmar las dificultades de regular esta complicada, contradictoria, aparente y poco meditada forma de intervención de las Cortes Generales en la iniciativa de la reforma de Estatutos de Autonomía, por la que, con más voluntad que con razón, se ha optado. Efectivamente, como bien se ha dicho, en el

proceso autonómico ha habido más historia que sistema. Lo que ocurre es que ello plantea al Derecho problemas de una gran dificultad, para cuya solución no basta el esfuerzo de la doctrina sino que se requiere el concurso, cada vez más urgente, del legislador.

Queda por examinar, en la fase de iniciativa, otra posible intervención de las Cortes Generales, como es la originada a consecuencia de la consulta que a las Cortes ha de elevar el Parlamento autonómico en los casos del procedimiento simplificado previsto en los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía cuando la reforma tuviese por objeto una mera alteración de las instituciones propias y no afectase a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Antes de que se dictasen las Resoluciones de la Presidencia del Congreso y de la Presidencia del Senado a las que nos venimos refiriendo, cabía sostener el siguiente enfoque del problema (repito literalmente lo que sostuve en mi trabajo de 1990 antes citado):

Ni el RCDip ni el RSen contienen previsiones acerca del procedimiento a seguir, aunque cabe suponer que las Cámaras habrán de debatir sobre la consulta planteada (examinando el texto de la reforma que se les ha enviado) dentro de los treinta días desde su recepción (que es el plazo previsto en los Estatutos) y adoptar la decisión que proceda. Es cierto que los cuatro Estatutos no imponen un acto expreso de conformidad de las Cortes, dando a entender que el simple transcurso de los treinta días sin contestación se considera como un caso de silencio positivo, pero las consecuencias, como después se examinará, de la conformidad del Parlamento estatal en esta fase de consulta son tan importantes que difícilmente sería correcto sostener que tal conformidad no requiriese un acto expreso, más concretamente, un debate en los Plenos del Congreso y del Senado. La disconformidad, desde luego, es indiscutible que ha de ser expresa, no siendo necesaria, parece, la concurrencia de las dos Cámaras en la declaración de «afectación», puesto que, al no estarse aquí en un supuesto de sesión conjunta (actuación sólo prevista por la CE para las materias del Título II), cada Cámara actúa por separado y bastará la negativa de cualquiera de ellas para que el procedimiento simplificado de reforma estatutaria no pueda seguir adelante y haya de recurrirse al procedimiento ordinario.

Las Resoluciones de la Presidencia del Congreso y de la Presidencia del Senado ya aludidas vienen a dar solución a este problema de manera sustancialmente idéntica a la formulada en las consideraciones precedentes.

2. LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA

- a) *Examen del problema con anterioridad a que se dictasen la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y la Resolución de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993*

La Constitución y los Estatutos sólo expresan que la reforma de todos los Estatutos de Autonomía habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Sobre cuál sea el procedimiento no existe previsión alguna, salvo la mención que hace el artículo 145 RCDip, que no añade nada, pues se limita a decir lo mismo que la Constitución y los Estatutos (que la reforma «requerirá aprobación mediante Ley Orgánica»), y la regla contenida en el artículo 61.4 ECV, según la cual «si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubiesen ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas».

Ante esta escasez de normas, el problema que se plantea es el de los límites de la competencia legislativa de las Cortes a la hora de aprobar mediante ley orgánica la reforma estatutaria. Parece que deben rechazarse dos posiciones extremas. Una, que las Cortes poseen en su plenitud la potestad legislativa, pudiendo modificar libremente el texto de reforma aprobado por el Parlamento autonómico; tesis que sería incorrecta porque el Estado no puede imponer a la Comunidad Autónoma, aprovechando la reforma estatutaria, una alteración institucional o competencial no querida por la propia Comunidad, ya que ello sería contradictorio con el derecho a la autonomía y con la consideración del Estatuto como norma en la que ese derecho se manifiesta; tén-gase en cuenta que la capacidad de imposición unilateral estatal está reservada a otras vías constitucionales (arts. 150 y 155 CE) muy distintas de la reforma estatutaria; además, esta tesis de la plena libertad de enmienda de las Cortes resulta desmentida por el artículo 61.4 ECV, y no cabe sostener que los demás Estatutos sean de peor condición que éste.

