

Javier García Fernández  
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE ALICANTE

# LAS LEYES AUTONÓMICAS DE MAYORÍA REFORZADA. NOTAS PARA SU CONFIGURACIÓN COMO CATEGORÍA NORMATIVA

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 LA REGULACIÓN DE LAS LEYES DE MAYORÍA REFORZADA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
- 3 LOS CONTENIDOS ESTATUTARIOS PARA LOS QUE SE EXIGE MAYORÍA REFORZADA.
- 4 LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS MAYORÍAS REFORZADAS.
- 5 PROBLEMAS PREVIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA CATEGORÍA DE LEYES AUTONÓMICAS DE MAYORÍA REFORZADA.
- 6 HACIA UNA CATEGORÍA DOGMÁTICA COMÚN.
- 7 PERFILES DOGMÁTICOS DE ESTAS LEYES AUTONÓMICAS.
- 8 ALGUNOS PROBLEMAS QUE DIFICULTAN LA CONFIGURACIÓN DOGMÁTICA.

## 1 INTRODUCCIÓN

Casi todos los Estatutos de Autonomía contemplan la exigencia de mayorías cualificadas o reforzadas para la aprobación de algunas Leyes. Esta exigencia de mayorías especiales es una de las variedades de las *leyes reforzadas* que se conoce en la doctrina<sup>1</sup>, siendo otras de estas variedades las Leyes que requieren referéndum (como los Estatutos de Autonomía elaborados conforme al artículo 151 o a la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución), las que tienen atribuido un sujeto específico para la iniciativa (todos los Estatutos de Autonomía o las Leyes de Presupuestos Generales del Estado) o, en fin, las que precisan acuerdo previo de un determinado órgano aunque éste no sea titular de la iniciativa (la modificación del régimen económico-fiscal de Canarias, la aprobación del cupo en los Conciertos entre el Estado y la

<sup>1</sup> Sobre las denominadas leyes reforzadas, véase, por todos, Carlos BLANCO DE MORAIS: «Le finalitè politiche delle leggi rinforzate», *Quaderni costituzionali*, año 18, núm. 1, aprile 1998, págs. 27-41.

Comunidad Autónoma del País vasco, los Convenios Económicos del Estado con la Comunidad Foral de Navarra o, en el ámbito autonómico, la Ley de creación de comarcas en Andalucía que requiere el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y cuya iniciativa corresponde al Consejo de Gobierno o las Leyes valencianas de división comarcal y de creación de áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas en donde es preciso dar audiencia a las Entidades Locales afectadas). Por consiguiente, las Leyes que requieren para su aprobación una mayoría cualificada no son más que una variedad de esa categoría más genérica de Leyes reforzadas.

Lógicamente, las Leyes autonómicas de mayoría cualificada se aproximan mucho a las Leyes orgánicas de la Constitución española. Pero proximidad no significa identidad. Ni desde un criterio nominal ni desde la variedad que suponen diecisiete ordenamientos distintos se puede pensar en la identidad de unas y otras que, sin embargo, poseen un elemento sustancial común cual es la derogación del principio de mayoría. Principio de mayoría que por contener, como ha señalado, Rubio Llorente, un principio de legitimación de la decisión adoptada y del poder que lo adapta, deviene en principio axiológico<sup>2</sup> que exige ser examinado desde una perspectiva constitucional, a la que, por cierto, ya ha dado respuesta el Tribunal Constitucional.

Parece útil por ello intentar la construcción dogmática de esa categoría de las Leyes autonómicas de mayoría reforzada. Para ello hay que examinar en primer lugar su legitimidad constitucional y, si la poseyeran, pasar a ver a continuación si diecisiete ordenamientos distintos, bien que en el marco de una misma Constitución, permiten construir una categoría dogmática unitaria. Pero antes de estas dos operaciones conviene recordar el régimen jurídico de estas Leyes en los distintos Estatutos de Autonomía.

2 Francisco RUBIO LLORENTE: «Minorías y mayorías en el poder constituyente», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, pág. 33 (reproducido en su *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 135-163). Véase también sobre el principio de mayoría, Giuliano AMATO: «Il dilemma del principio maggioritario», y de Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Democrazia e principio maggioritario», ambos en *Quederni costituzionali*, año 14, núm. 2, agosto 1994, págs. 171-186 y 187-233.

