

Olga Herráiz Serrano

LETRADA DE LAS CORTES DE ARAGÓN. PROFESORA ASOCIADA DOCTORA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

REFLEXIONES EN TORNO A ALGUNOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS ESTATUTARIAS EMPRENDIDAS EN NUESTRO ESTADO AUTONÓMICO*

RESUMEN

El presente trabajo analiza los rasgos más característicos del procedimiento que han seguido las reformas estatutarias emprendidas en nuestro Estado autonómico en los últimos años poniendo de relieve la incidencia que dicho procedimiento ha tenido sobre las decisiones de fondo y los contenidos adoptados.

RESUM

Aquest treball analitza els trets més característics del procediment que han seguit les reformes estatutàries empreses en el nostre estat autonòmic en els últims anys i posa de relleu la incidència que aquest procediment ha tingut sobre les decisions de fons i els continguts adoptats.

ABSTRACT

This article analyzes the most characteristic features of the procedure that have followed the reforms of the Statutes of Autonomy in our autonomous country during

* Lista de las principales abreviaturas utilizadas: ATC: Auto del Tribunal Constitucional; BOCA: *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*; BOCCLM: *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla La Mancha*; BOCG: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; BOCV: *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*; BOIC: *Boletín Oficial de las Islas Canarias*; BOPA: *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*; BOPC: *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*; BOPCan: *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*; BOPG: *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*; BOPIB: *Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares*; BOPV: *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*; CE: *Constitución española*; DOGC: *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*; DSCD: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*; DSJGPA: *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias*; DSPA: *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*; DSPCan: *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*; DSPV: *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo; EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la LO 5/2007, de 20 de abril; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio; EACV: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por la LO 1/2006, de 10 de abril; EAIB: Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado LO 1/2007, de 28 de febrero; LO: Ley Orgánica.

the last years emphasizing the influence which that procedure has had over the decisions and contents included.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. SISTEMATIZACIÓN DE LOS TRÁMITES SEGUIDOS EN LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA: SIMILITUDES Y PARTICULARIDADES
 1. LA FASE DE LAS COMISIONES ESPECIALES DE ESTUDIO: LA REFORMA ESTATUTARIA SE REVELA COMO UNA VÍA MÁS DE PROFUNDIZACIÓN EN EL AUTOGOBIERNO CUYA MATERIALIZACIÓN, SIN EMBARGO, HA ACABADO POR RECLAMARSE CON URGENCIA
 2. EL ORIGEN PARLAMENTARIO DEL TEXTO DE LAS DISTINTAS REFORMAS ESTATUTARIAS. MATICES A ESTA AFIRMACIÓN
 3. LA SOLICITUD DE DICTAMEN A ÓRGANOS CONSULTIVOS Y ENTIDADES LOCALES. EL MOMENTO DE DICHA CONSULTA
 4. LA TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES: LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONGRESO Y DEL SENADO DE 1993
 5. LA PARTICULARIDAD DEL SISTEMA DE DOBLE LECTURA EN LOS CASOS VALENCIANO Y CANARIO
 6. EL REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN: SU POTENCIALIDAD FUTURA
 7. LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS
- III. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS PROCESOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA INCIDENCIA QUE EL PROCEDIMIENTO HA TENIDO SOBRE LA INCLUSIÓN Y ALCANCE EN LOS ESTATUTOS DE DETERMINADOS CONTENIDOS
- IV. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DEL FUTURO: LOS NUEVOS REQUISITOS PROCEDIMENTALES
- V. BIBLIOGRAFIA

I INTRODUCCIÓN

En la tradicional antítesis entre los aspectos formales y materiales de cualquier asunto jurídico, con carácter general, estamos acostumbrados a graduar la relevancia de los primeros en función de la incidencia que tengan sobre las cuestiones de fondo. No son despreciables los casos en que el procedimiento seguido para la adopción de decisiones y disposiciones normativas nos proporciona claves sobre los contenidos de éstas y justifica entonces, sobradamente, un análisis especial de los elementos que condicionaron el *iter* procesal de su gestación. Uno de esos supuestos lo constituyen las últimas innovaciones producidas en la configuración del Estado autonómico español a través de la reforma de los textos estatutarios, unas reformas que, aunque bautizadas con el nombre de *tercer oleada* (en alusión a las Comunidades de vía lenta que han afrontado por tercera vez modificaciones en sus Estatutos), se han llevado a cabo también en Comunidades que, hasta la fecha, no habían introducido todavía ningún cambio en sus normas institucionales básicas.

En efecto, aspectos materiales o de contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía tales como el respaldo a la bilateralidad en la relación de las Comunidades con el Estado, el reforzamiento de los símbolos identitarios o el establecimiento de cláusulas que tiendan al blindaje de las propias competencias, por citar sólo unos ejemplos, encuentran mejor explicación si se tienen en cuenta algunos factores que han caracterizado los procedimientos de reforma estatutaria. La ausencia de un pacto previo entre las grandes fuerzas políticas nacionales como el que, en 1981, armonizó el inicio del Estado autonómico o el que se reeditó, con ocasión de la primera gran oleada de reformas, en 1992¹, así como la imposibilidad práctica de acometer, también de manera preliminar, una reforma de la Constitución que hubiese enmarcado hoy todo el proceso de acomodación del Estado autonómico resultan decisivas para comprender los contenidos que han integrado los nuevos Estatutos. Sin duda alguna, cuestiones que no estaban llamadas a figurar en normas de esa naturaleza y posición en el ordenamiento han acabado residenciándose en ellas. Lo mismo que se ha tratado de potenciar su cualidad de integrantes del bloque de la constitucionalidad con la pretensión de hacer posibles, se dice, nuevas interpretaciones o doctrinas por parte del

1 Denomino primera gran oleada de reformas a las aprobadas a lo largo de 1994 como fruto de los Pactos autonómicos firmados por el PSOE y el PP el 28 de febrero de 1992 aunque, en 1991, se aprobaran siete Leyes Orgánicas de modificación de Estatutos con el solo objeto de hacer coincidir todos los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del 143 CE y los municipales.

Tribunal Constitucional. Repárese en el dato de que todo ello ha sucedido a pesar de que, en el diagnóstico de situación que de su autogobierno hicieron varias Comunidades Autónomas, por la vía de la creación de Comisiones especiales de estudio en sus Parlamentos respectivos, la reforma estatutaria era tan sólo un elemento más, y ni siquiera a priori el más decisivo, para la profundización en la propia autonomía². La reforma de la Constitución, algo más lógica desde la perspectiva de la entidad de los cambios propuestos, era, sin embargo, inviable política y, por ende, atendido el régimen de mayorías necesario, también jurídicamente³. De ahí que la tendencia generalizada haya consistido en suplir o interpretar algunos silencios constitucionales por medio de los Estatutos, en incorporarles algunos avances alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos veinticinco años⁴, en mejorar los mecanismos de integración previstos en ellos⁵ y, en definitiva, en tratar de configurar las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas como auténticos Estatutos-Constitución, según la expresión que ha hecho fortuna, mientras la reforma de la Carta Magna era olvidada sin grandes lamentaciones⁶. A decir verdad, en la única formalización expresa de los aspectos sobre los que el Gobierno de España parecía estar dispuesto a impulsar la reforma constitucional, sólo dos de ellos tenían que ver con la construcción del Estado autonómico, pero en ningún caso tenían relación con las reformas estatutarias ni con muchos de los temas clave que han sido objeto de discusión en la tramitación de los nuevos Estatutos⁷.

En las páginas que siguen, intentaremos analizar en qué medida los procedimientos seguidos para llevar a cabo las reformas han podido condicionar algunos de los contenidos finales, ponderando los méritos y las insuficiencias del proceso. Para ello, comenzaremos sistematizando los trámites que se han seguido en las distintas Comunidades que han concluido (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón) o tienen avanzadas sus reformas hasta la fecha (Canarias,

2 Sobre el particular, véanse A. EMBID IRUJO (2004) y (2005), F. LÓPEZ RAMÓN (2005: p. 21), y J. TUDELA ARANDA (2007: p. 99).

3 Sobre la pertinencia de una reforma constitucional previa, abundaron L. MARTÍN-REBOLLO (2003: p. 53), A. EMBID IRUJO (2004: p. 14 y ss.) y A.L. SANZ PÉREZ (2006: pp. 44-46). E. ÁLVAREZ CONDE (2007: pp. 51 y 52), no duda en ir más allá postulando una constitucionalización del modelo de Estado, de las competencias de las Comunidades Autónomas y del sistema de relaciones con el Estado, entre Comunidades y de éstas con la Unión Europea.

4 Véase J. CANO BUESO (2007: p. 148).

5 Carencia fundamental del Estado autonómico al decir de J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2004: pp. 17 y 18).

6 Sobre el mito del Estatuto-Constitución, puede consultarse S. MUÑOZ-MACHADO (2004: p. 731 y ss.). Igualmente hablan de cuasiconstituciones por su contenido J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2004: p. 7), F. LÓPEZ RAMÓN (2005: p. 22), L. ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 49), entre otros autores. Por su parte, al temprano abandono de la idea de reformar la Constitución en el contexto marcado por la generalización de las reformas estatutarias, se refiere J. TUDELA ARANDA (2005: p. 22).

7 Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 49).

Castilla-La Mancha, Castilla y León y, en menor medida, otras Comunidades que citaremos), entre los que se observan abundantes similitudes que obedecen clarísimamente a un efecto de mimesis. A continuación, trataremos de realizar una valoración crítica de los procesos llevados a cabo, tanto desde un punto de vista formal como del análisis de determinados contenidos, para concluir con el relato de los nuevos requisitos de procedimiento que deberán observar las Comunidades Autónomas que han reformado ahora sus Estatutos cuando quieran acometer otras en el futuro.

II SISTEMATIZACIÓN DE LOS TRÁMITES SEGUIDOS EN LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA: SIMILITUDES Y PARTICULARIDADES

Es una nota común a gran parte de las Comunidades que han concluido o están a punto de hacerlo la reforma de sus Estatutos el haber iniciado un proceso de diagnóstico de su nivel de autogobierno, que, a la postre, ha derivado en el procedimiento de reforma, durante la legislatura anterior a aquella que concluyó, para la mayoría, en mayo de 2007. Incluso en Cataluña y en Andalucía, que no celebraron elecciones en esa fecha, los primeros pasos que han conducido finalmente a la reforma estatutaria se dieron en la legislatura que comprendió el cuatrienio 1999-2003. Las declaraciones sobre la necesidad de impulsar la modificación de los Estatutos se sucedieron en los debates generales sobre el estado de cada Comunidad desde comienzos del nuevo milenio. De los primeros discursos de los presidentes autonómicos durante esos años en los que meramente se enunciaba la voluntad de emprender procesos de reflexión que permitieran la modernización y la profundización en el autogobierno⁸, se pasó pronto, una vez creado el clima general adecuado, a la defensa a ultranza de la reforma estatutaria como medio para hacer frente a los nuevos retos de la

8 Véase el DSPA núm. 48, de 28 de junio de 2001, p. 2948, donde se transcriben las siguientes palabras pronunciadas por el Presidente, Sr. Chaves González, durante el debate sobre el estado de la Comunidad correspondiente a ese año: "Que el desarrollo autonómico ha permitido y propiciado la transformación de nuestra Comunidad y un período que se ha saldado de forma satisfactoria es algo que parece evidente e incontestable. Se han resuelto problemas que parecían endémicos —comunicaciones, salud, educación— y nos hemos integrado plenamente en el conjunto de España y también en el espacio común europeo.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, que tan útil ha sido para crear este favorable entorno, debe servirnos también para seguir avanzando a lo largo del siglo XXI.

Sin embargo, señorías, las circunstancias de hoy son muy distintas. Estamos en pleno debate sobre la construcción del Estado de las Autonomías, de la España plural, de la delimitación de las competencias; estamos en pleno debate sobre la arquitectura europea que se fraguará en el año 2004 en la cumbre alemana; estamos inmersos en la globalización del mercado y los avances tecnológicos de la sociedad de la información. Todo ello, señorías, ha creado un marco radicalmente nuevo, en el que nos tenemos que situar.

Y debemos tomar conciencia de esta realidad y, como ya tenemos consolidadas las instituciones andaluzas, debemos abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder, entre todos, con inteligencia, con pragmatismo e impulsar un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo en denominar «la segunda modernización

situación política y económica y para conseguir más capacidad de actuación en ámbitos diferenciados⁹. En algún caso, se celebraron debates monográficos especiales, a partir o no de comunicaciones gubernamentales, en los que se llegó a demandar que esa reforma estatutaria se realizara con la máxima celeridad¹⁰. Sin duda ninguna, el revulsivo que representaba que otras Comunidades vecinas estuvieran recorriendo y empezando a concluir con éxito el mismo camino acabó por generalizar la semilla de la reforma¹¹.

Como se ha puesto de relieve más arriba, en bastantes casos, un hito significativo de la evaluación previa del nivel y grado de satisfacción del autogobierno alcanzado lo

de Andalucía», y debemos hacerlo en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, *incluida la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía*, si ello fuera necesario [cursiva nuestra].

Por tomar el caso de otra Comunidad que, sin embargo, a día de hoy, no ha logrado sacar adelante todavía en su Parlamento la constitución siquiera de una ponencia para la elaboración de la propuesta de reforma estatutaria, en Asturias ya en el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno ante la Junta, correspondiente al año legislativo 2004-2005, su Presidente, Sr. Álvarez Areces, se comprometía a realizar una evaluación rigurosa del desarrollo estatutario hasta esos momentos que permitiese abordar, posteriormente, con eficacia, la reforma del Estatuto asturiano. No obstante, se priorizaban, en su discurso, la reforma constitucional, siempre que se alcanzara un amplio consenso, y las modificaciones pactadas en los foros de relación multilateral como el que representaba la recién nacida Conferencia de Presidentes de cara a mejorar la articulación de la posición autonómica en el Estado (cfr. DSJGPA núm. 54, de 28 de septiembre de 2004).

9 En el debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria del año 2005, su Presidente, Sr. Martín Menis, afirmaba: “¿Qué estamos tratando de conseguir? Canarias se encuentra ante la posibilidad de dotarse de una norma básica, absolutamente nuestra, absolutamente adaptada a las necesidades del presente y del futuro dentro del marco constitucional de España: nuestro estatuto archipiélagico. Un texto que articule los principios de ultraperiferia, de espacio único, de respeto a la diversidad de las islas y de centralidad atlántica, que son las cuatro bases sobre las que se asienta nuestro desarrollo y sobre las que les he hablado en este discurso. Un nuevo Estatuto que, más allá de las polémicas peninsulares sobre las denominaciones, nos defina como lo que somos: un archipiélago atlántico. Que es algo más que un territorio porque lo conforma también nuestro espacio interinsular, las aguas canarias sobre las que no mantenemos hasta ahora ni dominio ni control. Un Estatuto que nos otorgue más capacidad de actuación en los ámbitos que más afectan a nuestra condición insular y ultraperiférica: los puertos y aeropuertos, el transporte aéreo interinsular, el comercio exterior, extranjería y Régimen Económico y Fiscal. En definitiva, un marco que nos permita encarar los nuevos retos políticos, sociales y económicos de Canarias en este siglo XXI, porque no podemos responder a problemas muy diferentes a los continentales con marcos estatutarios parecidos a los peninsulares. (Véase DSPCAN núm. 56, de 29 de marzo de 2005, p. 14).