La otra posición extrema sería la de entender que la potestad legislativa de las Cortes se reduce exclusivamente, en los casos de reforma estatutaria, a la simple facultad de ratificación, de tal manera que podrían aprobar o no la reforma, pero sin posibilidad de introducir modificación alguna en el texto aprobado por el Parlamento autonómico; tesis que también sería incorrecta, porque el Estatuto de Autonomía no deja de ser una ley estatal y, por ello, el poder legislativo del Estado (que reside en las Cortes Generales, art. 66.2 CE) ha de participar

no sólo en su expedición, sino también en la determinación o fijación de su contenido; en otras palabras, la intervención de las Cortes Generales en la emanación de la ley orgánica de reforma estatutaria no puede identificarse con la facultad de sanción de las leyes que el Rey tenía en la vieja Monarquía constitucional, comprensiva sólo del asentimiento o el veto.

Descartadas ambas posiciones extremas, por contrarias a nuestro sistema constitucional, ha de buscarse una solución intermedia que tenga en cuenta, además, una diferencia que no cabe olvidar: la que existe entre los procedimientos ordinarios y el procedimiento simplificado, en cuanto que en uno y otro caso la trascendencia para el Estado de la reforma estatutaria y la posición misma de las Cortes Generales son bien distintas. Así, en el supuesto del procedimiento simplificado de reforma previsto en EV, EC, EG y EAnd para el caso de que tal reforma suponga sólo la mera alteración de las instituciones propias y no afecte a las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, no hay inconveniente alguno para aceptar que la aprobación final por las Cortes Generales mediante ley orgánica se limite a la ratificación (o rechazo) de la reforma, por dos razones: porque el texto no afecta a la forma del Estado (ni altera la configuración orgánica global del Estado ni incide en la distribución de competencias) y porque las Cortes Generales han podido examinar previamente (en la fase de consulta) ese texto y, si hubieran considerado que tal afectación se daba, podían haber impedido la tramitación por la vía simplificada recabando entonces esa mayor capacidad de intervención que tienen en la vía ordinaria. El trámite de la consulta no puede tener otro sentido; si las Cortes Generales pueden oponerse a que se tramite la reforma por el procedimiento simplificado no es sólo porque esa reforma afecte al Estado, sino también porque en el procedimiento ordinario (precisamente por afectarse al Estado) pueden hacer algo distinto a lo único que pueden hacer en el procedimiento simplificado: decir simplemente sí o no. Por ello, en el caso de que las Cortes hubiesen aceptado, al evacuar la consulta, que el texto de la reforma no «les afecta» (texto que además ya no puede ser variado por la Comunidad Autónoma), parece correcto que en el trámite final de aprobación no puedan introducir modificación alguna. Por lo demás, esto es lo que resulta congruente con el hecho de que el referéndum de la Comunidad se celebre, en el procedimiento simplificado, con anterioridad a que se produzca la aprobación final de la reforma por las Cortes, en un paralelismo claro con el lugar, también anterior, que el referéndum ocupó (art. 151.2.3.º CE) en el procedimiento de elaboración del Estatuto, paralelismo que se extiende al significado de la intervención posterior de las Cortes: la decisión expresada por la voluntad territorial en referéndum puede ser anulada, pero no modificada por las Cortes Generales, que limitan,

pues, su actuación en ese caso (art. 151.2.4.º CE) a un «voto de ratificación».