## 2 LA REGULACIÓN DE LAS LEYES DE MAYORÍA REFORZADA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La previsión estatutaria de leyes de mayoría reforzada es un fenómeno algo tardío y en todo caso progresivo dentro del ordenamiento autonómico. El Estatuto de Autonomía para el País Vasco sólo estableció el requisito de la mayoría absoluta para el Reglamento del Parlamento Vasco (artículo 27.1) y no lo contempló para Leyes eventualmente polémicas como la que regularían la sede de las instituciones (artículo 4), la aprobación de la incorporación de otros territorios [artículo 8.c)] o, en fin, la regulación del Gobierno (artículos 30 y 3.3). También el Estatuto de Autonomía de Cataluña adoptó una posición aun más reticente hacia las mayorías cualificadas pues ni siquiera el Reglamento del Parlamento requiere, en el Estatuto, una mayoría especial<sup>3</sup>. Parece pues que los primeros Estatutos de Autonomía no consideraron políticamente necesario o jurídicamente viable introducir mayorías especiales salvo, en el caso vasco, para el Reglamento del Parlamento que tenía una cierta cobertura en el antecedente del artículo 72.1 de la Constitución.

El cambio se produce, todavía con un alcance muy modesto, en el Estatuto de Autonomía para Galicia. En esta norma, además de exigir también la mayoría absoluta para el Reglamento del Parlamento (artículo 12.1), el artículo 8 introdujo la exigencia de una mayoría de dos tercios para la Ley que fijara la sede de las instituciones autonómicas. Esta previsión estatutaria merece varias acotaciones. En primer lugar hay que señalar que es la primera previsión de Leyes reforzadas que emerge en el ordenamiento autonómico, previsión que trata de buscar consensos amplios para un tema que en aquel momento podía generar tensiones fuertes dentro de Galicia. Por otra parte, este Estatuto, igual que hizo el vasco sin exigir mayorías cualificadas, viene a interpretar de forma peculiar el artículo 147.1.c) de la Constitución que exige que el Estatuto de Autonomía contenga la sede de las instituciones propias de autogobierno. El tema no es

<sup>3</sup> No se puede considerar que el artículo 32.5 del Estatuto, que establece que los acuerdos son válidos por aprobación de la mayoría de los presentes «excepto en los casos en que el Reglamento o la Ley exijan un quórum más elevado», pues esta previsión sólo se puede referir a acuerdos no normativos. Como veremos con detenimiento más abajo, si el Estatuto de Autonomía no prevé Leyes de mayoría reforzada, las Leyes tampoco podrían preverlo y si el Reglamento de la Cámara tampoco precisa esa mayoría, no podrían exigir la misma para actos de contenido normativo. Sobre esta previsión del Estatuto véase Francesc PAU VALL: «Organización y funcionamiento del Parlamento (EAC 32)», en la obra col. *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, vol. III, pág. 197, donde sólo se señala que conforme al Reglamento de la Cámara la aprobación de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía requiere mayoría absoluta.

baladí porque ha obligado incluso a pronunciarse al Tribunal Constitucional en la sentencia 89/1984, de 28 de septiembre<sup>4</sup>, el cual consideró que no existe una reserva estatutaria absoluta frente a las Leyes autonómicas y que un precepto como el recurrido<sup>5</sup>, es lícito porque «establece qué órgano habrá de determinarla (la sede), cuando y donde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el art. 147.2.d) una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa». Esta interpretación no ha sido acogida pacíficamente por la doctrina<sup>6</sup> y sin que el tema nos desvíe de las mayorías cualificadas podría apuntarse que quizá estemos ante uno de los supuestos que justifican las mayorías cualificadas, de lo que hablaremos más tarde. En cualquier caso, por retornar el tema que motiva este trabajo, hay que reiterar que el Estatuto gallego fue muy modesto en esta materia pues sólo para la Ley que fije la sede de las instituciones exige una mayoría cualificada sin precisarla, por ejemplo, la Ley electoral, la Ley del Defensor del Pueblo o la legislación de organización territorial.