10 El 25 de octubre de 2001, con motivo del vigesimosegundo aniversario del Estatuto de Gernika, tenía lugar un pleno monográfico en el Parlamento vasco en el que el recién elegido Presidente del ejecutivo autonómico, Sr. Ibarretxe Markuartu, resumía así la situación en varios momentos de su discurso: “Que alguien plantee profundizar en nuestro actual grado de autogobierno y actualizar el Estatuto de Gernika no supone renegar de lo construido hasta ahora, ni debe ser tachado de ilegitimidad democrática (...). En los últimos tiempos estamos asistiendo a un verdadero proceso de regresión autonómica que, además de impedir el cumplimiento de las transferencias aún pendientes, es decir, el Estatuto nonato, ha desarrollado una política sistemática de ataque y recorte del autogobierno alcanzado, utilizando no solamente los instrumentos jurídicos y judiciales al servicio del Estado, sino incluso el propio proceso de construcción europea, como coartada para excluirmos de la toma de decisiones que afectan directamente a nuestra autonomía política (...). Reclamamos el cumplimiento íntegro del Estatuto no sólo porque legítimamente nos corresponde, sino porque el autogobierno es para este país sinónimo de bienestar (...). Mi planteamiento es el siguiente. Un compromiso: lograr un nuevo pacto político, un nuevo punto de encuentro para la convivencia que actualice y renueve el pacto estatutario para adecuarlo a las demandas de la sociedad vasca.” (Vid. DSPV núm. 10, de 25 de octubre de 2001, respectivamente, pp. 8, 15 y 24).

Por su parte, en el BOPCAN núm. 147, de 6 de octubre de 2004, se publicó una Comunicación del Gobierno insular sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dio lugar al correspondiente debate parlamentario, en la que podía leerse: “Considerando del máximo interés político para Canarias la culminación del proceso de reforma estatutaria, como expresión de nuestra identidad singular en España y con el objetivo de alcanzar las máximas cotas de autogobierno, conviene imprimir la máxima celeridad al proceso sin perjuicio de que el Gobierno de Canarias desarrollará un conjunto de acciones destinadas al conocimiento por los ciudadanos y ciudadanas del Archipiélago de la importancia del Estatuto como norma institucional básica y de su reforma en la creación del autogobierno, así como al fomento de la participación social en el proceso” (p. 2).

11 Como afirma G. JÁUREGUI (2006: p. 1).

representó la creación de comisiones especiales de estudio, órganos parlamentarios que, por este mismo carácter así como por su flexibilidad, al permitir la incorporación, a efectos de asesoramiento, de especialistas en la materia objeto de estudio, podían dar al diagnóstico sobre el estado y la calidad del autogobierno en cada Comunidad Autónoma el realce y el aval técnico necesarios. La graduación del ritmo de trabajo de dichas comisiones permitió a la mayoría de los Parlamentos autonómicos vislumbrar cómo se iba oscureciendo el futuro de la reforma constitucional, ganando con ello fuerza, en paralelo, la tesis de que era posible reconducir a los Estatutos las premisas de un nuevo modelo de relación con el Estado para cuya consecución, en principio, no se había advertido como condición indispensable la reforma de esas normas institucionales básicas. Sin embargo, nada más hacerse evidente la virtualidad que podría darse a tales reformas, el proceso se generalizó rápidamente y, en línea de continuidad con las actuaciones previas de diagnóstico que se habían llevado a cabo en muchas Comunidades Autónomas, se ultimaron los pasos para la puesta en marcha del procedimiento de elaboración de los nuevos textos estatutarios.

Como es lógico, a la vista de los condicionantes que han pesado sobre las Comunidades reformadoras, el resultado ha sido el de unos Estatutos muy distintos a los que hasta ahora conocíamos, con una estructura y contenido que ambiciona parecerse al de cualquier Constitución.

1. LA FASE DE LAS COMISIONES ESPECIALES DE ESTUDIO: LA REFORMA ESTATUTARIA SE REVELA COMO UNA VÍA MÁS DE PROFUNDIZACIÓN EN EL AUTOGOBIERNO CUYA MATERIALIZACIÓN, SIN EMBARGO, HA ACABADO POR RECLAMARSE CON URGENCIA

Los primeros Parlamentos en los que se constituyeron comisiones de estudio como paso que se ha demostrado previo a la iniciativa de la reforma estatutaria fueron el catalán y el vasco, a los que pronto se sumaron las Cortes de Aragón. En el caso del Parlamento catalán, el acuerdo de creación de una Comisión especial para la Profundización del Autogobierno fue adoptado el 14 de noviembre de 2000, a iniciativa de todos los Grupos Parlamentarios con excepción del Popular, con la finalidad de realizar una valoración de los resultados de la aplicación tanto del Estatuto de Autonomía como de otras disposiciones reguladoras del autogobierno, que hiciera factible sugerir “líneas de reforma y actuación” futuras, no sólo de la legislación autonómica sino también de la estatal, para profundizar en la autono-

mía¹². De forma muy similar, la Comisión Especial sobre Autogobierno que se constituyó en el Parlamento vasco un año más tarde, con fecha 29 de noviembre de 2001, trajo causa del debate monográfico en Pleno, que había tenido lugar el 25 de octubre de ese mismo año, con motivo del vigesimosegundo aniversario del Estatuto de Gernika, y de la resolución que fue aprobada a su conclusión¹³. En ella se asumía el compromiso de constituir una comisión parlamentaria que, como en el caso catalán, se pretendía de profundización en el autogobierno y donde se querían abordar “el respeto y cumplimiento del pacto estatutario y las opciones de actualización del mismo” en función de sus potencialidades¹⁴. Ambas Comisiones aprobaron sus dictámenes a lo largo de 2002¹⁵, año en que sumó a esa tendencia de análisis la Comunidad aragonesa que, a diferencia de las dos anteriores, había accedido a su autogobierno por la vía del art. 143 CE, con lo cual, teóricamente, disfrutaba de un grado menor de autonomía. En efecto, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, había atendido la solicitud de los Grupos Parlamentarios Socialista, del Partido Aragonés y Chunta Aragonesista, acordando la constitución de una Comisión especial de estudio que, teniendo por objeto la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, culminó sus trabajos con un Dictamen que fue unánimemente aprobado apenas diez meses después¹⁶.

Junto a las escasas diferencias temporales que se han apuntado, se observan otros paralelismos entre las tres comisiones especiales de estudio tanto en su metodología de trabajo como en las conclusiones alcanzadas a la finalización del mismo¹⁷. Efectivamente, sobre la base en los tres casos de documentación solicitada y con fundamento en las declaraciones de los expertos y entidades representativas que fueron llamados a com-

12 Resolución 343/VI del Parlamento de Cataluña, de creación de dicha Comisión de Estudio, que fue publicado en el BOPC núm. 117, de 27 de noviembre de 2000.

13 Véase Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 20 de noviembre de 2001 (BOPV núm. 22, de 23 noviembre) y Resolución de su Presidente dando cuenta de la constitución de dicha Comisión en el BOPV núm. 24, de 10 de diciembre de 2001.

14 La Resolución citada se publica en el BOPV núm. 18, de 9 de septiembre de 2001. Por su parte, el desarrollo del debate monográfico puede seguirse consultando de nuevo el DSPV núm. 10, de 25 de octubre de 2001.

15 El Dictamen elaborado por la Comisión Especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco fue aprobado en la sesión plenaria celebrada el 12 de julio de 2002 (BOPV núm. 55, de 19 de julio, pp. 5236 y ss). Cinco meses después, el 17 de diciembre de 2002, se aprobaba por el Pleno del Parlamento de Cataluña el documento elaborado por la Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno (Resolución 1653-VI, publicada en el BOPC núm. 374, de 23 de diciembre de 2002).

16 Mediante Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 20 de marzo de 2003, publicado en el BOCA núm. 312, de 1 de abril.

17 Por lo que respecta a su composición, como se da cuenta en los primeros apartados de los tres dictámenes elaborados por dichas Comisiones especiales, tanto la Comisión catalana como la vasca, constituida un año después, se formaron con una representación proporcional de los Grupos Parlamentarios presentes en las respectivas Asambleas. La aragonesa, en cambio, estaba compuesta por un representante de cada Grupo Parlamentario y adoptaba, en consecuencia, sus acuerdos mediante voto ponderado.

parecer ante tales órganos parlamentarios, los dictámenes finales que sometieron a la consideración de los Plenos de las Cámaras, aunque formalmente muy dispares¹⁸, hicieron un balance intercambiable sobre el desenvolvimiento del Estado de las autonomías, pusieron de relieve casi las mismas insuficiencias sobre el nivel de autogobierno en cada Comunidad y propusieron parecidas vías para profundizar en este. Partiendo del más que aceptable grado de satisfacción ciudadana sobre la implantación de las Comunidades Autónomas, que lleva en algunos casos a asimilar la descentralización territorial con el bienestar, las comisiones de estudio a las que nos referimos no dudaron en denunciar la existencia de déficits importantes en el desarrollo de la autonomía considerados de la envergadura suficiente como para justificar acciones de mejora que abriesen nuevas perspectivas. En los tres dictámenes de referencia, se critica el ejercicio expansivo que había venido haciendo el Estado de sus títulos competenciales, especialmente de los transversales y de sus bases, se reprueban la debilidad de los instrumentos de articulación entre las instancias de poder y las deficiencias en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, objetándose asimismo la falta de reformas en la Administración estatal acordes con el proceso de transferencias. En definitiva, manifestaciones todas ellas de lo que, doctrinalmente, se ha definido como autonomía política de baja calidad¹⁹.

Pues bien, aunque algunas de las conclusiones y propuestas realizadas por las comisiones de estudio de los Parlamentos vasco, catalán y aragonés escaparan tendencialmente del actual marco constitucional e hicieran precisa su reforma en puntos concretos para articularse, los dictámenes de las citadas comisiones no prejuzgaban la vía que debía utilizarse en cada caso para la pretendida profundización en el autogobierno. Es un hecho que llama la atención que, como para el caso aragonés ha subrayado CONTRERAS CASADO, de todas las propuestas que realizaban las comisiones especiales, sólo algunas necesitaban verdaderamente ser encauzadas a través de la reforma del Estatuto mientras que la inmensa mayoría exigían, “bien la reforma constitucional, bien un cambio de comportamientos políticos y legislativos, bien un gran pacto a nivel estatal de las principales fuerzas políticas, o bien algo de todo

18 El más exhaustivo, sin duda, resulta el elaborado por la Comisión especial del Parlamento de Cataluña para la Profundización del Autogobierno. Sus elementos diferenciales son, básicamente, el grado de concreción dado a la vertiente competencial de la autonomía, con el análisis pormenorizado de hasta veinte materias, con sus correspondientes submaterias, para las que se formulan propuestas de asunción competencial por la Generalidad de Cataluña, así como que, a la síntesis de los trabajos de la Comisión, se adjunten las propuestas tanto iniciales como finales de cada uno de los Grupos Parlamentarios integrantes.

19 Véase E. AJA y C. VIVER PI-SUNYER (2003: p. 80 y ss.).

ello a la vez”²⁰. Ilustrativa resulta, en efecto, la lectura sobre este particular de las casi veinte páginas de Boletín Oficial que ocupa el apartado 4.1 del documento de la Comisión catalana de estudio para la Profundización del Autogobierno, donde, bajo el título “Ampliació i activació de les competències de la Generalitat”, se individualizaban, materia por materia, los mecanismos que permitirían el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Cataluña de las competencias que allí se citan. Si es verdad que, en algunos casos, la Comisión revela la necesidad de modificar el Estatuto, en la inmensa mayoría lo que realmente se propone es la realización de los correspondientes traspasos de medios económicos, materiales y personales, la modificación de la legislación estatal, el ejercicio de sus competencias normativas por la Generalidad e, inclusive, la aprobación de leyes marco y leyes orgánicas de transferencias del art. 150.1 y 2 CE, respectivamente. Sin embargo, aunque se apuntara que la solución a los déficits del autogobierno no tenía una única respuesta en el plano jurídico y que se podían utilizar diversas vías, la imposibilidad de acometer en la práctica alguna de ellas, como la reforma de la Constitución, inclinó la balanza y hasta aceleró la de los Estatutos²¹. En efecto, en las tres Comunidades a las que nos hemos referido, la experiencia de las comisiones parlamentarias de estudio sirvió de revulsivo para impulsar aquella de las medidas de profundización en el autogobierno que era más factible desde la escala autonómica, la puesta en marcha de iniciativas de reforma estatutaria, las cuales, como veremos, corrieron suerte dispar en las Cortes Generales.

Antes de entrar a analizar cómo se gestó en cada Comunidad la iniciativa legislativa para la reforma, completaremos el panorama comparado relativo a la creación de comisiones especiales sobre el autogobierno con la variante que, con respecto al modelo examinado hasta aquí, el de las comisiones que se constituyeron en las asambleas de las Comunidades de Cataluña, el País Vasco y Aragón, representan, sin duda, las creadas en las Cortes valencianas, las Cortes de Castilla y León, la Asamblea Regional de Murcia y el Parlamento de Galicia, al margen de otros intentos frustrados²². La diferencia reside en que, en estos tres últimos supuestos, se pretendía que

20 La cita se corresponde con M. CONTRERAS CASADO (2005: p. 120).

21 Así lo sostienen L. ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 38) y A.L. SANZ PÉREZ (2006: p. 46).

22 También en el Parlamento de Canarias, se propuso la creación de una Comisión Especial de Estudio para la reforma del Estatuto de Autonomía. No obstante, dicha solicitud, que había tenido entrada en el Registro de la Cámara y había sido calificada por la Mesa del Parlamento en mayo de 2004, fue finalmente retirada un mes después.

las comisiones elaborasen un informe que sirviese directamente de base para la redacción de la proposición de reforma de los respectivos Estatutos. El horizonte de la reforma estatutaria presidía, pues, desde el inicio el funcionamiento de esos órganos parlamentarios cuando, en el caso de las Comunidades catalana, vasca y aragonesa, el objetivo había sido indagar todas las alternativas que permitieran, en general, la mejora y la profundización del autogobierno sin condicionar el futuro de sus trabajos hacia la reforma estatutaria.

La diferenciación se percibía ya, claramente, en la denominación que se dio a dichas Comisiones ya que, en ellas, figuraba de forma explícita la referencia a ese objetivo, la modificación del Estatuto²³. A decir verdad, la creada en las Cortes valencianas, que lo fue a iniciativa de los portavoces de los tres Grupos que conformaban el arco parlamentario, por Resolución plenaria adoptada el 28 de abril de 2004²⁴, en un momento, por tanto, en que los Parlamentos vasco y catalán ya habían empezado los trabajos de elaboración de sus respectivas propuestas de reforma, contaba con sendos antecedentes inmediatos en las dos legislaturas precedentes aunque sólo esta tercera pudo alcanzar su objetivo²⁵. En un plazo sorprendentemente breve, hizo lo propio la que se creó en las Cortes de Castilla y León en abril de 2006²⁶, mientras la murciana vio interrumpir sus trabajos por la celebración de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2007²⁷.