Distinto es el supuesto de los procedimientos ordinarios, o dicho más exactamente, del procedimiento ordinario para la reforma estatutaria en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y del procedimiento único para la reforma de todos los demás Estatutos. En tales procedimientos, sin excepción alguna, la reforma primero se aprueba por el Parlamento autonómico y (sin que medie consulta o referéndum previo) pasa inmediatamente, para su aprobación como ley orgánica, a las Cortes Generales. Es cierto que en los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, después de la aprobación por las Cortes Generales ha de someterse el texto a referéndum territorial, pero ese hecho no puede servir de argumento para sostener en tales casos una menor capacidad de las Cortes, más bien, al contrario, podría servir de apoyo para defender una capacidad superior de intervención del legislativo estatal (dado el paralelismo con el art. 151.2.5.º CE y el hecho de que, precisamente porque el referéndum es posterior, la voluntad territorial siempre podría rechazar un texto de reforma cuyo contenido, producto de las modificaciones introducidas por las Cortes, no fuese el querido por la Comunidad); sin embargo, ese tipo de razonamiento ha de abandonarse, pues si las Cortes Generales pueden modificar porque después la Comunidad puede rechazar, la construcción carece de sentido en el caso de las trece restantes Comunidades Autónomas, en las que no existe referéndum para la reforma y la última voluntad sobre el texto es la de las Cortes Generales, salvo que se llegue al absurdo de sostener que las Cortes tienen más limitada su capacidad de intervenir en la reforma de los Estatutos en las Comunidades Autónomas de menor nivel competencial que en la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del máximo nivel competencial. La existencia de un referéndum posterior no ofrece, pues, argumento decisivo a favor o en contra de la capacidad de las Cortes para introducir enmiendas. El problema ha de resolverse, por ello, acudiendo a otras razones.

Tanto por la consideración del Estatuto como norma concordada entre el Estado central y la entidad territorial, cuanto por la significación de la reforma (ése es el sentido que se extrae de todas las previsiones estatutarias sobre la materia) como acuerdo entre el Parlamento estatal y el Parlamento autonómico, cuanto, en fin, porque mediante el Estatuto no sólo se organiza internamente la Comunidad sino que también se organiza globalmente el Estado, y no sólo se atribuyen competencias a la Comunidad Autónoma, sino que también se fijan o concretan (o delimitan) las competencias del Estado, hay que aceptar, razonablemente, que el poder legislativo estatal ha de intervenir en la reforma estatutaria con capacidad de incidir en el contenido de dicha re-

forma. Ni el Estatuto es norma que emane únicamente de la Comunidad, sino del Estado, ni el Estatuto afecta sólo a la Comunidad, sino también al Estado; es decir, el «poder estatuyente», en nuestro ordenamiento (a diferencia de en los Estados federales) es un poder estatal. La reforma no la acuerda (o aprueba) el Parlamento territorial y las Cortes Generales se limitan a ratificarla; la reforma emana del Estado (aunque del Estado en su significación global), mediante el acuerdo entre el Parlamento central y el Parlamento territorial (dos voluntades que han de situarse en condiciones análogas de actuar, puesto que si no no habría un acuerdo en situación de igualdad, sino un simple contrato de adhesión, donde, paradójicamente, la voluntad del legislativo nacional estaría condicionada por la voluntad del legislativo autonómico).

Ahora bien, el problema, entonces, es de límites y de procedimiento. Y son los Reglamentos del Congreso y del Senado los que habrán de regular (lo antes posible) esta materia. Sin embargo, la regla contenida en el ECV proporciona ya una guía para sostener la pertinencia de seguir ese mismo camino (guía obligada al menos para un caso, porque respecto de la reforma de dicho Estatuto, los Reglamentos del Congreso y del Senado no pueden alterarla, y guía conveniente para extenderla a los demás casos, porque respecto de la reforma de los Estatutos restantes no parecería correcto que se aplicase una fórmula diferente, introduciendo una desigualdad de discutible admisión en nuestro sistema constitucional de fuentes del Derecho). Parece, pues, que además de poder rechazar o aceptar en sus propios términos el texto de la reforma, las Cortes Generales pueden también proponer enmiendas (lo que significa que, en todo caso, el texto aprobado por la Cámara territorial se tramite en las Cortes como «proyecto» de reforma y se someta al trámite de debate y enmienda), pero no imponerlas. En ese supuesto, las Cortes devolverían el texto al Parlamento territorial «acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas» (como dice el artículo 61.4 ECV).