El siguiente Estatuto que se promulgó, el andaluz, siguió todavía la tendencia del gallego exigiendo mayorías cualificadas con un alcance igualmente modesto aunque algo más amplio. Este Estatuto, en efecto, además del Reglamento del Parlamento (artículo 27.2) sólo exige mayoría absoluta para la Ley que tiene que apreciar el interés general de coordinar las funciones de las Diputaciones Provinciales y establecer las fórmulas específicas de coordinación (artículo 4.3) y mayoría de dos tercios para decidir la capitalidad de la Comunidad Autónoma cuya Ley tenía que aprobarse necesariamente en la primera sesión ordinaria del Parlamento (artículo 7). El Estatuto de Autonomía para Andalucía introdujo, además, una novedad consistente en que las Leyes que necesiten mayoría cualificada han de aprobarse en el Pleno de la Cámara y no pueden delegarse en sus Comisiones (artículo 27.3).

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en su primera versión conforme a la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, ya aportó relevantes novedades que abrieron una senda que luego transitaron los restantes Estatutos. En la actualidad, tras

4 STC 89/1984, de 28 de septiembre. Pleno. Rec. de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y tres Senadores contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ponente : L. Díez-Picazo. FJ. 7 (J. C., t. 10, págs. 9-20).

5 El artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, similar al artículo 8 del Estatuto de Autonomía para Galicia.

6 Véase un buen resumen en César AGUADO RENDO: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, págs. 244-245. Consúltese también Juan María BILBAO UBILLOS: «Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad», en Javier GARCÍA ROCA (coord.): *Derecho público de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, págs. 39-63.

la extensa reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, esa senda se ha alargado mucho más pero la exigencia de mayorías cualificadas para la Ley reguladora del Consejo de Gobierno estaba ya contemplada en 1981. Y conforme a la reforma estatutaria de 1999 en el ordenamiento autonómico asturiano se exige mayoría absoluta para las siguientes materias: *a)* Ley electoral (artículo 25.2); *b)* Reglamento de la Junta General y su reforma (artículo 28.1); *c)* Ley sobre el estatuto personal, procedimientos de elección y cese y atribuciones del Presidente del Principado (artículo 32.4); y *d)* Ley sobre atribuciones del Consejo de Gobierno, su Estatuto, y las formas de nombramiento y cese de sus miembros (artículo 33.2).

Además de esta exigencia de mayoría especial, la reforma del Estatuto ha establecido la indelegabilidad en el Consejo de Gobierno de las «normas con rango de ley para las que este Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas» (artículo 24 bis.3). Este precepto, que cronológicamente no es el primero en la normativa estatutaria, plantea algunas dudas que ahora apuntaremos solamente: si es constitucionalmente legítimo que el Estatuto cree mayorías cualificadas, si no parece tampoco descabellado que una norma aprobada por mayoría cualificada (el Reglamento de la Junta General) puede fijar la exigencia de mayorías similares si el Estatuto lo habilita, ¿qué habilitación puede tener una Ley de mayoría simple para exigir una mayoría cualificada para la aprobación de otra Ley? De momento dejamos aquí el interrogante pues el Reglamento de la Junta General de 18 de junio de 1997 es anterior al citado artículo 24 bis.3 y no amplía los supuestos de mayoría cualificada si bien contiene un precepto, el 156, que regula el procedimiento de las Leyes «para las que el Estatuto exige mayoría cualificada»<sup>7</sup>.

Como puede observarse, la ampliación de materias es muy significativa porque el Estatuto asturiano da el paso de exigir mayorías cualificadas para la regulación de las instituciones gubernamentales y para la Ley electoral estableciendo una reserva de mayoría absoluta para toda la normativa que rige el sistema político. Fue un giro significativo que influyó en posteriores Estatutos.