En cuanto a la Comisión constituida en el Parlamento de Galicia se refiere, es interesante relatar su génesis pues la misma formaba parte del compromiso por una

- 23 “Comisión no Permanente Especial de Estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno”, en el caso de la Comunidad Valenciana; “Comisión No Permanente para el Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía”, en las Cortes de Castilla y León; “Comisión Especial de Estudio y Valoración para la eventual reforma del Estatuto de Autonomía”, como se la denominó en la Asamblea Regional de Murcia y “Comisión Especial de Estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia”.
- 24 Publicada dicha Resolución 34/VI en el BOCV núm. 43, de 10 de mayo de 2004, la Comisión se constituiría el 31 de mayo de 2004, de lo que se da cuenta en el BOCV núm. 50, de 24 de junio.
- 25 En la IV (1995-1999) y V Legislaturas (1999-2003), se crearon en las Cortes valencianas sendas Comisiones que, bajo el mismo nombre que la postrera constituida en mayo de 2004, habían intentado llevar a cabo una posible reforma del Estatuto como relatan J. GUILLEM CARRAU y F.J. VISIEDO MAZÓN (2006: p. 168, así como (2007 a: pp. 9-12).
- 26 La Mesa de las Cortes de Castilla y León acordó, en su sesión de 7 de abril de 2006, crear dicha Comisión no permanente con el encargo de estudiar la oportunidad de la reforma del Estatuto y de elaborar un informe que recogiera sus posibles contenidos (BOCCYL núm. 251, de 17 de abril). Poco más de dos meses después, el 19 de junio, la citada Comisión aprobaba su informe (BOCCYL núm. 283, de 31 de julio), permitiendo así que Procuradores, pertenecientes a los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista de la Cámara, que representaban más de una tercera parte de los miembros de la misma formularan la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el 20 de julio de 2006 (BOCCYL núm. 290, de 7 de septiembre).
- 27 Constituida el 17 de octubre de 2005, hasta el momento de cerrarse la VI Legislatura autonómica, ha sido el foro para la sustanciación de la comparecencia de representantes institucionales, de colectivos y expertos, cuya opinión podrá ser tenida en cuenta, en su momento, por la Ponencia que fue designada de entre los miembros de dicha Comisión el 27 de octubre de 2005.

metodología específica de trabajo al que habían llegado los dirigentes del Partido Popular, tras las reuniones mantenidas durante el mes de enero de 2005, con el Presidente de la Xunta y Secretario General del PSOE y con el Vicepresidente de dicha institución y Portavoz de los nacionalistas del BNG. Así, en el documento “Metodoloxía de traballo para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia”, el Partido Popular de esa Comunidad resumía en una serie de requisitos procesales la garantía para una buena marcha de la reforma en sus vertientes política, jurídica y de implicación social. Más en concreto y con las miras puestas en que la totalidad de la reforma cumpliese el doble objetivo de realizarse desde la legalidad constitucional y con el imprescindible consenso político y social, los populares exigían, básicamente, cinco medidas. En primer lugar, demandaban que mediase un pacto previo entre las fuerzas políticas al inicio de los trabajos parlamentarios. En segundo término, querían que se constituyera una comisión especial de estudio que, también con carácter preliminar, fijase los objetivos de la reforma y las propuestas técnicas más adecuadas para llevarla a cabo, creándose después otra comisión específica, esta vez con competencias legislativas, de cuyo seno surgiera la Ponencia encargada de la formulación del texto. Las últimas formalidades solicitadas eran que el documento base sobre el que la Ponencia articulara y plantease sus propuestas de modificación fuera el Estatuto vigente y, finalmente, que se convirtiera en guía de las labores de redacción el dictamen emitido por el *Consello Consultivo* de Galicia, formalizándose, además, el compromiso de someter a la consideración de dicho órgano cualquier aspecto que plantease a los diputados autonómicos dudas de constitucionalidad. Como bien se ve, la creación de un foro parlamentario de análisis donde pudieran pergeñarse las líneas directrices de la reforma fue valorada como un requisito procedimental determinante para la consecución de un resultado óptimo y, con el aval de los tres Grupos presentes en el Parlamento gallego, se constituiría el 14 de marzo de 2006, con una representación proporcional de cada uno²⁸. Precisamente, el propio Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia por el que se autorizaba la creación de la comisión especial de estudio decidió constituir, simultáneamente, en su seno, una Ponencia conjunta, paritaria, compuesta de tres diputados por cada Grupo Parlamentario, que habría de encargarse de elaborar la oportuna proposición de ley

28 El acuerdo sobre su creación, de competencia en este caso de la Mesa y no del Pleno según el Reglamento del Parlamento de Galicia, fue adoptado por aquélla el 1 de marzo de 2006 y publicado en el BOPG núm. 95, de 6 de marzo.

de modificación del Estatuto. Con independencia de que a día de hoy, no sólo dicha ponencia no ha concluido sus trabajos, sino que estos se hallan paralizados, la referencia a este órgano nos permite pasar al análisis del origen, predominantemente parlamentario, de los textos que, tras su tramitación en las Asambleas legislativas autonómicas, han acabado elevándose a las Cortes Generales para su aprobación como reformas de los Estatutos de Autonomía. Ello nos dará la oportunidad de incorporar la referencia a otras Comunidades que han prescindido de hecho de la creación de comisiones de estudio con ese objeto en sus Parlamentos.

2. EL ORIGEN PARLAMENTARIO DEL TEXTO DE LAS DISTINTAS REFORMAS ESTATUTARIAS. MATICES A ESTA AFIRMACIÓN

Abordamos, en primer lugar, la fase de iniciativa de las reformas estatutarias, constatando que en todo caso dicha iniciativa ha correspondido a cada Comunidad Autónoma y que, en general y con las matizaciones que a continuación se expondrán, ha sido ejercida por los respectivos Parlamentos. Lo anterior, por un lado, conlleva la afirmación de la exclusión de la iniciativa estatal, una posibilidad teórica que sí, ya en principio, puede resultar perturbadora y difícilmente practicable²⁹, quedaba rotundamente descartada en el contexto de falta de acuerdo político entre los grandes partidos nacionales que ha enmarcado todo el proceso. Por otra parte, el reconocimiento de que la iniciativa ha sido ejercida de hecho por las Asambleas autonómicas, en detrimento de los ejecutivos, nos permite subrayar la pluralidad de los documentos resultantes así como que se haya facilitado el consenso entre los distintos grupos políticos durante su preparación. Sin embargo, a nadie se le escapa tampoco que dicha opción por la creación de ponencias especiales encargadas de la elaboración de los textos estatutarios ha condicionado la coherencia interna de estos pues, si es verdad que ha propiciado el acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, también lo es que esa misma pluralidad inexcusablemente ha hecho perder coherencia a algunos de los resultados finales³⁰.

Como muestra de la voluntad de que el protagonismo fuese para el conjunto de los partidos políticos representados en los respectivos Parlamentos autonómicos puede

29 Sobre el particular, véanse M. ARAGÓN REYES (1990: p. 206 y ss., así como (1993: p. 206). A. GUTIÉRREZ LLAMAS (1991: p. 73), y F. LÓPEZ RAMÓN (2005: pp. 26 y 27).

30 Vid. J. TUDELA ARANDA (2007: p. 101).

citarse la declaración conjunta realizada en su día por los miembros de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento andaluz, con el objeto de elaborar un informe que incluyese las propuestas y líneas de modificación del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En efecto, en su declaración de 24 de septiembre de 2004, fecha en que inició sus trabajos, la citada Ponencia afirmaba la *centralidad del Parlamento* en la importante tarea de reforma del Estatuto y efectuaba un llamamiento a la *participación ciudadana*³¹. En el caso andaluz, a diferencia de las Comunidades que optaron por vehiculizar, en una primera fase, dichos objetivos mediante la constitución de Comisiones especiales de estudio, desde el primer momento se decidió dotar de carácter legislativo a una Comisión permanente que se había creado con la exclusiva finalidad de valorar, seguir y controlar el proceso de transferencias y el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, así como de estudiar propuestas de índole no legislativa sobre su normativa electoral³². A consecuencia de dicho acuerdo sobre la modificación de las Comisiones permanentes del Parlamento de Andalucía, la de Desarrollo Estatutario quedaría encargada de estudiar y efectuar propuestas legislativas sobre la reforma del Estatuto y la normativa electoral andaluces³³, de forma similar a como lo fue la Comisión para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La

31 Extracto, por su significación, los siguientes párrafos de la declaración emitida por la Ponencia, que puede consultarse a través de la página *web* del Parlamento andaluz: "Afirmamos la centralidad del Parlamento de Andalucía para la importante tarea que se nos ha encomendado. El propio Estatuto confiere a esta Cámara autonómica esta prerrogativa. Los poderes de la comunidad autónoma emanan de la Constitución y del Pueblo Andaluz. Y éste, soberana y democráticamente, elige a sus representantes para que defiendan los intereses generales de Andalucía.

El proceso de modernización y actualización de nuestra carta magna autonómica ha de estar orientado por la utilidad para la ciudadanía y para seguir profundizando en un horizonte de bienestar y nuevos derechos. Para ello consideramos como guía de los trabajos la participación de la sociedad civil. Organizaciones representativas de todos los campos y personalidades relevantes de nuestra historia reciente tienen mucho que aportar para conseguir un Estatuto que dé respuesta a las demandas del Pueblo andaluz y a los nuevos retos que nos impone la evolución de la sociedad andaluza. Por ello, hacemos un llamamiento a la participación ciudadana, a una movilización cívica, responsable y comprometida con el futuro de nuestra tierra.

Los trabajos de esta ponencia arrancan con voluntad de consenso. Tenemos que conseguir el máximo respaldo de todos para acometer con éxito esta tarea extraordinaria. El diálogo y la búsqueda del acuerdo deben posibilitar un nuevo Estatuto que dé satisfacción a las expectativas que la ciudadanía ha depositado en este Parlamento de Andalucía".

Declaraciones de este tipo jalonan los discursos políticos pronunciados durante los debates sobre el estado de la Comunidad que se han celebrado en los distintos Parlamentos en los últimos años, pero son más inusuales en el proceder de los órganos parlamentarios que han participado en las reformas estatutarias tramitadas hasta la fecha.

32 Véase el Acuerdo del Pleno del Parlamento andaluz, adoptado en sesión celebrada los días 29 y 30 de junio de 2004, sobre las Comisiones Permanentes, y publicado en el BOPA de 1 de julio de ese año, que modificaba el anterior de 12 de mayo de 2004 (BOPA 13 mayo).

33 Los trabajos de la Ponencia de la Comisión de Desarrollo Estatutario tuvieron lugar a lo largo del segundo período de sesiones de 2005, concluyendo en un Informe que se publicó en el BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, y que fue elevado a Dictamen por dicha Comisión en su sesión de 2 de febrero de 2006 (BOPA núm. 373, de 8 de febrero). Con fecha 3 de febrero, los Grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía presentaron en el Registro de la Cámara una Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para dicha Comunidad cuyo contenido coincidía con el texto articulado del Dictamen de la Comisión antes mencionado.

Mancha³⁴, por lo que, en el seno de tales comisiones, iba a tener lugar la génesis del nuevo texto estatutario que otras Comunidades habían producido, sin embargo, a partir de ponencias derivadas de comisiones especiales de estudio.

Tal fue el caso, en efecto, de Valencia y Aragón, donde a la labor de dichas ponencias específicamente encargadas de alcanzar un texto articulado que sirviera como punto de partida³⁵, siguió el oportuno debate sobre aquel en los diversos órganos (ponencia incluida) encargados de impulsar el procedimiento legislativo³⁶. Pese a compartir con las Comunidades anteriores la experiencia de haber creado una comisión especial de estudio donde efectuaron un diagnóstico de las insuficiencias de su autogobierno, el País Vasco y Cataluña siguieron procesos algo diferentes. En el País Vasco, el protagonismo en la fase de iniciativa de la reforma estatutaria le correspondió a su Gobierno. Así, fue directamente el ejecutivo autónomo quien, al decir del Tribunal Constitucional, en uso de una facultad inherente a la función de dirección política de todo gobierno democrático, el 25 de octubre de 2003 presentó ante el Parlamento un proyecto denominado *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*³⁷, que, tras su paso por la Comisión parlamentaria correspondiente, sería

34 En Castilla-La Mancha, no se constituyó comisión de estudio alguna, sino que se optó por la creación de una Comisión Permanente Legislativa para la Reforma del Estatuto de Autonomía (BOCCLM núm. 193, de 10 de noviembre de 2006), donde tuvieron lugar las comparecencias de distintos organismos, colectivos y expertos, a cuya conclusión los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular presentaron un texto sobre el que dicha comisión legislativa se encargó de dictaminar.

35 En la Comunidad valenciana, el informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión Especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno fue el origen inmediato de la Proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía que presentaron los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista el 26 de mayo de 2005 (lfr. los BOCV núm. 101, de 29 de abril de 2005, y núm. 107, de 30 de mayo, que publicaron los textos respectivos, y véanse los trabajos de J. GUILLEM CARRAU y F.J. VISIEDO MAZÓN (2006: pp. 13-16 y 2007 a: pp. 172 y 173). Otro tanto es lo que sucedió en Aragón, donde, habida cuenta del cambio de legislatura, primero, en mayo de 2004, se creó una nueva Comisión de estudio que tenía por objeto la concreción de las conclusiones adoptadas por unanimidad en la Comisión especial sobre profundización y desarrollo del autogobierno aragonés de la anterior legislatura para, en su caso, proceder a la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOCA 58, 12 de mayo). Pocos meses después, se constituyó la Ponencia especial que debía elaborar la propuesta de reforma (BOCA 100, de 20 de diciembre de 2004) cuyos trabajos se vieron plasmados, año y medio después, en el texto que, de forma conjunta por los cinco Grupos que integraban el arco parlamentario aragonés, sería presentado para su tramitación, ya en el seno de la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón (dicho texto puede consultarse en el BOCA 219, de 12 de mayo de 2006).

36 En la Comunidad valenciana, la proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía se tramitó en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad. Así, el Informe de la Ponencia que fue designada al efecto se aprobó el 22 de junio de 2005 (BOCV núm. 115, de 24 de junio). Tras el paso del texto por la Comisión el 27 de junio de 2005 (BOCV núm. 116, de 30 de junio), recibió el visto bueno del Pleno de la Cámara mediante la Resolución 150/VI, de 1 de julio (BOCV núm. 120, de 8 de julio de 2005). En lo tocante a Aragón, los respectivos Informe de la Ponencia, Dictamen de la Comisión Institucional y aprobación por el Pleno de las Cortes tuvieron lugar en la última semana del mes de junio de 2006 y pueden consultarse en los BOCA núm. 235 y 236, de 22 y 23 de junio, respectivamente.