De ese modo (siguiendo la fórmula establecida para la Comunidad Valenciana) se abriría una fase de conciliación política que se desarrollaría en el Parlamento autonómico (aunque informalmente trascendiera, como es obvio, ese marco institucional) y que podría permitir, al final, que dicho Parlamento aprobase un nuevo texto (fruto de la negociación autonómica-estatal) capaz de suscitar la aprobación definitiva de las Cortes Generales. Lo que significa que al procedimiento establecido en el ECV le faltan aún dos previsiones: la de que si el Parlamento autonómico acepta las modificaciones introducidas por las Cortes el texto se entenderá definitivamente aprobado, y la de que si rechaza enteramente las propuestas de modificación indicadas por las

Cortes, la reforma estatutaria se entenderá fracasada. Parece claro, en cambio, que si el Parlamento autonómico acepta sólo parcialmente las propuestas de las Cortes (o las altera textualmente buscando la conciliación) el texto modificado ha de volver nuevamente a las Cortes Generales para someterse a un último (y definitivo) proceso de aprobación (en el que el Parlamento nacional no tendría reducida necesariamente su potestad a la de mera ratificación, sino que podría introducir enmiendas, quedándole únicamente al Parlamento autonómico, ya en esa fase final, como reacción última, la posibilidad de retirar el texto, posibilidad que siempre habría que admitir en cuanto que es el titular de la iniciativa de reforma).

Es cierto que ha habido una experiencia de reforma de varios Estatutos de Autonomía, instrumentada a través de diversas leyes orgánicas de 13 de marzo de 1991, con el objeto de intentar unificar las fechas de las elecciones autonómicas. Sin embargo, esta ocasión no ha servido para cubrir la laguna de regulación en los Reglamentos de las Cámaras de manera definitiva, ya que la propia Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de enero de 1991 que se dictó sobre el particular venía a reconocer expresamente que se fijaba un procedimiento únicamente aplicable a aquella peculiar (y muy simple) reforma, esto es, «a los solos efectos de poder tramitar las siete propuestas mencionadas y sin prejuzgar con ello el contenido de la Resolución que, con carácter general, habrá de regular los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía». No obstante, de aquella decisión interpretativa para aquel solo caso puede extraerse alguna línea de tendencia, de carácter general, coherente con lo que hasta ahora se ha venido sosteniendo: en dicha Resolución se considera a los textos de reforma aprobados por los Parlamentos autonómicos como verdaderas iniciativas, reconociéndose a dichas Cámaras la facultad de retirarlas en cualquier momento, se admite la posibilidad (si no no tiene sentido la facultad de retirar) de que en la fase de aprobación por las Cortes Generales se introduzcan enmiendas y se tiene en cuenta la especialidad procedimental prevista por el artículo 61.4 ECV.

- b) *Examen del problema después de las normas establecidas por la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y por la Resolución de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993.*

Estas Resoluciones vienen a confirmar la tesis de que la elaboración de la reforma por el Parlamento autonómico es exactamente una iniciativa y de que la intervención de las Cortes Generales en el procedimiento de aprobación de la reforma de los Estatutos de Autono-

mía no puede quedar reducida al voto de mera ratificación (salvo en el supuesto del procedimiento simplificado de reforma del EAnd, EC, EG y EPV, en el que el texto ya hubiere obtenido, en la fase de iniciativa, el asentimiento de las Cortes por medio de la consulta previa, y salvo en el caso de la reforma de la LORAFNA, excepción ésta sobre la que después volveremos). Se reconoce, en consecuencia, la capacidad de las Cortes para enmendar el texto elaborado por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, así como la facultad de esta Asamblea de retirar el texto en cualquier momento anterior a su definitiva aprobación por las Cortes Generales. También se prevé que la aprobación de la reforma pueda realizarse (si las Cámaras lo estimasen oportuno, por la simplicidad o escasa relevancia de la modificación pretendida, hay que pensar) mediante el procedimiento de lectura única.