En el Estatuto de Autonomía para Cantabria, coetáneo del asturiano, encontramos la misma preferencia por exigir mayorías cualificadas para la regulación de las institucio-

7 Con posterioridad a la reforma del Estatuto se ha introducido una leve reforma del Reglamento de la Junta General que se refiere a su artículo 69.3 y que no afecta al procedimiento legislativo.

nes: *a*) Reglamento del Parlamento, que necesita mayoría absoluta (artículo 12.1); *b*) Ley de iniciativa legislativa popular que también requiere mayoría absoluta (artículo 12.3); *c*) Ley del Defensor del Pueblo Cántabro cuya aprobación se eleva a tres quintos de los parlamentarios (artículo 16.3); y *d*) Ley del Consejo Jurídico Consultivo que requiere igualmente tres quintos (artículo 38). Es de advertir que las dos exigencias de tres quintos han sido introducidas en el Estatuto en la reforma realizada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja tampoco es parco en fijar mayorías cualificadas: *a*) Ley del himno y del escudo, cuya reforma necesita una mayoría de dos tercios<sup>8</sup> (artículo 3.2); *b*) Ley electoral, que ha de aprobarse también por una mayoría de dos tercios (artículo 18.6); *c*) Reglamento del Parlamento de La Rioja, para el que se exige mayoría absoluta; y *d*) Ley de delegación o transferencia de facultades autonómicas a las Corporaciones Locales, que precisa mayoría absoluta. Los supuestos *a*) y *d*), como hemos visto en la nota anterior para el primero, se introdujeron en la reforma estatutaria de 1999.

El caso del Estatuto de la Región de Murcia necesita una aclaración gramatical previa. En alguno de sus artículos, como el 3.4, 4.3, 7.2, etc., se habla de «Ley de la Asamblea Regional» sin referencia a ninguna mayoría. En cambio, en un precepto, el 26.4, se habla de *mayoría simple* y en otros varios artículos se exige el voto favorable de la *mayoría* de los miembros de la Asamblea. Tampoco el Reglamento de la Asamblea Regional, cuya versión vigente de 1988 (con reformas posteriores) no contienen previsiones específicas sobre esta materia. Todo ello nos lleva a la conclusión de que en los casos en que el Estatuto murciano se refiere a la mayoría sin adjetivos pretende fijar la mayoría absoluta de la mitad más uno del número legal de parlamentarios<sup>9</sup>.

Pues bien, aceptando la hipótesis de que la noción *mayoría tout court* significa mayoría absoluta, podemos señalar que el Estatuto de la Región de Murcia contempla cuatro supuestos para esta mayoría cualificada: *a*) Reglamento de la Asamblea Regional y su reforma (artículo 27.1); *b*) Ley sobre el procedimiento de elección, Estatuto perso-

8 Esta sorprendente reserva de reforma fue introducida en la modificación del Estatuto que efectuó la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. Esta materia está regulada actualmente por la Ley (ordinaria) 4/1985, de 31 de mayo, reguladora de los Signos de la Identidad Riojana.

9 Tampoco hemos encontrado referencias a esta materia en la «Crónica de la Asamblea Regional de Murcia» que realiza Encarnación FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO en cada número del *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*.

nal y procedimiento para exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 31.5); *c*) Ley sobre organización y atribuciones del Consejo de Gobierno y sobre el estatuto personal de sus miembros (artículo 32.4); y *d*) Ley reguladora de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno y de sus relaciones con la Asamblea Regional (artículo 33.1).

El Estatuto de la Comunidad Valenciana no plantea los problemas de interpretación de la norma estatutaria murciana. En varios de sus artículos se han previsto diversas mayorías cualificadas si bien no se exige ésta para el Reglamento de las Cortes Valencianas (artículo 14). Este Estatuto exige mayoría de tres quintos en votación de conjunto para la Ley electoral (artículo 13), en tanto que fija mayoría absoluta para las siguientes Leyes: *a*) de división comarcal (artículo 46.1); *b*) de áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas (artículo 46.3); y *c*) de coordinación de las Diputaciones Provinciales (artículo 47.3). Curiosamente, para estas Leyes de mayoría absoluta el Estatuto no menciona una votación de conjunto y el silencio lo ha resuelto el Reglamento de las Cortes fijando que toda votación de un proyecto de ley requiere una votación de totalidad (artículo 116.4).

Previsiones más cortas encontramos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Además de la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación del Reglamento de las Cortes (artículo 14.1), la norma estatutaria exige igualmente mayoría absoluta para aprobar la Ley reguladora del procedimiento para exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación General (artículo 17.3) y también para la Ley de transferencia o delegación de facultades autonómicas a favor de las Corporaciones Locales (artículo 44.3).