37 En el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió a trámite la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación contra dicha *Propuesta*, puede leerse que el impulso por un Gobierno de una modificación estatutaria "es expresión de una atribución inherente a todo Gobierno en un sistema democrático parlamentario, cual es la de someter a la Cámara legislativa iniciativas normativas o de pura discusión política, que pueden dar lugar, o no, a la asunción de un texto normativo y, en todo caso, al debate público sobre cuestiones de interés general, de cuyo acierto en punto a la oportunidad y a las posiciones defendidas por los grupos parlamentarios sólo puede legítimamente pronunciarse el cuerpo electoral" [FJ 6 b)].

aprobado por el Pleno de la Cámara aunque no superara el trámite del debate de totalidad en el Congreso de los Diputados³⁸.

Semejante papel destacado de los correspondientes Gobiernos autonómicos apreciamos también en la tramitación de sus respectivas reformas estatutarias por los archipiélagos balear y canario. En ambos casos, fueron los ejecutivos los responsables de impulsar la creación de sendos comités asesores que, desde fuera del Parlamento y compuestos por personas de reconocido prestigio y trayectoria profesional en los ámbitos del derecho, la ciencia política y la economía, proporcionaron los miembros con los que, posteriormente, los órganos parlamentarios habrían de urdir la reforma estatutaria, cumpliendo aquellos el papel que, según hemos descrito *supra*, desarrollaron en otras Comunidades las comisiones especiales de estudio³⁹. La toma de las riendas del proceso por los ejecutivos autonómicos, como simboliza el hecho de que uno de sus miembros ostentara la presidencia de los referidos comités, no deslegitima sin más el producto final (las proposiciones de ley de reforma) en el que, indudablemente, estos órganos de asesoramiento incidieron de forma efectiva⁴⁰. Y ello porque, si, desde el punto de vista técnico, resulta irreprochable que se encargue a una comisión de expertos en las distintas materias la realización de los estudios previos a la reforma de los Estatutos, en ambos casos se cuidó, además, que la elección de sus miembros fuera aplaudida por todas las fuerzas con representación parlamentaria y que, lejos de trasladar la imagen de partidismo político a favor de los Gobiernos de turno, primase la idea de confianza y solvencia técnicas⁴¹. Lógicamente, de

38 Sobre el contenido de la mencionada *Propuesta*, véanse J.M. CASTELLS ARTECHE (2005: p. 180 y ss.) y A.L. SANZ PÉREZ (2006: p. 48 y ss.).

39 El *Comité asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias* fue creado por Decreto de su Presidente 103/2004, de 13 de mayo (BOIC nº 94, de 17 de mayo), siendo designados sus miembros por los Decretos presidenciales 120/2004, de 1 de junio, y 123/2004, de 4 de junio. El presidente del Gobierno delegó en el consejero de Educación, Cultura y Deportes la presidencia del Comité (Decreto 119/2004, de 1 de junio), y seis meses después, procedió a declarar la extinción de este órgano por cumplimiento de su función (Decreto 400/2004, de 27 de diciembre, publicado en el BOIC núm. 254, de 31 de diciembre), pues, tras veinticuatro reuniones de trabajo, se elaboraron tres propuestas sobre "política institucional", "régimen competencial" y "régimen económico y fiscal", que fueron entregadas a la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico del Parlamento canario. En el caso de las Islas Baleares y aun cuando no quede constancia de dichas disposiciones en los Boletines Oficiales, pero a cuyo contenido puede accederse en la página *web* <http://nouestatut.caib.es>, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 1 de octubre de 2004, se creó la *Comisión Asesora para la reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears*, cuya presidencia recayó en la entonces Vicepresidenta del Govern. Sus trabajos se prolongaron a lo largo de treinta y siete reuniones hasta el 26 de enero de 2006 en que sus conclusiones se transmitieron al Parlamento balear.

40 La propia estructura de las conclusiones, en este caso, presentadas por la Comisión Asesora de las Islas Baleares da buena cuenta de esa influencia que habría de ejercer sobre el texto del Estatuto pues aquellas respondían a los siguientes bloques de materias: 1. Balance del Estatuto; 2. Disposiciones generales; 3. Competencias de la Comunidad Autónoma; 4. Instituciones; 5. Organización Judicial; 6. Financiación y Patrimonio; 7. Régimen especial balear e insularidad; 8. Acción exterior y relaciones con la Unión Europea; 9. Reforma del Estatuto.

41 Resalta el carácter institucional de la iniciativa J. SUAY RINCÓN (2007: p. 369). A título ejemplificativo, puede reseñarse que el Presidente del Gobierno canario no sólo efectuó una ronda de consultas con las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento antes de aprobar el Decreto 103/2004, por el que se creó el Comité Asesor para la reforma del Estatuto, sino que, en virtud de lo preceptuado en el art. 4.2 de dicha disposición, tuvo que hacer lo propio antes de designar a sus miembros.

forma paralela a la creación de esta suerte de comités de sabios, se constituyeron las ponencias correspondientes en las dos Asambleas legislativas que, como se ha dicho, sobre la base de los documentos y materiales que les facilitaron aquellos, pudieron ultimar los textos articulados sobre los que empezar a debatir y alcanzar acuerdos⁴².

En la misma línea de matización de la afirmación del origen parlamentario del texto de las distintas reformas estatutarias, pero, por motivos diversos a los del protagonismo de los respectivos Consejos de Gobierno, se sitúa también la propuesta catalana a la que nos vamos a referir a continuación. Si, para empezar, la constitución de la ponencia parlamentaria encargada de articular las conclusiones alcanzadas por la comisión de estudio tuvo lugar en el seno de una Comisión legislativa, la de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local (de modo parecido a lo que se ha descrito sucedió, por ejemplo, en el Parlamento andaluz)⁴³, la nota que distingue radicalmente la tramitación de la reforma estatutaria en el Parlamento de Cataluña es, como ha destacado la mejor doctrina, el protagonismo adquirido por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA), con su director, el profesor VIVER PI-SUNYER a la cabeza⁴⁴.

Debemos hacernos eco de la metodología de trabajo que observó la Ponencia encargada de elaborar el texto de la proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña pues, además de autorizarse la presencia en sus reunio-

⁴² Después de dos años de trabajos, la Ponencia designada para la elaboración de la proposición de reforma del Estatuto de Canarias presentó un Informe que sirvió de base para el ejercicio de la iniciativa de reforma por todos los Grupos Parlamentarios, como refleja el BOPCan núm. 48, de 14 de febrero de 2006. De las distintas fases seguidas por el texto en el Parlamento dan cuenta después su Boletín Oficial en sus núms. 214, de 20 de julio de 2006 (Informe de la Ponencia de 17 de julio), 230, de 31 de julio de 2006 (Dictamen de la Comisión) y 257, de 19 de septiembre de ese mismo año (aprobación plenaria). Si tomamos el caso de Baleares, tres meses después de que la Comisión asesora hubiese concluido sus trabajos, se presentó la iniciativa articulada de reforma de su Estatuto en el Registro del Parlamento (BOPIB núm. 130, de 28 de abril de 2006), acordándose que fuera tramitada por el procedimiento de urgencia con la finalidad de ser presentada, al finalizar el período de sesiones, en las Cortes Generales para que estas tuvieran tiempo de aprobarla antes de la celebración de las elecciones autonómicas y municipales de 2007. Así fue. Se cumplieron los plazos porque el 30 de mayo de 2006 se constituyó y elaboró su Informe la Ponencia designada en la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales del Parlamento balear. El Dictamen de esta última se aprobó el 8 de junio (vid. el *Diari de sessions de la Comissió d'assumptes institucionals i generals*, núm. 53, de idéntica fecha) y el debate en Pleno tuvo lugar el 13 de ese mismo mes (BOPIB núm. 137, de 15 de junio de 2006).

⁴³ En Cataluña [véase E. AJA (2005: p. 193 y ss.)], la constitución de una ponencia parlamentaria conjunta, con representantes de todos los Grupos Parlamentarios (salvo del PP, que no quiso participar), se incluía en el conocido como Pacto del Tinell, que constituyó el documento programático del gobierno de coalición entre el PSC, ERC e ICV, surgido de las elecciones autonómicas celebradas en noviembre de 2003. La citada Ponencia aprobó el texto de la propuesta de reforma del Estatuto el 8 de julio de 2005 (publicado en el BOPC núm. 208, de 11 de julio), siendo ese documento y las enmiendas formuladas al mismo los que analizó la Ponencia reducida que, siempre en el seno de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, fue designada para elevarle su Informe (puede consultarse en el BOPC núm. 211, de 28 de julio de 2005).

⁴⁴ Pondera *in extenso* esta circunstancia E. AJA (2005: p. 196 y ss.), y se refiere también a ello M.A. CABELLOS ESPIÉRREZ (2006: p. 2).

nes de hasta dos asesores o expertos por grupo parlamentario, se invitó a comparecer también, en varias ocasiones, al director del IEA y este mismo organismo fue el que suministró a la Ponencia un texto articulado por cada título que estaba llamado a tener el Estatuto. Se pretendía que los documentos de trabajo procedieran de un ámbito no inmerso en la competencia política diaria y que ello allanase el camino de los acuerdos⁴⁵. Siguiendo al profesor AJA, esta forma de proceder caracterizó las primeras sesiones de la Ponencia, determinando inequívocamente el contenido de la propuesta de reforma en su “primera lectura” pues el IEA proporcionaba los materiales a discutir no sólo de forma articulada, sino, además, muy acotada en sus opciones⁴⁶. Incluso en los trabajos posteriores, los conducentes a la “segunda lectura” que desarrolló un grupo reducido designado en la propia Ponencia, perviviría la influencia técnica del IEA ya que, no en vano, su Director presentó un informe sobre la extralimitación constitucional en que incurrieran muchos de los preceptos redactados en primera instancia, que pudo ser tenido en cuenta en la segunda versión del texto aprobada el 8 de julio de 2005. Representa el caso catalán el supuesto más diáfano de la recepción e influencia de ciertos planteamientos doctrinales en esta oleada de reformas estatutarias⁴⁷, ya que dicha autoridad y ascendiente, detrás siempre, cómo no, de muchas de las opciones políticas, ha podido pasar más inadvertida en otras Comunidades. Si excluimos el supuesto de los ya citados comités de sabios en los archipiélagos balear y canario, en el resto de territorios donde se ha concluido o avanzando de forma significativa el proceso de reforma estatutaria, la permeabilidad al influjo doctrinal ha sido, sin lugar a dudas, mucho más sutil, actuando a través del asesoramiento propio del que se sirven los distintos Grupos Parlamentarios y, en buena lógica, del que prestan a los diputados los servicios jurídicos de las Cámaras⁴⁸.

45 Véase E. ABERTÍ ROVIRA (2007: p. 266).

46 Según puntualiza E. AJA (2005: p. 197), se exceptuarían de ese protagonismo del IEA el título preliminar y los títulos relativos a la financiación y a las instituciones donde hubo que alcanzar pactos políticos a los que, en buena medida, se encargó que les diesen forma los propios servicios jurídicos de la Cámara. El documento resultante, la “primera lectura” de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña concluida por la Ponencia el 17 de mayo de 2005, fue colgado en la *web* del Parlamento, pero nunca se publicó oficialmente.

47 Como los recogidos en los trabajos de E. AJA y C. VIVER PI-SUNYER (2003); C. VIVER PI-SUNYER (2004) y (2005); M. CORRETTJA TORRENS y C. VIVER PI-SUNYER (2005), *in totum*.

48 Aunque común a todos los Parlamentos que sus letrados hayan preparado los textos de algunos preceptos de las reformas estatutarias por encargo de las respectivas Ponencias, destaca especialmente el papel encomendado a aquellos en el Parlamento de Andalucía durante la fase de redacción de la proposición de ley orgánica de reforma de su Estatuto. Y es que la Ponencia de la Comisión de Desarrollo Estatutario responsable de esa labor, en su primer Informe presentado el día 21 de junio de 2005, sólo efectuó una síntesis de los aspectos en los que existía coincidencia entre los grupos parlamentarios y de aquellos otros en los que se advertían divergencias, pero no la acompañó de un texto articulado. De ahí que se optara por mandar a la Ponencia para continuar sus trabajos hasta alcanzarlo y por que fuesen los propios servicios jurídicos del Parlamento andaluz quienes sugirieran el modo de ir articulando la propuesta de reforma estatutaria a partir de lo señalado en aquel Informe. Así, como explica F.J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (2006: pp. 4 y 5), los servicios jurídicos de la Cámara decidieron delimitar tres tipos de contenidos posi-

No hubiese sido prudente, ni sus normas de creación les habilitan para ello, que los respectivos consejos consultivos autonómicos, de modo semejante a lo que pretendió el Gobierno de la Nación en relación con la, después abandonada, reforma de la Constitución⁴⁹, hubiesen tenido un papel relevante en la preparación de los textos articulados de las proposiciones de reforma estatutaria. Debido al amplio componente político que impregna dichas normas institucionales básicas, un órgano técnico de la cualificación que se supone a los homólogos autonómicos del Consejo de Estado no debe entrar en un encargo de esas características, pero lo anterior no impide que, en algunos casos, haya podido reservárseles un cierto protagonismo por medio de la elevación de consultas, insertas en los procedimientos de reforma de los Estatutos, acerca de cuestiones jurídicas de la mayor relevancia. Vamos a verlo en el siguiente epígrafe.

3. LA SOLICITUD DE DICTAMEN A ÓRGANOS CONSULTIVOS Y ENTIDADES LOCALES. EL MOMENTO DE DICHA CONSULTA

Sólo en dos Comunidades Autónomas, ninguna de las cuales, por cierto, en el momento de redactar este trabajo, ha concluido, ni tan siquiera en su propia Asamblea, la reforma de su Estatuto, los ejecutivos decidieron solicitar dictamen a sus máximos órganos consultivos sobre la reforma estatutaria antes de contar con texto articulado alguno y, por tanto, con la finalidad de obtener criterio acerca del alcance de la misma. Es el caso de Galicia y Asturias⁵⁰, cuya situación contrasta con la de aquellas otras Comunidades en que, como Canarias o Castilla y León, la consulta fue elevada una vez que se había iniciado materialmente el procedimiento de reforma y se contaba ya con una primera articulación de la proposición de ley orgánica, sobre la que se requería opinión y, en su caso, aval jurídicos de un órgano prestigiado por su alta cualificación técnica⁵¹.

bles del Estatuto en función del grado de acuerdo político existente inicialmente (zona de certeza, zona de penumbra y zona de desacuerdo o discrepancia), abordando la redacción y facilitando textos a la Ponencia sobre las distintas materias en orden decreciente al consenso. "De esta forma, comenzaron a articular primero aquellos títulos de menor complejidad en su conjunto: por existir un mayor acuerdo general, por ser más claras las propuestas o por ser mayor el número de artículos que podían mantenerse con la redacción vigente. Y dejaron para el final aquellas otras cuestiones en las que los partidos se habían pronunciado de una manera bastante ambigua, inconcreta" (*ibidem*), lo que determinó que los letrados tuvieran que esperar a que los ponentes, acudiendo o no al asesoramiento externo, materializaran algo más sus sugerencias para poder articularlas jurídicamente.