Por lo que se refiere a las vías para lograr la conciliación, en el caso de enmienda, entre las voluntades del Parlamento autonómico y de las Cortes Generales, las Resoluciones a que aludimos han optado por no generalizar el procedimiento ya previsto en el EPV, que queda circunscrito (con una regulación más detallada, en la misma línea que más arriba habíamos señalado) a ese solo Estatuto (opción que, por las razones que antes se dieron, me parece criticable; hubiera sido preferible, creo, extender este sistema a los demás Estatutos). Para los demás casos, la solución que han establecido es distinta según se trate de Estatutos de régimen ordinario o de régimen especial. Para los primeros no hay previsto procedimiento *ad hoc*, quedándole al Parlamento territorial como única posibilidad la de retirar el texto de la reforma si no estuviese de acuerdo con las modificaciones introducidas en las Cortes. Para los segundos se establece una vía análoga a la prevista en el artículo 151 CE: participación de una delegación parlamentaria autonómica junto a la correspondiente Comisión del Congreso o del Senado al objeto de elaborar un texto de común acuerdo; si éste se logra, se somete a un voto final en el Pleno; si el acuerdo no se logra se someterá al Pleno el texto con las enmiendas introducidas por la Comisión (en ese caso al Parlamento autonómico sólo le queda la facultad de retirar la iniciativa de reforma si estuviese en desacuerdo con el texto que se envía al Pleno).

Como puede apreciarse, el Parlamento autonómico no puede imponer el contenido de la reforma a las Cortes Generales, pero éstas tampoco pueden decidir ese contenido de manera unilateral (gracias al juego de la capacidad de enmienda del Parlamento nacional, por un lado, y de la facultad de retirar del Parlamento territorial, por otro).

Distinto es el caso de la reforma de la LORAFNA, ya que las Resoluciones aludidas impiden expresamente que las Cortes Generales puedan introducir enmiendas al texto presentado, que pasará directa-

mente al Pleno de las Cámaras para someterse a un voto de ratificación. Es cierto que esa interpretación se apoya en la dicción del artículo 71.2 LORAFNA, pero también es cierto que ésta no era la única interpretación posible. La norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra se presenta, así, como un tipo de ley sumamente peculiar, cuyo contenido sólo pueden fijarlo, de común acuerdo, quienes, por principio, no son legisladores, esto es, los respectivos Gobiernos (estatal y autonómico), reduciéndose la potestad legislativa de aquél que sí la tiene atribuida, esto es, el Parlamento, a la escueta facultad aprobatoria en el sentido más estricto (es decir, a la mera ratificación).

V. CONSECUENCIAS DEL FRACASO DE LA REFORMA ESTATUTARIA

Salvo en los EV, EAst, EMu y LORAFNA, que no dicen nada, en los restantes Estatutos se contiene una disposición relativa al fracaso de la reforma estatutaria, según la cual, si la reforma no prospera (bien en el Parlamento autonómico, bien en las Cortes Generales o en el referéndum allí donde lo hubiese) no podrá presentarse de nuevo en la misma legislatura del Parlamento autonómico (ECV y Ecan) o hasta que transcurra un año (EC, EG, EAdn, ECant, ER, EAr, ECM, EExt, EBal, EMad y ECL).

VI. REFORMA DE ESTATUTOS Y AMPLIACION DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La vía genuina para la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas es la reforma del Estatuto, no sólo por establecerlo así el artículo 148.2 CE («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»), sino también porque el Estatuto de Autonomía es, por principio, la norma atributiva de competencias a las Comunidades Autónomas [art. 147.2.d) CE], de tal manera que tanto las que accedieron a la autonomía por medio del artículo 143 CE (a las que se refiere el artículo 148.2 CE) como las que accedieron a la autonomía por medio del artículo 151 CE han de seguir el procedimiento de reforma estatutaria para adquirir nuevas competencias dentro de las permitidas por el sistema de distribución previsto en los artículos 148 y 149 CE.

No obstante, se suscita el problema de si, además de por esta vía de la reforma estatutaria, las Comunidades Autónomas pueden ampliar

sus competencias también por medio de las leyes previstas en el artículo 150.1 y 2 CE. Una interpretación correcta de la Constitución conduciría a sostener que el procedimiento de delegación y transferencia previsto en el artículo 150 CE está destinado, precisamente, a las «materias de titularidad estatal» (como se dice expresamente en el propio art. 150 CE), esto es, a aquéllas a las que no podrían acceder las Comunidades por la vía de la reforma de sus Estatutos. Por ello, porque tales materias no son, *ex Constitutione*, propias de las Comunidades Autónomas, lo que el artículo 150 CE permite no es la atribución de titularidad (que el Estado no puede ceder), sino la delegación o transferencia de su ejercicio. La vía del artículo 150 CE aparece así no como un procedimiento alternativo al de la reforma estatutaria, sino como un procedimiento acumulativo o complementario de éste, con el que no puede confundirse, ya que uno y otro versan sobre distinto objeto.

Sin embargo, la interpretación que la práctica legislativa ha dado al artículo 150 CE no ha transcurrido por ese entendimiento (que es, y no importa señalarlo otra vez, el que parece constitucionalmente más correcto), sino por el de considerarlo alternativo a la reforma estatutaria, utilizándose dicho artículo 150 CE para transferir o delegar a las Comunidades Autónomas las mismas materias que podrían atribuirse mediante la reforma estatutaria (Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal; Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias). Quizás pudiera pensarse que en esos casos (Valencia y Canarias) el hecho de que aún no hubiesen transcurrido cinco años desde la emanación de los Estatutos hacía que tales materias, al menos dentro de ese plazo, conservasen su carácter de «titularidad estatal» a efectos de la distribución competencial relativa a las Comunidades de la vía del artículo 143 CE. El argumento no es muy sólido, pero quizás podría defenderse. Sin embargo, más difícil de defender resulta el hecho de que, transcurridos aquellos cinco años (esto es, cuando las materias en cuestión ya pueden ser atribuidas como «propias» a las Comunidades Autónomas), vuelva a utilizarse la fórmula del artículo 150 CE para efectuar una ampliación competencial, que es lo que ha hecho la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, cuya Exposición de Motivos reconoce expresamente que las competencias que ahora se transfieren podrán (más bien, viene a decir, deberán) en un momento posterior incorporarse a los Estatutos a través de los oportunos procedimientos de reforma (afirmación que no viene sino a recoger uno de los puntos de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, firmados por el Partido Popular,

el Partido Socialista y el Gobierno estatal, de los que trae causa la misma Ley Orgánica).

Es cierto que razones de prudencia política y de racionalidad administrativa pueden abonar esta solución interpretativa, pero también es cierto que su adecuación constitucional resulta sumamente discutible. El derecho a la autonomía impone que las competencias a las que las Comunidades Autónomas pueden acceder, dentro del sistema de distribución previsto en los artículos 148 y 149 CE, se tengan como competencias «propias», esto es, de titularidad propia, atribuidas por los Estatutos y garantizadas, por ello mismo, mediante la rigidez estatutaria, que las hace indisponibles unilateralmente por el Estado, y no como competencias de «ejercicio» transferido o delegado y, por lo mismo, unilateralmente recuperables por el propio Estado. De ahí que deba considerarse esta utilización del artículo 150 CE como una vía transitoria (así lo expresan los Acuerdos Autonómicos de 1992) llamada a ser sustituida, con prontitud, por las correspondientes reformas de los Estatutos, que, al incorporar tales competencias, las aseguren para las Comunidades como concreción de su propio ámbito de autonomía. Sólo cuando las competencias estén atribuidas por los Estatutos son auténticas «competencias autonómicas», cualidad que no tienen, desde luego, aquellas competencias que son meramente «delegadas».