49 Como bien se sabe, después de que, mediante LO 3/2004, de 28 de diciembre, se modificaran las funciones que asigna al Consejo de Estado su Ley Orgánica reguladora, 3/1980, de 22 de abril.

50 Se trata del Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia (en el expediente núm. 782/2005), de 27 de enero de 2006, y del Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias núm. 93/2006, de 15 de junio.

51 Véanse, en este caso, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León núm. 713/2006, de 14 de septiembre y el de su homónimo canario núm. 68/2006, de 30 de marzo.

Ninguna de las restantes Comunidades Autónomas hicieron partícipes a sus consejos consultivos en el procedimiento de reforma si descontamos el trámite de audiencia a su presidente que alguna les brindó (materializado en la práctica por medio de su comparecencia ante la comisión parlamentaria encargada del estudio o de la aprobación de la proposición de reforma⁵²) y si no incluimos tampoco entre los consejos consultivos al existente con ese mismo nombre en Cataluña, que, de todos es sabido, no tiene idéntico carácter al de sus homónimos en otras Comunidades y que sí emitió dictamen sobre la constitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto catalán justo antes de que fuera sometida a su aprobación plenaria en el Parlamento de Cataluña⁵³.

Comenzando por el primer grupo de Comunidades, aquellas que pretendían poder delimitar el ámbito que había de tener la reforma estatutaria conforme al parecer jurídico que expresaran sus correspondientes consejos consultivos, el Presidente de la Junta de Galicia y el del Principado de Asturias, apelando a su competencia para formularles consulta sobre otros asuntos no expresamente incluidos por las leyes reguladoras de tales órganos, les dirigieron un cuestionario concreto, llamado a fijar con exactitud los términos jurídicos del debate. En primer lugar, debe resaltarse que el dictamen solicitado al Consejo Consultivo de Galicia y la voluntad de convertirlo en guía de los trabajos que debían desarrollarse, después, en el Parlamento para preparar el texto de la reforma estatutaria formaba parte, como analizamos *supra*, de los cinco puntos del documento “Metodología de trabajo para la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia”, que elaboró el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de esta Comunidad y que, en gran medida, asumieron el resto de Grupos. Todos ellos eran conocedores de que, según la legislación aplicable, podía llegar a ser requerido, en un momento posterior, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Galicia sobre la reforma del Estatuto, pero, antes incluso de producirse esa situación, hubo consenso en torno a la necesidad de oír, voluntariamente, la opinión de aquel órgano sobre una serie de cuestiones de índole general respecto de las que, cuando se formuló la consulta, se desconocía cuál sería su resultado final en sede parlamentaria⁵⁴. Pues bien, se condensaron en seis los inte-

52 La página *web* de las Cortes de Castilla-La Mancha facilita el enlace a la transcripción de la sesión (pendiente de publicación en el correspondiente Diario) celebrada el día 19 de diciembre de 2006 por la Comisión Permanente Legislativa para la Reforma del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en la que se conocieron las opiniones y sugerencias sobre la propuesta de reforma que realizó el Presidente del Consejo Consultivo.

53 Es el Dictamen 269/2005, de 13 de septiembre.

54 En efecto, la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia, en su art. 11 a), establece su consulta preceptiva para los Proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía. Esa es la razón de que, en su Dictamen de 27 de enero de 2006, el

rrogantes planteados a través del Presidente de la Junta al Consejo Consultivo de Galicia, que versaban sobre las principales grandes cuestiones en las que estaba centrado el debate jurídico en todos los procesos de reforma estatutaria abiertos en España. Como en el resto, el objetivo era la búsqueda de fórmulas jurídicas que aseguraran la ampliación y efectividad de las competencias autonómicas, que permitieran articular una carta de derechos y deberes ciudadanos, así como que sirvieran para reforzar las señas de identidad propias (desde las instituciones hasta la lengua) y los mecanismos de participación y proyección exterior de la Comunidad Autónoma⁵⁵. Aunque mucho más ambiciosa y detallada en su formulación fue la consulta dirigida al Consejo del Principado de Asturias, al estar compuesta de un gran número de interrogantes concretos tanto sobre el procedimiento como sobre las cuestiones de fondo que debía regular el futuro Estatuto de la Comunidad, subyacían en ella idénticas preocupaciones sobre la constitucionalidad y sus límites de la posible inclusión de determinados contenidos, en gran medida inspirados por las reformas estatutarias ya concluidas o en tramitación en otras Comunidades Autónomas⁵⁶ y, de otra parte, surgidos de una relectura del Estatuto en vigor efectuada veinticinco años después de su aprobación⁵⁷. Por cierto, que también en este caso, como

meritado órgano consultivo dedicase la Consideración primera a justificar su competencia, razonando sobre la improcedencia de emitir dictamen facultativo cuando sobre la cuestión objeto de consulta fuese preciso un dictamen preceptivo, pero también sobre la inaplicabilidad en ese momento del art. 11 a) a la proyectada reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia por no contarse todavía con texto articulado alguno.

- 55 En concreto, las cuestiones planteadas eran las siguientes: a) la identificación de aquellas materias no catalogadas como exclusivas del Estado por el artículo 149.1 CE, y no contempladas por el Estatuto gallego de 1981, que podrían incorporarse en su reforma. b) El señalamiento de los mecanismos jurídicos que podrían establecerse en el texto estatutario con el fin de garantizar el pleno ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, especialmente de aquellas que, siendo formalmente competencias estatutarias propias, hubieran podido verse vaciadas de contenido por la interferencia de la legislación básica del Estado, intergándose, además, si sería adecuado incorporar, en la reforma del Estatuto, la jurisprudencia constitucional en materia de delimitación competencial. c) Teniendo en cuenta el desenvolvimiento legislativo llevado a cabo sobre las instituciones gallegas, aunque en muchos casos sin apoyo explícito o sin determinación específica de su *nomen iuris* en el texto estatutario, se pedía al Consejo Consultivo que identificase cuáles de esas instituciones autonómicas deberían ser incorporadas al articulado del Estatuto y, en su caso, qué modificaciones legislativas podría llevar aparejadas su incorporación. d) En cuarto lugar, se cuestionaba el valor y acomodo jurídico que, en el marco constitucional, tendría una carta de derechos y deberes incluida en el articulado del Estatuto reformado y cuáles podrían ser los mecanismos de garantía de esos derechos (ya de índole jurisdiccional o de otra naturaleza, por ejemplo arbitrales). e) Se interrogaba si se ajustaría a derecho que el Estatuto reformado estableciese la obligación de conocimiento de la lengua gallega, garantizando al mismo tiempo la no discriminación en Galicia por razón del idioma. f) Y, finalmente, de qué forma podía el Estatuto de Autonomía incluir en su texto mecanismos de participación de la Comunidad Autónoma en organismos supraestatales, bien directamente, bien a través de la representación del Estado, especialmente en lo que se refiere a las instituciones europeas, y, asimismo, establecer la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación o colaboración con otras Comunidades Autónomas españolas y con otros países en los que existen importantes comunidades gallegas.
- 56 Entre otros asuntos, se sondeaba el criterio del Consejo Consultivo acerca de la posibilidad de incorporar, estatutariamente, nuevos títulos competenciales, procedimientos que limitaran la expansividad de la normativa básica estatal, mecanismos que reforzaran la exigencia de solidaridad en la concepción y concreción normativa del sistema de financiación autonómica, instrumentos que implicasen la asunción automática de competencias incluidas en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades o bien condicionamientos de la voluntad estatal en relación con la delegación o transferencia de materias de su competencia o con la participación del Principado de Asturias en órganos estatales o en la formulación de planes o programas del Estado que incidan singularmente en el ámbito competencial autonómico.
- 57 Sin ir más lejos, como tales pueden interpretarse las consultas sobre una reordenación más coherente de contenidos que diese lugar a una estructura del Estatuto con mayor sistemática; acerca de la eliminación de los límites a la facultad presidencial de diso-

en el del Consejo Consultivo de Galicia, mereció alguna página la obligación de deslindar entre dictámenes preceptivos y facultativos sobre la reforma estatutaria a partir de la literalidad de la Ley reguladora del órgano consultivo superior del Principado de Asturias aunque ello no impidió la aceptación de la consulta recibida⁵⁸.

Precisamente, encontramos esa disparidad de caracteres en las dos consultas elevadas por las Comunidades Autónomas de Canarias y Castilla y León, que, como se dijo, a diferencia de las de Galicia y Asturias, solicitaron el parecer de sus respectivos consejos consultivos sobre proposiciones de ley orgánica de reforma de sus Estatutos ya articuladas y cuando iban a empezar a tramitarse en sus Asambleas, justo antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas. Facultativo según la Ley del Consejo Consultivo de Castilla y León⁵⁹, ese mismo dictamen adquiriría carácter preceptivo en Canarias en cuyo Parlamento la propuesta de reforma se tramitó, además, conforme al procedimiento específico previsto en su Reglamento para las proposiciones de ley de desarrollo institucional⁶⁰. Lo anterior equivale a decir que pudo obviarse el trámite de toma en consideración, pero, en lo que constituye una nota singular de la tramitación canaria, por exigencia del Estatuto cuya reforma se pretendía, la propuesta tuvo que ser remitida también a los Cabildos Insulares y a la Comisión General de Cabildos para la emisión de informes, que se añadieron al propio del Consejo Consultivo⁶¹.

Tanto en Canarias como en Castilla y León, pero asimismo en Cataluña, donde la consulta no se formuló a la Comisión Jurídica Asesora (homóloga también al Consejo

lución de la Junta del Principado; sobre la mejora de la protección jurídica dispensada a las distintas modalidades lingüísticas de Asturias; a propósito del alcance de la reserva legal para la fijación de la sede de las instituciones autonómicas o, también, acerca de la viabilidad de suprimir la exigencia estatutaria de que el Presidente del Principado deba reunir la condición de diputado de la Junta General.

- 58 Sí motivó, en cambio, el voto particular de uno de los consejeros al referido Dictamen 93/2006, para quien no procedía admitir la consulta facultativa cuando el art. 13.1 a) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, reguladora del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, “expresamente determina que en materia de [Anteproyectos de] reforma de Estatuto de Autonomía la condición, forma y categoría de dictamen solicitado debe ser de carácter preceptivo” y los de carácter facultativo, a tenor de su art. 14, se establecen sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo anterior. Repárese, sin embargo, que la Ley dice Anteproyectos de reforma con lo cual parece indicar que el dictamen se hace preceptivo desde el mismo momento en que el Gobierno dispone de un texto articulado.
- 59 No en vano la consulta se amparaba en el art. 5.1 de dicha Ley 1/2002, de 9 de abril, que la refiere a asuntos que por su especial trascendencia o repercusión la requieran.
- 60 Según el art. 11.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, este órgano “dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos: A) De competencia del Parlamento: a) Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía”.
- 61 Vid. el art. 65 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, en la redacción dada por la LO 4/1996, de 30 de diciembre, así como los arts. 55 y 148.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991. De hecho, los escritos de contestación de los distintos Cabildos tuvieron entrada en el Parlamento a lo largo del mes de marzo de 2006 y, el 18 de abril, tuvo entrada el Informe de la Comisión General de Cabildos Insulares.

de Estado), sino al Consejo Consultivo de la Generalidad⁶², los dictámenes de los correspondientes órganos consultivos realizaron análisis generales de las proposiciones de ley de reforma estatutaria. Señalaron los preceptos que eran susceptibles de reparo de inconstitucionalidad, cuáles resultaban conformes con la Carta Magna y los que, no obstante serlo, merecían que se atendieran ciertas consideraciones técnicas u observaciones a fin de incrementar su eficacia normativa⁶³. Pues bien, el resultado es que, en esos tres Parlamentos de referencia, los mencionados informes pudieron desplegar el efecto útil que se pretendía y sus diputados, tener en cuenta los reparos y argumentos que en ellos se vertían para enmendar, en muchos casos, el texto sometido a consulta. Una vez depurado en la propia Asamblea en la medida que la voluntad política admitió, se sabía que las Cortes Generales estaban llamadas a introducir, como había sucedido en las anteriores oleadas de reformas que ha conocido el Estado autonómico, ciertas dosis de homogeneidad entre los textos remitidos por los distintos Parlamentos⁶⁴. Operaría de ese modo el deseo, compartido en el fondo por muchas Comunidades y que las fuerzas políticas nacionales habrían intentado, no siempre con éxito llevar a la práctica, de que no se consagraran diferencias discriminatorias o irrazonables entre territorios. Para tratar de conseguirlo, era capital la negociación en las Cortes Generales con los delegados de las Asambleas autonómicas y, por este motivo, se propició una aplicación flexible, en algunos aspectos, de las resoluciones presidenciales que regulan el procedimiento para la reforma de los Estatutos en el Congreso y en el Senado. No obstante lo anterior, veremos que sí se han consentido diferencias que, cuando menos potencialmente, amenazan la igualdad sustancial entre Comunidades dibujando un panorama ciertamente preocupante.

62 Su Ley reguladora, 1/1981, de 25 de febrero, limita las consultas que, sobre disposiciones normativas, han de hacerse al referido Consejo Consultivo a las que versan "sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña de todos los proyectos y proposiciones de Ley" sometidos a debate y aprobación en el Parlamento de esta Comunidad (art. 8.1º) y no contempla expresamente los proyectos y proposiciones de ley de reforma del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, no sin cierta polémica porque algunos Grupos Parlamentarios (CIU y ERC) auguraban una politización en las decisiones del Consejo Consultivo, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó por unanimidad respaldar la solicitud de dictamen que había formulado el Grupo Popular, admitiendo el Consejo dicha consulta por un estrecho margen de cinco votos a dos. La controversia sobre su admisibilidad tiene su reflejo al comienzo del Dictamen 269/2005, en que, para resolver la cuestión de competencias que habían planteado aquellos dos miembros del Consejo, se esgrimirá como argumento decisivo la obligación legal de este órgano (art. 1.3 Ley 1/1981) de velar por que los proyectos y proposiciones de ley aprobados por el Parlamento catalán no infrinjan la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, restando importancia al hecho de que, en el caso en cuestión, no se tratara de una disposición cuya aprobación última correspondiera a la Asamblea autonómica.

63 A título ejemplificativo, realiza una síntesis de los reparos y opiniones vertidas por el Consejo Consultivo de Cataluña, en su Dictamen 269/2005, F. GARCÍA MENGUAL (2005).

64 Afirma esa tendencia a la prevalencia del principio homogeneizador sobre el dispositivo y se refiere a los instrumentos por los que puede ir operando A. EMBID IRUJO (2005: pp. 164-166).