VII. RIGIDEZ ESTATUTARIA Y POSICION DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN EL SISTEMA DE FUENTES. LOS ESTATUTOS Y EL «BLOQUE CONSTITUCIONAL». DISTINCION ENTRE «BLOQUE CONSTITUCIONAL» Y «BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD»

Han sido, pues, como se vio, los Estatutos y no la Constitución misma los que han determinado la exclusión de la iniciativa estatal para su reforma (convirtiendo el impulso de reforma estatutaria que pueda partir de las Cortes Generales, o del Gobierno estatal, en mera «propuesta de iniciativa») y otorgado su monopolio a los respectivos Parlamentos territoriales. Lo que significa que, en nuestro sistema de fuentes, la naturaleza jurídica de los Estatutos no está determinada únicamente por la Constitución, sino también por los mismos Estatutos. Ya sólo este hecho aproxima los Estatutos a la naturaleza de la Constitución y los diferencia de la de la ley. Por ello, su especialísima proximidad con la Constitución no significa únicamente que formen parte del «bloque de constitucionalidad» por ser normas atributivas de competencia (condición que comparten con otras normas que no son estatutarias, como las leyes del art. 150 CE), sino también algo más pro-

fundo: que componen, conjuntamente con el texto de la misma Constitución, lo que podría llamarse «Constitución territorial» del Estado (en la que no se integran ningunas otras normas, ni siquiera las leyes del art. 150 CE). Así, en nuestro ordenamiento cabría distinguir un «bloque constitucional» de composición más restringida que el «bloque de constitucionalidad».

El «bloque constitucional» (u «ordenamiento constitucional», y aquí podría encontrar sentido la locución empleada en el art. 8 CE) no puede caracterizarse sólo por la materia que regula (la pretensión de delimitar lo «constitucional» por vía exclusivamente material sería un esfuerzo tan baldío como incorrecto), sino también por la posición que en el ordenamiento ocupa. A diferencia del resto de las normas del Estado (incluidas algunas que, como las previstas en el artículo 150 CE, integran el bloque de constitucionalidad), las que componen el «bloque constitucional» se caracterizan porque son indisponibles por el propio Estado de manera ordinaria, esto es, en ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales. El Estado sólo puede alterarlas, unilateralmente, mediante la reforma constitucional, lo que significa, en consecuencia, que todo ese «bloque» goza de superior jerarquía que el resto de las leyes. En resumen, el «bloque constitucional» está integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Las normas reguladoras del sistema de fuentes son normas constitucionales en la medida en que a su precedencia (o jerarquía) lógica se añade su jerarquía jurídica. De lo contrario, mal podrían ser «fuente de las fuentes». La Constitución no sólo defería («desconstitucionalizada» en gran parte), remitiéndola a los Estatutos de Autonomía, la organización territorial del Estado, sino que también defería una cuestión muy concreta de la regulación del sistema de fuentes: la correspondiente al procedimiento de reforma de los mismos Estatutos de Autonomía, cuya determinación a éstos se confía, imponiéndose, en unos casos, y permitiéndose, en los demás, la intervención necesaria de la Comunidad en el proceso. En consecuencia, una vez emanados los Estatutos y comprobado que (pese a las confusiones literales en que tan pródigas son las normas estatutarias) es preciso interpretar que todos establecen la necesaria (y única) iniciativa de los Parlamentos autonómicos para la reforma estatutaria, no queda más remedio que aceptar que el Estatuto (cualquiera de ellos y no sólo la LORAFNA, que así lo dice en su art. 71.1) «es inmodificable unilateralmente», tanto por la Comunidad Autónoma como por el Estado (así también lo entiende P. CRUZ VILLALÓN). En nuestro sistema jurídico no es únicamente el texto de la Constitución, pues, la «fuente de las fuentes», sino ese texto y los Estatutos de Autonomía. Es decir, las normas reguladoras del sistema de fuentes están contenidas, entre nosotros, en el «bloque constitucional», y para saber lo que los Estatutos sean no basta, por ello,

con examinar la Constitución, sino que ha de examinarse también lo que dicen los propios Estatutos.