4. LA TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES: LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONGRESO Y DEL SENADO DE 1993

Dentro de la segunda fase de la gestación de las reformas estatutarias, la de la aprobación, ha adquirido una importancia capital la que tiene lugar en las Cortes Generales una vez aprobado el texto por el Parlamento autonómico correspondiente. En efecto, la ausencia de un pacto previo de Estado que hubiese armonizado esta tercera oleada de reformas estatutarias ha sido sustituida en la práctica por las negociaciones llevadas a cabo en las Cortes Generales entre las delegaciones (formales o no) de las Asambleas autonómicas y los representantes de la Comisión Constitucional del Congreso. En tal sentido, la fase de materialización de la segunda voluntad, la estatal, en este procedimiento constitucional complejo ha pasado a desempeñar un papel primordial para la definición del modelo resultante siendo ocasión propicia para que los partidos políticos nacionales contrarrestaran algunas de las propuestas que habían formulado sus propias estructuras territoriales⁶⁵. Como ha resaltado la doctrina, no se trataba de operar meras reformas internas de funcionamiento en las Comunidades Autónomas, supuesto este en que el papel de las Cortes Generales debería haber sido de mera ratificación de lo actuado en los parlamentos autonómicos, sino de impulsar cambios más drásticos del Estado en su conjunto con lo que el proceso requería de la voluntad concurrente del legislativo estatal⁶⁶.

Al respecto, son de aplicación los arts. 143.3 y 152.2 CE, el art. 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como sendas Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado de 1993, con las que se pretendió integrar la laguna existente en los Reglamentos de estas Cámaras sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. En dichas Resoluciones, junto al que se denomina ordinario, aplicable a las Comunidades que accedieron a la autonomía por las vías del art. 143 y 144 CE, se detallan los dos procedimientos alternativos que pueden seguir en las Cortes Generales las reformas de los Estatutos que se elaboraron con-

65 Señala a este respecto J. A. PORTERO MOLINA (2007: p. 40), que, a fin de propiciar el necesario consenso en estas reformas de los dos grandes partidos políticos nacionales, previamente cada uno ha de lograr un acercamiento entre su dirección nacional y sus dirigentes autonómicos, que, si en el PSOE debe ser de las posiciones de estos a la primera, en el PP, sigue diciendo el autor, ha de discurrir en dirección opuesta.

66 Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ (2005: pp. 46 y 47).

forme a lo previsto en el art. 151.2 de la Carta Magna, completándose el panorama con la regulación de una serie de procedimientos especiales, entre los que, por cuanto ahora interesa, sólo se ha puesto en práctica (en esta tercera oleada) el previsto para la Comunidad Valenciana⁶⁷. Pues bien, tuvieron entrada en el Congreso y han ido o se encuentran tramitándose una tras otra (recalco la expresión porque, en las Cortes Generales, ha prevalecido el acuerdo de no simultanear en la misma fase la tramitación de dos reformas estatutarias con lo cual ello ha ido imponiendo un orden y unos tempos de espera), las nueve proposiciones de ley orgánica para la reforma de los Estatutos que han sido remitidas hasta el momento de escribir estas líneas. Decaída la concerniente al País Vasco por no superar el debate de totalidad que debía preceder a la negociación del texto⁶⁸, se aprobaron con modificaciones las de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón⁶⁹, previéndose que las próximas serán, por este orden, las de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha, que se encuentran, en distintas fases, todavía en el Congreso⁷⁰. Polémicos por distintos motivos fueron los Acuerdos de la Mesa de la Cámara Baja de calificación y admisión a trámite de las propuestas remitidas tanto por el Parlamento Vasco, en primer lugar, como por el Parlamento de Cataluña meses más tarde dado que, en ambos casos, se cuestionó la aplicación de las mencionadas Resoluciones presidenciales de 1993⁷¹. Zanjada por

67 Véanse la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993 (BOCG-Congreso, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo), y la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG-Senado, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre), sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, dictadas por aquellos órganos de gobierno de las Cámaras en el ejercicio de su función de interpretar o suplir los Reglamentos en los casos de duda y de omisión y consideradas fuente adecuada para la concreta regulación del procedimiento parlamentario de tramitación de las reformas estatutarias por el ATC 45/2003, de 10 de febrero (FJ 5).

68 Como recoge el DSCD núm. 65, de 1 de febrero de 2005, y analiza J.M. CASTELLS ARTECHE (2005: p. 180), quien destaca que, con anterioridad a dicho debate en el Congreso, la Propuesta de Estatuto Político para Euskadi había superado dos escollos judiciales, siendo uno de ellos el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación por la vía del art. 161.2 CE.

69 Con entrada en el Congreso, respectivamente, el 4 de julio y 5 de octubre de 2005, 5 de mayo, 19 y 26 de junio de 2006, la publicación definitiva de las propuestas de reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón se produjo en los BOCG-Congreso núms. A-248, de 3 de abril de 2006; B-210-16, de 18 de mayo de 2006; B-246-9, de 11 de enero de 2007; B-251-16, de 29 de diciembre de 2006, y en el BOCG-Senado núm. IIIB-20-e, de 20 de abril de 2007.

70 Donde tuvieron entrada el 14 de septiembre y 5 de diciembre de 2006 y el 1 de febrero de 2007, respectivamente.

71 En relación con la tramitación de la Propuesta de Estatuto Político para Euskadi conforme a la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993, se interpusieron dos recursos de amparo por sendos diputados del G.P. Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds y del G.P. Vasco (EAJ-PNV) que argüían que la celebración de un debate de totalidad previamente a la negociación del texto entre una delegación del Parlamento Vasco y los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso vulneraba el art. 151.2 CE. Pues bien, los AATC 44 y 45/2005, de 31 de enero, inadmitieron dichos recursos de amparo alegando que tal procedimiento estaba determinado por la CE sólo para la elaboración de los Estatutos y no para su reforma, interpretación que ha merecido las críticas de quienes, como MUÑOZ MACHADO (2005: pp. 751 y 752), la han tachado de "excesivamente literalista" y de dar peor trato a una Comunidad Autónoma existente respecto del que recibió antes de constituirse como tal. En otro orden de cosas, fue el G.P. Popular del Congreso quien interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2005, por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña como tal propuesta de reforma estatutaria, al entender que, dada la inconstitucionalidad de la iniciativa, debería haber ordenado su tramitación como reforma constitucional. En este caso, la inadmisión del Tribunal Constitucional se fundó en su reiterada doctrina acerca de los límites de las facultades de calificación y admisión a trámite por las Mesas, a las que les está vedado tanto rea-

el Tribunal Constitucional la conformidad con la Carta Magna de que la reforma de los Estatutos de las Comunidades del art. 151, con carácter previo a toda negociación bilateral, se someta a un debate de totalidad en el Congreso de los Diputados del que pueda derivar el rechazo *a limine* de la propuesta, se insistió en que el procedimiento a seguir era estrictamente el consignado en las normas supletorias de los reglamentos parlamentarios de 1993. Sin embargo, respecto de su aplicación rigurosa al conjunto de iniciativas de reforma estatutaria, hay que decir que ha ido acompañada, de hecho, por la adopción voluntaria de ciertas prácticas en las que se ha querido ver un intento de introducir mayores dosis de homogeneidad entre Comunidades del 143 y del 151 CE.

No en vano, tanto en el caso balear como en el aragonés (únicos Estatutos de los aprobados hasta ahora que debían seguir el procedimiento ordinario), se articuló, de manera ciertamente extraoficial, una suerte de negociación del texto entre una representación de la Asamblea de origen y algunos de los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso, que recordaba el trámite propio de la reforma de los Estatutos del 151 CE, a tenor de las Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado antes comentadas⁷². Aunque, insisto, ello haya tenido lugar sin formalización de ninguna clase y dejando a salvo por completo el procedimiento ordinario que fue estrictamente aplicado, se recurrió de manera reiterada a la solicitud de ampliación del plazo de enmiendas para permitir que, en el ínterin, tuvieran lugar unos contactos que facilitasen la formulación consensuada de éstas. La justificación de que los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados decidiesen voluntariamente abrir esa especie de negociación no formalizada es más que evidente si se tiene en cuenta que, una vez acordados los puntos más polémicos entre ambas representaciones, estatal y autonómica, y estipulados los textos en que tales compromisos habían de traducirse, el paso del proyecto estatutario por los distintos órganos de trabajo del Congreso y del Senado quedaba, en buena lógica, simplificado y agilizado.

lizar juicios de constitucionalidad de las iniciativas como acordar que sigan procedimientos previstos para las de naturaleza completamente distinta (ATC 85/2006, de 15 de marzo).

72 Según reza el apartado séptimo, puntos 4 y 5 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993, para la reforma de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en el art. 151.2 CE, cuando se presenten enmiendas, el Presidente del Congreso debe invitar a la Asamblea proponente a designar, si no lo hubiese hecho ya, una delegación que no exceda del número de miembros de la Comisión Constitucional y que asegure la debida representación de las formaciones políticas de dicha Asamblea. En el plazo de dos meses desde la finalización del de presentación de enmiendas, la Comisión Constitucional debe examinar la propuesta de reforma con el concurso y asistencia de la delegación respectiva para determinar, de común acuerdo, su formulación definitiva.

Debe, en consecuencia, valorarse muy positivamente que la aplicación que se ha hecho de ambas Resoluciones se haya acompañado de esos otros usos ya que, con ellos, se ha posibilitado una generalización en ciernes de alguna especialidad que, en su versión formalizada, se halla reservada a las reformas de los Estatutos aprobados conforme a lo previsto en el art. 151.2 CE. Como es sabido, la doctrina se ha mostrado muy crítica con esa diferencia de trato pues, en la práctica, tiende “a discriminar el alcance de la potestad de enmienda de las Cortes Generales” en función de cuál sea la Comunidad Autónoma autora de la propuesta de reforma⁷³. Muy al contrario, parabienes ha recibido el sistema de doble lectura que, dentro de los procedimientos especiales, regulan las Resoluciones de 1993 de las Presidencias del Congreso y del Senado para la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y que también prevé el todavía vigente Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982. Tanto es así que, como se verá, algunas Comunidades, en los nuevos Estatutos, han previsto incorporarse a ese sistema y contemplan expresamente, además, otros mecanismos que sirven igualmente para reforzar la voluntad autonómica frente a la estatal en el procedimiento de reforma.

5. LA PARTICULARIDAD DEL SISTEMA DE DOBLE LECTURA EN LOS CASOS VALENCIANO Y CANARIO

A pesar de que la Constitución distingue entre procedimiento de elaboración y de reforma de los Estatutos de Autonomía, sólo dedica a esta última cuestión dos escasos preceptos (los arts. 147.3 y 152.2) en los que, básicamente, se remite a lo que dispongan los propios Estatutos, que se ve complementado, a su vez, por lo establecido en los Reglamentos de las Cámaras. De este conjunto normativo, queremos llamar la atención ahora sobre el peculiar sistema de doble intervención por la Asamblea autonómica que, en esta tercera oleada de reformas estatutarias, ha caracterizado o caracterizará a las emprendidas por la Comunidad Valenciana y Canarias, respectivamente. En el primer caso, por prescripción del art. 61 del Estatuto de Autonomía de 1982, las Cortes Generales debían devolver a las Valencianas toda propuesta de reforma estatutaria enviada por estas que hubiese sido objeto de modificaciones a fin de que la Asamblea de origen pudiera prestar su conformidad a las mismas, pudiese rechazarlas, poniendo fin al procedimiento, o bien formular una

⁷³ Sobre el particular, se pronuncia F. LÓPEZ RAMÓN (2005: p. 25 y, especialmente, 28 y 29).

nueva propuesta de reforma que facilitara un acuerdo, por aproximación, entre el texto originario y los cambios introducidos por las Cortes Generales. Precisamente, entre los procedimientos especiales que regulan la Resolución de la Presidencia del Congreso y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 1993, sobre tramitación en las Cortes Generales de las reformas estatutarias, se halla la singularidad del supuesto valenciano que, con motivo de la propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 2005, se llevó a la práctica de la siguiente manera.

Apenas concluida la tramitación de la proposición de reforma en el Senado, fue directamente enviada a las Cortes valencianas junto con un mensaje motivado, que incorporaba las modificaciones introducidas, únicamente, en este caso, por el Congreso. La Mesa de las Cortes Valencianas, el 10 marzo de 2006, acordó darle trámite y su Presidente, oído el parecer favorable de aquella y la Junta de Síndics, aprobó una Resolución interpretativa que determinaba el procedimiento a seguir para que las Cortes Valencianas, dando efectividad a lo establecido en el art. 61 del Estatuto que estaba siendo objeto de reforma, pudieran deliberar nuevamente y pronunciarse de conformidad o no con las modificaciones que habían sido introducidas en el texto por las Cortes Generales⁷⁴. El mismo volvió a ser analizado por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad, cuyo Dictamen, sin aceptar ninguna de las enmiendas presentadas tanto por el Grupo Parlamentario *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana* (Entesa) como por el diputado del Grupo Mixto, que proponían alternativas a las formuladas por el Congreso, se pronunció a favor de la incorporación de todos los cambios, como asimismo ratificaría, tras el correspondiente debate, el Pleno de las Cortes Valencianas en su sesión de 27 de marzo de 2006⁷⁵.

Como se ha indicado, se trata de un sistema de doble intervención o lectura del texto propuesto para la reforma del Estatuto de Autonomía que también prevé el de

74 Tanto el mensaje motivado como la Resolución del Presidente de las Cortes Valencianas pueden consultarse en el BOCV núm. 178, de 13 de marzo de 2006.

75 El referido Dictamen de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalidad, aprobado el 24 de marzo de 2006, se encuentra en el BOCV núm. 182, de 26 de marzo. Véase la Resolución plenaria 215/VI, sobre la conformidad con todas modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto remitido por las Cortes Valencianas de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, en el BOCV núm. 183, de 31 de marzo de 2006.

Canarias (art. 64.2), si bien en este caso todavía no ha habido ocasión de aplicarlo porque la proposición que se encuentra en tramitación, en el momento de redactar estas líneas, no ha superado la fase de su aprobación por las Cortes Generales. Sea como fuere, subrayamos la particularidad de un procedimiento de reforma, el aplicable a las dos Comunidades citadas, en el que se potencia al máximo la voluntad de la Asamblea autonómica proponente hasta el punto de permitirle opinar y presentar alternativas a las modificaciones que el Congreso o el Senado hubiesen incorporado al texto. Aunque en ningún caso se elimine formalmente su tramitación en las Cortes Generales, el sistema descrito tiende a minimizar el papel unificador que estas estuvieran tentadas a desplegar sobre los textos en favor de una mayor responsabilidad a cargo de los Parlamentos autonómicos. Es cierto, no obstante, que la afirmación anterior queda matizada por las dinámicas de partido que se suscitan entre las estructuras territoriales y las nacionales, en las que estas pueden acabar por imponer sus propios criterios uniformizadores hasta el punto de hacer inviable que las primeras postulen alternativas en la segunda lectura. Sin embargo, obvio será también reconocer que la mera existencia y reivindicación del trámite obliga a justificar especialmente los cambios que las Cortes Generales quieran introducir en el texto con el fin de que puedan ser comprendidos y consentidos por las Comunidades a las que van referidos y, en un futuro también, por los electores convocados a la ratificación del texto mediante referéndum. Y es que tanto Canarias, en la propuesta de reforma de su Estatuto, como la Comunidad Valenciana y otras, que ya cuentan con nuevos textos aprobados, han pasado a engrosar la lista de Comunidades Autónomas que prevén el referéndum como último trámite, antes de la publicación oficial, del procedimiento de reforma estatutaria.

6. EL REFERENDUM DE RATIFICACIÓN: SU POTENCIALIDAD FUTURA

Si, hasta el año 2006, ninguna de las Comunidades Autónomas del 143 CE había previsto el referéndum popular de ratificación en el procedimiento de reforma estatutaria, que constituía característica formal típica únicamente de las reformas de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo establecido en el art. 151.2 de nuestra Carta Magna, en la actualidad son dos más las Comunidades que lo han incorporado y otras dos las que, contando con textos articulados de reforma aprobados por la propia Asamblea y remitidos para su tramitación al Congreso de los Diputados, pre-

tenden idéntico objetivo. Me refiero a la Comunidad Valenciana, Aragón y, en términos de propuesta, a Canarias y Castilla-La Mancha. Todas estas Comunidades, aunque en el caso de estas dos últimas a falta de que las Cortes Generales lo confirmen así, contemplan que una buena parte de las reformas de los nuevos textos estatutarios que se produzcan en un futuro se sujetarán a referéndum positivo de los electores de la Comunidad Autónoma, que habrá de convocarse en un determinado plazo desde la aprobación del texto por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica⁷⁶. A este propósito, se prevé que dicha aprobación incluya la autorización del Estado para que el Presidente de la Comunidad en cuestión convoque el citado referéndum excepto que se trate de un supuesto excluido del mismo como sin ir más lejos, para las reformas que sólo impliquen ampliación de competencias autonómicas, han dispuesto algunas Comunidades⁷⁷. En el caso de Aragón, su Estatuto de Autonomía de 2007 (art. 115.7), en lugar de prever la no celebración de referéndum genéricamente para ciertos tipos de reformas, tales como las competenciales, establece que la convocatoria de la consulta popular, autorizada en todo caso desde el momento en que las Cortes Generales aprueben una reforma, sólo se llevará materialmente a cabo si así lo acordasen las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Eso sí, los citados Estatutos previeron, en sus disposiciones transitorias, que las propias reformas que estaban dando lugar al nacimiento de la exigencia de referéndum confirmatorio por los electores quedasen exentas de este requisito formal, que se aplicaría entonces a las que pudieran acometerse en el futuro⁷⁸. De la nueva hornada de reformas estatutarias, hasta el momento presente sólo la del Estatuto de Cataluña, aprobada en 2006, y la del Estatuto para Andalucía, que fue promulgada en marzo de 2007, han estado sujetas a este requisito por prescripción del art. 152.2 CE. En el primer caso, dicha consulta tuvo lugar el 16 de junio de ese año⁷⁹, obteniendo un 73,9 por ciento de votos a favor frente al 20,76 por ciento de votos en contra y al 5,34 por ciento de votos en blanco. Los resultados anteriores, sin embar-

76 Según rezan los arts. 81.5 EACV, 115.7 EAAr, 163.1 b) y 163.4 de la propuesta de Estatuto de Canarias, así como 170.2 y 170.6 de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha.

77 El art. 81.5 EACV permite que pueda no convocarse referéndum en tales casos mientras los arts. 164 de la propuesta de Estatuto de Canarias y 170.6 de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha eximen en términos taxativos de dicho requisito a ese tipo de reformas.

78 Disposición transitoria quinta tanto del EACV como del EAAr. Sin embargo, ni la propuesta de Estatuto de Autonomía de Canarias ni la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha prevén esa exclusión de la convocatoria de referéndum en sus transitorias.

79 Convocada por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, del Presidente de la Generalidad de Cataluña (DOGC de 19 de mayo).

go, requieren una importante matización a efectos de calibrar correctamente el respaldo que obtuvo la reforma entre los ciudadanos pues apenas acudió a las urnas la mitad de los electores que estaban convocados, alcanzándose un porcentaje de abstención del 50,59 por ciento. Más de dos millones y medio de ciudadanos decidieron aquel día no pronunciarse en modo alguno sobre una reforma que había suscitado tantas polémicas e interés mediático. Además de que la consulta provocó una crisis en el Gobierno tripartito catalán con el cese de todos los consejeros de *Esquerra Republicana de Catalunya* tras la decisión de este partido de pedir el “no” en el referéndum por considerar que el texto del Estatuto había sido totalmente descafeinado respecto al aprobado en el Parlamento catalán⁸⁰, el alto porcentaje de abstención alcanzado hace obligada una reflexión sobre la falta de implicación de los ciudadanos y la responsabilidad en ello de la clase política. Porque, ¿cómo se explica que una reforma que obtuvo un 88,88 por ciento de apoyo de los diputados autonómicos y un 54 por ciento de apoyo de los diputados en el Congreso fuera expresamente respaldada tan sólo por el 36,53 por ciento de los catalanes con derecho a voto? Interrogantes similares suscita el caso andaluz, donde el 81,45% de los sufragios positivos que se emitieron en la consulta celebrada el 18 de febrero de 2007 (frente al 9,48% de votos en contra; 3,07% de votos en blanco y 0,96% de votos nulos) no puede ocultar los datos sobre la escasa participación, que osciló entre el 32,36% en la provincia de Málaga y el 44%, como índice más alto de los alcanzados en el conjunto de la Comunidad Autónoma, en la provincia de Jaén. La complejidad de la pregunta acerca de la aparente indiferencia ciudadana hace que no podamos examinarla con detalle en este trabajo, pero sí podemos plantearnos qué información y cauces de participación se han brindado a los ciudadanos durante la tramitación de las reformas estatutarias para poner de relieve que acaso no se haya hecho lo necesario para implicarles e interesarles en los procesos emprendidos.

7. LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS

La referencia que acabamos de hacer a la celebración o no de referéndum para la ratificación de las diversas reformas estatutarias no agota todas las posibilidades que existían para arbitrar la participación ciudadana en los procesos. Por el contrario, durante la tramitación de los respectivos textos en las distintas Comunidades eran

80 El Presidente de la Generalidad decidió el adelanto de las elecciones, que se celebraron el 1 de noviembre de 2006.

imaginables fórmulas concretas para captar las demandas y opiniones de los ciudadanos ante decisiones como las que acabaron plasmándose en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, el balance general a ese respecto puede decirse desigual y demostrativo de que los cauces participativos dispuestos directamente al servicio de la ciudadanía por los Parlamentos y ejecutivos autonómicos han sido, sin duda, insuficientes. En muchos casos, su opinión ha sido contrastada a través tan sólo de la comparecencia de distintos agentes sociales (representantes de sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de vecinos, de consumidores, etc.) ante las comisiones especiales de estudio o legislativas permanentes encargadas de tramitar la reforma del Estatuto⁸¹. Es verdad que la información relativa al desarrollo de las distintas fases del procedimiento seguido ha estado a disposición de los ciudadanos de cada Comunidad en las páginas *web* de los respectivos Parlamentos o, en algún caso, de los ejecutivos, pero, con contadas excepciones, no se han aprovechado las oportunidades que ofrecen esas mismas herramientas informáticas para hacer llegar directamente a los diputados las opiniones y demandas de la ciudadanía⁸². En realidad, esa falta de sintonía, pese a que abunde la comunicación institucional, no es un mal específico de las últimas reformas estatutarias sino que aqueja a la labor política en general y parlamentaria en particular de nuestro país como denunció la Comisión Especial de Estudio sobre redes informáticas del Senado en 1999⁸³. La mayor parte de los ciudadanos parecen sentirse poco motivados por los asuntos que se discuten en los Parlamentos y, por esa u otras circunstancias, se les ofrecen pocos cauces de participación activa en la adopción de decisiones. El acercamiento entre unos y otros se resiste y, lógicamente, resulta inevitable que, cuando después se demanda que esa ciudadanía olvidada se pronuncie en consultas populares, la respuesta sea, en buena medida, la indiferencia. Tal vez ninguna fuerza política ha explicado suficientemente a los ciudadanos de su Comunidad en qué podía contribuir a la mejora de su vida cotidiana la reforma del Estatuto o acaso, como también

81 Es el caso de las Comunidades del País Vasco, Andalucía y Castilla-La Mancha, como reflejan los trabajos de dichas comisiones que se publicitan en las *web* de sus Parlamentos.

82 Como notable excepción debe reputarse el enlace que proporciona la página *web* del Gobierno de Canarias al que se publicita ya como "nuevo estatuto" <<http://www.gobcan.es/nuevoestatuto/>>, donde el ciudadano puede participar en diversos foros sobre temas tales como las nuevas competencias, la reforma electoral, el hecho diferencial canario o la ultraperifericidad de la Comunidad, entre otros. Igualmente, la *web* del Parlamento vasco permite, con carácter general, que los ciudadanos planteen sus preguntas y propuestas directamente a los Grupos Parlamentarios y obtengan respuesta de estos a propósito de cualesquiera contenidos temáticos. Igualmente, debe reseñarse el empleo que se hizo de las nuevas tecnologías durante la tramitación en las Cortes Valencianas de la propuesta de reforma del Estatuto de esta Comunidad pues, como comentan J. GUILLEM CARRAU y F.J. VISIEDO MAZÓN (2007 b: p. 167 y ss.), se dispuso un espacio en su *web* donde los diputados podían ser contactados por los ciudadanos, propiciándose así el diálogo entre representantes y representados.

83 Puede consultarse su Informe en el BOCG-Senado núm. 812, de 27 de diciembre de 1999.

se ha afirmado, el ciudadano ha comprendido que ni la calidad de vida ni los niveles de prestación de servicios traen causa directa de la mayoría de cuestiones en que han estado centradas las reformas⁸⁴. La falta de estímulo a la participación popular es una de las críticas que, desde un punto de vista formal, pueden hacerse a los procesos de reformas emprendidos aunque, desde luego, no la única.

III VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS PROCESOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA INCIDENCIA QUE EL PROCEDIMIENTO HA TENIDO SOBRE LA INCLUSIÓN Y ALCANCE EN LOS ESTATUTOS DE DETERMINADOS CONTENIDOS

Tras haber examinado hasta aquí los rasgos más característicos del procedimiento seguido por las últimas reformas estatutarias, se impone que realicemos una valoración crítica de los resultados alcanzados tanto desde una perspectiva formal como material. En una primera aproximación, los textos finales de los Estatutos que han sido reformados resultan, a todas luces, excesivamente prolijos y ambiguos. Tanto es así respecto de la primera característica que el procedimiento seguido ha determinado que no se trate en puridad de meras reformas sino de Estatutos de nueva planta⁸⁵, y que estos se estructuren al modo de una Constitución⁸⁶. En cuanto a la imprecisión o vaguedad de los textos, como se anticipó, en muchos casos tal ha sido el peaje conscientemente satisfecho al tratar de consensuar al máximo la regulación de algunos aspectos en los Parlamentos de origen. En otras ocasiones, la falta de claridad obedece a una mala técnica legislativa o a una no menos deficiente sistemática

84 Significativamente, desde el ámbito político, J.C. RODRÍGUEZ IBARRA (2005: p. 14). Por su parte, desde el mundo del derecho y con datos sociológicos en la mano, abunda sobre la inexistencia de una demanda social de reformas en relación, por ejemplo, con el Estatuto de Galicia C. RUIZ MIGUEL (2007: pp. 356 y 357).

85 Así lo señala C. RUIZ MIGUEL, (2007: pp. 354 y 355). Sólo la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del EAIB, respeta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE 29 julio) y ello por cuanto contiene una Exposición de Motivos de la Ley Orgánica a la que sigue un artículo único compuesto por el Preámbulo, el articulado y las correspondientes disposiciones del Estatuto. Por ello, la citada LO 1/2007 no incluye disposición derogatoria a diferencia de lo que han hecho las otras cuatro leyes orgánicas que han aprobado reformas estatutarias hasta la fecha. Llamativo es el caso del EACV porque utilizando, aunque indebidamente, la técnica legislativa propia de las leyes de modificación, caracterizada por la indicación sucesiva de cómo quedan los artículos que son objeto de cambios, también ha procedido a derogar la Ley Orgánica que dice reformar. Aunque, como ha afirmado V. GARRIDO MAYOL (2007: p. 147), el desliz técnico no pueda ocultar la voluntad verdadera del legislador que no es otra que la subsistencia de la Ley Orgánica anteriormente vigente con la redacción dada por la de reforma, lo cierto es que el caso nos permite abundar en las deficiencias de técnica legislativa a que nos referíamos en el texto.

86 Con la salvedad del EACV, que sólo ha incrementado en 20 su número de artículos hasta alcanzar los 81, los demás Estatutos reformados hasta la fecha han duplicado cuando no triplicado su extensión de forma que, al margen del aparato de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, han quedado como sigue: EAAr: 115 artículos estructurados en 9 títulos; EAIB: 139 artículos en 9 títulos; EAC: 223 artículos en 7 títulos y, por último, el más extenso a día de hoy, el EAA: nada menos que 250 artículos en 10 títulos.

de contenidos. Junto a todo ello, llama poderosamente la atención la inclusión de determinadas materias⁸⁷, lo que, por el efecto mimético posterior, ha llegado a producir en algunos casos un verdadero diálogo entre Estatutos, una batalla dialéctica (recuérdese la del agua) cuya última palabra se ha residenciado en el Tribunal Constitucional. En efecto, a la conflictividad previa que generaron ciertas iniciativas de reforma⁸⁸, hay que sumar la gran cantidad de recursos interpuestos contra los Estatutos reformados⁸⁹, muchos de los cuales podrían haberse evitado con un gran pacto global previo que marcara los límites de las operaciones de reforma y que trascendiera los consensos que a menudo se han dado en los procesos parciales.

Y es que la innovación más importante que se aprecia desde el punto de vista procesal es la que el Consejo Consultivo del Principado de Asturias bautizó como *supresión de la condicionalidad del proceso de desarrollo estatutario*⁹⁰. Dicho de otro modo, a diferencia de ocasiones anteriores en las que, con carácter general, se había optado por subordinar el desenvolvimiento de las iniciativas de reforma estatutaria a un pacto previo de ámbito estatal para garantizar la homogeneidad y coherencia del diseño del Estado autonómico, esa condicionalidad no ha estado presente en las últimas reformas, lo que ha llevado a cada Comunidad a activar la suya de forma independiente, sin esperar o propiciar un marco consensuado que encauzara su desarrollo. Así, aunque entre los distintos procesos de reforma se hayan observado las ya apuntadas similitudes formales y por mucho que, en las Cortes Generales, se haya tratado de introducir ciertas dosis de homogeneización entre los textos remitidos por las distintas Asambleas legislativas, lo innegable es que se ha abierto un horizonte de fuertes disparidades potenciales desde un punto de vista material.