Aquella «desconstitucionalización» a la que se aludía antes, por las materias a que se contraía (distribución territorial del poder público y ordenación de las fuentes del Derecho), estaba abocada, casi necesariamente (pues el Derecho se venga o, al menos, acaba imponiendo sus propias condiciones), a no ser una auténtica «desconstitucionalización», esto es, a no significar por completo una degradación de rango. De ese modo, los Estatutos de Autonomía, aunque no sean en nuestro ordenamiento, como sí en Italia los de régimen especial, leyes constitucionales en sentido estricto, y esté sumamente clara aquí su subordinación a la Constitución, son una especie de leyes constitucionales secundarias (empleo los términos de F. RUBIO LLORENTE), es decir, de leyes de complemento necesario del texto constitucional (y no de simple desarrollo de éste), leyes, en fin, que han de gozar de aquello que caracteriza a la Constitución: su superior jerarquía sobre todas las leyes, incluidas las demás leyes orgánicas (así también lo entienden F. RUBIO LLORENTE y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, aunque no I. DE OTTO, que basa la distinción entre Estatutos y demás leyes orgánicas en criterios competenciales, o mejor dicho, de distribución de materias). Los Estatutos, a diferencia de las Constituciones de los Estados miembros de una federación, son leyes del Estado (expresan la voluntad del Estado y emanan de la potestad estatal y no de una voluntad «estatuylene» de los entes territoriales o de ambas potestades concordantes, aunque conviene apuntar que una cosa es la cooperación de voluntades en el seno del Estado y otra bien distinta el pacto entre el Estado y una entidad diferente a él, tesis esta última que parece difícilmente aceptable en nuestro ordenamiento). Ahora bien, a diferencia de las demás leyes del Estado, los Estatutos no son, exactamente, una ley del Estado central (o general), sino del Estado global, y por eso el legislador estatal, los órganos constitucionales Congreso y Senado (las Cortes Generales), no pueden unilateralmente disponer de ellos, exigiéndose la necesaria participación, en todo caso (al margen de que también se prevea en algunos la concurrencia del referéndum), del legislador de la Comunidad Autónoma. De ahí que el único modo que el Estado tiene de producir, unilateralmente, la modificación estatutaria (posibilidad que impone el principio de soberanía) sea el mismo y extraordinario que existe para modificar la Norma Suprema: la reforma constitucional. Ese es nuestro sistema (el que la Constitución y los Estatutos han creado) y por ello no resulta incoherente que las Cortes Generales carezcan de auténtica iniciativa en la reforma estatutaria y que ésta se monopolice por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; así como tampoco resulta incoherente que la aprobación de la reforma estatutaria necesite del concurso de las voluntades del Parlamento autonómico y

de las Cortes Generales, impidiéndose que cualquiera de ambas instituciones decida e incluso determine, definitivamente, el contenido, por sí sola, de la reforma del Estatuto.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Se han tenido en cuenta, entre otras, las siguientes obras:

- M. ARAGÓN: «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, 1990 (allí se adelantaron algunas de las cuestiones objeto del presente trabajo); P. CRUZ VILLALÓN: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1987, pp. 807-820; M. GARCÍA CANALES: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estudios sobre autonomías territoriales*, pp. 90 y ss., y *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1989, pp. 304-308; A. GUTIÉRREZ LLAMAS, *Los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1991; I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, pp. 268-270; F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989.

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

- | | |
|----------|---|
| CE: | Constitución Española. |
| EAnd: | Estatuto de Autonomía de Andalucía. |
| EArag: | Estatuto de Autonomía de Aragón. |
| EAs: | Estatuto de Autonomía de Asturias. |
| EBal: | Estatuto de Autonomía de Baleares. |
| ECat: | Estatuto de Autonomía de Cataluña. |
| ECan: | Estatuto de Autonomía de Canarias. |
| ECant: | Estatuto de Autonomía de Cantabria. |
| ECL: | Estatuto de Autonomía de Castilla y León. |
| ECM: | Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. |
| ECV: | Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. |
| EExt: | Estatuto de Autonomía de Extremadura. |
| EGal: | Estatuto de Autonomía de Galicia. |
| EMad: | Estatuto de Autonomía de Madrid. |
| EMur: | Estatuto de Autonomía de Murcia. |
| EPV: | Estatuto de Autonomía del País Vasco. |
| ERioja: | Estatuto de Autonomía de La Rioja. |
| LORAFNA: | Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra. |
| RCDip: | Reglamento del Congreso de los Diputados. |
| RSen: | Reglamento del Senado. |