87 A título meramente simbólico, pero expresivo de lo que afirmamos, véase el art. 57 EACV relativo al Real Monasterio de Santa María de la Vallidigna como templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia. En otro orden de cosas, como ha abundado la doctrina, se han generalizado catálogos de derechos que a menudo carecen de garantías específicas y suscitan problemas de titularidad, se contemplan numerosas remisiones a leyes estatales cuyo futuro contenido se obliga a revisar o se intenta el blindaje de las propias competencias apelando a la cualidad del Estatuto como complemento constitucional [DE LA QUADRA-SALCEDO (2005: p. 181 y ss.), entre otros contenidos polémicos.

88 A los recursos contra las propuestas de reforma vasca y catalana que hemos mencionado a lo largo del presente trabajo, debe añadirse el conflicto positivo de competencias que planteó el Gobierno de Navarra contra la primera aunque decayera por falta de objeto (ATC 221/2005, de 24 de mayo), al no superar dicha propuesta el debate de totalidad en el Congreso.

89 A la cabeza de todos ellos se encuentra el EAC que ha sido recurrido por los gobiernos de La Rioja, Murcia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Aragón, así como por el Defensor del Pueblo y más de cincuenta diputados del G.P. Popular del Congreso. El EACV fue recurrido por los ejecutivos de las Comunidades de Aragón y de Castilla-La Mancha; el EAA, por el Consejo de gobierno de la Junta de Extremadura mientras, en las últimas semanas, el gobierno riojano ha recurrido el EAAr.

90 Así se pronunció, en su ya citado Dictamen núm. 93/2006, p. 38, al ser interrogado sobre si debería reservarse la determinación de ciertos aspectos de la configuración jurídica del Estado a procedimientos y órganos en los que todas las Comunidades Autónomas tuvieran participación. Lamenta, asimismo, la falta de un acuerdo de fondo sobre la organización territorial del Estado J.L. CASCAJO CASTRO (2005: p. 61).

Se han sentado las bases para que, a partir de ahora, se incremente la desigualdad entre Comunidades, aumenten los espacios de exclusión sobre las oportunidades de integración⁹¹ y se produzca un alejamiento del horizonte final de federalización de nuestro sistema que reclamaría una mayor equiparación sustancial del conjunto de Comunidades Autónomas⁹². Buena muestra de todo ello la suponen los distintos modelos de financiación que recogen los Estatutos reformados (pues parecen difícilmente conciliables entre sí⁹³) o el riesgo existente a que se generen diversas interpretaciones del alcance de las competencias estatales atribuidas por la Constitución dependiendo de las dicciones que encontramos en los distintos Estatutos⁹⁴. Aunque algunas Comunidades hayan ejercitado su autogobierno de un modo más atemperado en esta última oleada reformista, otras han llevado al extremo la idea del mito Constitución, produciéndose una “ruptura de la homogeneidad de contenidos de los Estatutos conformada alrededor de la dicción del art. 147 CE”⁹⁵.

Con todo, el problema principal es que nada nos garantiza que las reformas acometidas vayan a solucionar los problemas que tiene nuestro Estado autonómico y, en cambio, sí pueden poner en solfa principios básicos del sistema como el de solidaridad interterritorial⁹⁶. La pugna entre la igualación y la diferenciación entre Comunidades Autónomas parece puede seguir saldándose a favor de la segunda en aspectos clave, como la financiación, cuando la primera ha sido reputada garantía del buen funcionamiento del Estado autonómico, así como de su capacidad de integración⁹⁷. No en vano, más allá de la diversidad expresamente contemplada en la Constitución, se hace difícil encontrar justificación constitucional para las asimetrías⁹⁸, lo que puede llevar al Alto Intérprete de aquella a tener que declarar la no conformidad de algunas regulaciones introducidas o a sentenciar la interpretación ajustada de otras. Serán así los años venideros los que situarán en su justo alcance las reformas actuales, fruto de las cuales parece haber habido casi unanimidad en la denuncia de determinados usos y desusos de nuestro Estado autonómico con independencia de que se compartan o no las soluciones propuestas por los nuevos Estatutos.

91 En palabras de J.J. SOLOZÁBAL (2004: p. 7).

92 Véase L. ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 39).

93 Para una aproximación al tema, véase el análisis de J. LÓPEZ LABORDA (2007).

94 Vuélvase sobre DE LA QUADRA-SALCEDO (2005: p. 197), que afirma tratarse de la *nueva perplejidad del jurista persa*.

95 En expresión de J. TUDELA ARANDA (2007: p. 104).

96 Vid. A. BARRERO ORTEGA (2006: p. 293).

97 Son palabras de J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1998).

98 De nuevo, vid. A. BARRERO ORTEGA (2006: p. 295), y también J.A. PORTERO MOLINA (2007: p. 38).

IV LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DEL FUTURO: LOS NUEVOS REQUISITOS PROCEDIMENTALES

Analizadas las principales características que, procedimentalmente, han enmarcado la última oleada de reformas estatutarias, con las innegables consecuencias que ello ha tenido sobre la inclusión y alcance de determinados contenidos, podríamos concluir con una breve referencia a algunos de los requisitos formales que deberán observarse en el futuro ya que también han sido objeto de reconsideración en estos momentos de mudanzas. Como la Constitución remite a los propios Estatutos la regulación del procedimiento a seguir para la reforma de estos, con motivo de la revisión de sus contenidos globales que se está produciendo en los últimos años las Comunidades Autónomas han aprovechado para reforzar, desde sus normas institucionales básicas, el papel de las Asambleas de origen en la aprobación en sus estrictos términos de los textos que al efecto envían a las Cortes Generales. De las cinco Comunidades que han aprobado ya nuevo Estatuto, todas, excepto Baleares, han introducido algún cambio a fin de potenciar la prevalencia del criterio autonómico en el procedimiento complejo de la reforma, que requiere la plasmación de dos voluntades. Así, Cataluña y Andalucía, que, como Comunidades del art. 151 CE, ya distinguían dos procedimientos de reforma, uno de los cuales atenuaba el papel de las Cortes Generales a la mera ratificación por Ley Orgánica de la iniciativa mientras, en el otro, éstas debían acordar el texto con una delegación de la Asamblea proponente, han robustecido la posición de sus respectivos Parlamentos mediante la previsión expresa en el Estatuto de que, en cualquier momento, podrán retirar las propuestas de reforma que hayan enviado para su tramitación a las Cortes Generales antes de ser aprobadas definitivamente⁹⁹. Lo que hasta ahora sólo se encontraba expresamente reconocido en el apartado quinto de las Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado de 1993, tantas veces aludidas *supra*, eleva su rango y se incorpora al contenido de las normas institucionales básicas de esas y otras Comunidades Autónomas, haciéndose indisponible unilateralmente por el Estado. Lo recoge también el nuevo Estatuto de Autonomía aragonés, que, por lo demás, como establece el de la Comunidad Valenciana, ha tratado de aproximar el régimen jurídico de la reforma al que era propio de las Comunidades del 151 CE, no solamente al

⁹⁹ Se requiere mayoría absoluta para la adopción del acuerdo de retirada por el Parlamento de Cataluña y mayoría de tres quintos de los diputados en el Parlamento andaluz según los arts. 223.1 h) y 250 de sus respectivos Estatutos.

prever la convocatoria de referéndum de ratificación de dicha reforma por los electores, sino también a través de la formalización de las negociaciones entre los representantes autonómicos y los diputados y senadores, que, en el futuro, se llevarán a cabo por medio de la participación de una delegación de la Asamblea proponente en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales¹⁰⁰. Se supera así con creces la parca y poco activa presencia que hasta ahora tenían formalmente reservada los miembros de aquella, limitada como se encontraba a la presentación de la propuesta por una terna designada por el Parlamento autonómico durante el debate de totalidad con que se iniciaba la tramitación de la reforma por las Cortes Generales¹⁰¹.

Idéntica tendencia a tratar de minimizar el alcance del papel que estas desempeñan en la reforma estatutaria, aunque todavía muy lejos del procedimiento más especial de todos que es el que se aplica a Navarra¹⁰², se observa en los Estatutos que en estos momentos se encuentran en el Congreso, pendientes de culminar su tramitación. Si, en el caso canario, se ha propuesto el mantenimiento de la ya referida doble lectura y se pretende el reforzamiento aún más de la voluntad de la Asamblea autonómica con la exigencia de que se constituya una ponencia paritaria entre el Congreso de los Diputados o Senado y el Parlamento de Canarias para alcanzar un acuerdo sobre el texto, Castilla y León postula también esos dos requisitos mientras Castilla-La Mancha, aun no optando por el sistema de devolución al Parlamento de origen de las propuestas de reforma enmendadas por las Cortes Generales, proyecta, al menos, hacer mención expresa a la facultad de retirada de la iniciativa en cualquier momento anterior a su aprobación definitiva.

Contra lo que habían postulado algunos autores¹⁰³, en los nuevos textos de los Estatutos no se ha suprimido la iniciativa estatal para las reformas estatutarias ni se

100 Vid. arts. 115 EAAr y 81 EACV. La aplicación a todas las Comunidades del sistema de participación de una delegación parlamentaria autonómica en la correspondiente Comisión del Congreso o del Senado al objeto de elaborar el texto de común acuerdo fue tempranamente reclamada por M. ARAGÓN REYES (1993: p. 215).

101 Así lo recoge el apartado tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, y el apartado tercero, punto 4 de su homóloga de la Presidencia de la Cámara Alta.

102 De acuerdo con los apartados decimotercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y decimocuarto de la Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, toda propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que sea admisible la presentación de enmiendas (tan sólo propuestas de veto en el Senado).

103 Entre otros, F. LÓPEZ RAMÓN (2005: p. 27).

ha generalizado la iniciativa local¹⁰⁴. Y no es que no hayan faltado intentos de conseguir, al menos, lo primero, sino que, en tales casos, como se puede augurar que sucederá con las proposiciones de reforma de los Estatutos de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha, que persiguen esa misma eliminación, los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales enmendaron los textos que habían sido remitidos por los Parlamentos autonómicos para recuperar la iniciativa de la reforma a favor de estas¹⁰⁵. En resumen, debe valorarse muy positivamente el fortalecimiento que, de la negociación del texto entre ambas representaciones, estatal y autonómica, de la voluntad de la Asamblea de origen y de la participación ciudadana a través del referéndum, han introducido los nuevos Estatutos en un procedimiento de reforma que, con motivo de las aprobadas en los dos últimos años en nuestro país, hemos tratado de analizar con el presente trabajo.

Zaragoza, septiembre de 2007

V BIBLIOGRAFÍA

ABERTÍ ROVIRA, Enoch (2007), “El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 263-272.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2007): “Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 41-63.

AJA, Eliseo (2005): “La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 191-220.

104 Por ahora, sólo el Estatuto de Cataluña reconoce facultad de iniciativa para la reforma a un 20 por ciento de los Ayuntamientos de Cataluña, que representen a un mínimo del 20 por ciento de la población, como asimismo establece que podrán ejercerla 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto [art. 222.1 a)].

105 En las respectivas propuestas de reforma de los Estatutos de Canarias [art. 163.1 a)], Castilla y León (art. 91.1) y Castilla-La Mancha (art. 170.1) que tuvieron entrada en el Congreso, se ha eliminado tanto la iniciativa del Gobierno de la Nación que, a día de hoy, prevé alguno de ellos (Castilla-La Mancha) como la de las Cortes Generales.

AJA, Eliseo y VIVER PI-SUNYER, Carles (2003): “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 69, pp. 69-113.

ARAGÓN REYES, Manuel (1990): “La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* núm. 2, pp. 31-46.

ARAGÓN REYES, Manuel (1993): “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Documentación Administrativa* núm. 232-233, pp. 197-221.

BARRERO ORTEGA, Abraham (2006): “Sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma estatutaria”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 61, pp. 283-297.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel (2006): “Cataluña”, *iustel.com, Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, junio.

CANO BUESO, Juan (2007): “Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 18, pp. 147-164.

CASCAJO CASTRO, José Luis (2005): “La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites”, en *Claves de razón práctica* núm. 151, pp. 60-63.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel (2005): “País Vasco”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 173-190.

CONTRERAS CASADO, Manuel (2005): “Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 95-121.

CORRETJA TORRENS, Mercè y VIVER PI-SUNYER, Carles (2005): “La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat”, en *Activitat Parlamentària* núm. 7, (ejemplar especial Estatut d'Autonomia), pp. 17-33.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás (2005): “La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de «blindar» las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria”, en *Cuadernos de Derecho Público* núm. 24, pp. 175-199.

EMBID IRUJO, Antonio (2004): “¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad”, en *Justicia Administrativa* núm. 22, pp. 5-17.

EMBID IRUJO, Antonio (2005): “Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 147-170.

GARCÍA MENGUAL, Ferrán (2005): “La constitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: consideraciones del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya”, en *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 4, pp. 275-308.

GARRIDO MAYOL, Vicente (2007), “La forma de la reforma”, en la obra colectiva dirigida por él mismo *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 133-148.

GUILLEM CARRAU, Javier y VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (2006): “Comunidad Valenciana”, en *iustel.com, Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, junio.

GUILLEM CARRAU, Javier y VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (2007 a): “Los trámites parlamentarios y sus consecuencias en el contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 18, pp. 165-193.

GUILLEM CARRAU, Javier y VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (2007 b): “Novedades en los trabajos parlamentarios de la reforma del Estatuto”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 149-171.

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio (1991): *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J. (2006): “Andalucía”, en *iustel.com, Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, junio.

JÁUREGUI, Gurutz (2006): “Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos de reforma estatutarios”, en *Jornada sobre “Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía”*, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad y colgada en su *web* <www.fundacionmgimenezabad.es>.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2007): “Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 627-641.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2005): “Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera oleada estatutaria”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 15-33.

MARTÍN-REBOLLO, Luis (2003): “Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, pp. 33-68.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004): “El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias”, en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 731-753.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2005): “Reforma constitucional y reforma estatutaria”, en *De la reforma estatutaria*, VIII Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 37-94.

PORTERO MOLINA, José Antonio (2007): “Los retos del Estado de las Autonomías”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 21-40.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan Ramón: “Islas Canarias”, en *iustel.com*, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, junio.

RODRÍGUEZ IBARRA, Juan Carlos (2005): “El anverso y el reverso de las reformas estatutarias”, en *Temas para el debate* núm. 126, pp. 13-16.

RUIZ MIGUEL, Carlos (2007): “El Estatuto de Galicia: ¿Reforma? ¿Necesaria?”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 351-362.

SUAY RINCÓN, José (2007): “Estatuto de Autonomía de Canarias: perspectivas de reforma”, en Vicente GARRIDO MAYOL (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, pp. 365-391.

VIVER PI-SUNYER, Carles (2004): “Tribunal Constitucional y Estado de las Autonomías”, en *Homenajes a la Constitución*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp.

VIVER PI-SUNYER, Carles (2005): “En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridico-constitucional”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals* núm. 1, pp. 97-130.

SANZ PÉREZ, Ángel L.: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (1998): *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (2004): “Consideraciones sobre las reformas estatutarias”, Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública (Goberna), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

TUDELA ARANDA, José (2007): “A modo de aproximación del Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 30, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 89-145.