Más escueto en esta materia es el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que, además, no exige ninguna mayoría especial para el Reglamento de las Cortes que apenas es citado de pasada. Esta norma sólo exige mayoría de tres quintos para aprobar la Ley que aprecie el interés general de las actuaciones de las Diputaciones Provinciales y las fórmulas de coordinación (artículo 30.4) y mayoría absoluta para la Ley electoral (Disposición Transitoria Primera). Por cierto que en las modificaciones que se han hecho a este Estatuto en 1994 y 1997 se podría haber mejorado la discutible técnica legislativa de exigir esta mayoría absoluta para la Ley electoral en una Disposición Transitoria y no en la parte central del Estatuto.

El Estatuto de Autonomía de Canarias es también muy modesto en su exigencia de mayorías cualificadas pues sólo contempla el Reglamento del Parlamento, que necesita mayoría absoluta (artículo 12.2), y la Ley electoral que requiere mayoría de dos tercios (Disposición Transitoria Primera)<sup>10</sup>.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por su parte, es aparentemente más modesta pues sólo exige mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto para aprobar y reformar el Reglamento del Parlamento (artículo 16.2). Sin embargo, la misma Ley Orgánica, abre una vía de ampliación cuando en su artículo 20.2 establece:

«Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara.»

Con lo que volvemos, al igual que en el Estatuto asturiano, a una Ley orgánica que habilita a una norma con rango de ley y de mayoría reforzada, a determinar la producción de nuevas normas legislativas con mayoría reforzada. Lo sorprendente, sin embargo, es la interpretación que el Reglamento del Parlamento y la doctrina han hecho de este precepto, como veremos más abajo. Por otra parte, la única previsión que agrega la Ley orgánica, como en otros Estatutos, es la prohibición de delegar en la Diputación Foral la elaboración de Leyes para las que se requiera mayoría reforzada.

Sin embargo, como acabamos de decir, el Reglamento del Parlamento de Navarra aprobado por Acuerdo de 2 de febrero de 1995 ha desarrollado en dos artículos, el 149 y el 150, lo previsto en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, con un alcance que conviene analizar. El artículo 149 establece :

«1. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales citadas en los artículos 9.2, 15.2, 18.2, 19.1.c), 19.2, 25, 30.2, 45.6, 46.2 y 48.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>10</sup> Otra vez la deficiente técnica legislativa inaugurada por el Estatuto de Castilla-La Mancha.

2. Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras Leyes Forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe.»

El precepto es, como poco, sorprendente. En primer lugar, interpreta el artículo 20.2 de la Ley Orgánica estatutaria en el sentido de que toda materia para la que se establece reserva de ley material en la Ley orgánica requiere mayoría absoluta, lo que resulta discutible y en todo caso, si esa era la voluntad del legislador orgánico, la redacción es criticable por indeterminada. En segundo lugar, este precepto, en su apartado 2, delega en la Mesa y en la Junta de Portavoces de la Cámara, la determinación de las Leyes Forales que requieren no sólo esa misma mayoría absoluta sino votación final de totalidad. Esta determinación no se puede considerar conforme a la Ley Orgánica, que aun limitándose a establecer una remisión al Reglamento, lo que hace es *exigir* a éste que fije las Leyes Forales que llevan adherido tal requisito sin delegar en otro órgano de la Cámara distinto del Pleno que aprueba el propio Reglamento. Hay que decir, sin embargo, que esta interpretación no parece plantear problemas a la doctrina<sup>11</sup>.

A diferencia del caso navarro, en una línea moderada a la hora de exigir mayorías reforzadas está el Estatuto de Autonomía de Extremadura que requiere mayoría absoluta para la Ley de coordinación de las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de Extremadura (artículo 16.3) y para la Ley de transferencia o delegación de facultades autonómicas en favor de las Diputaciones Provinciales (artículo 16.4). El Estatuto extremeño también exige mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del proyecto para el Reglamento de la Asamblea (artículo 21).

Mucho más complejo es el régimen de mayorías cualificadas contemplado en el Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*. Por un lado, se exige mayoría absoluta para las siguientes Leyes: *a)* Ley electoral (artículo 20.3); *b)* Reglamento del Parlamento (artículo 24.7); *c)* Ley para determinar la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y sus atribuciones (artículo 31.7); *d)* Ley para establecer la organización del Go-

11 Véase Martín M<sup>º</sup> RAZQUIN: «Navarra», en Eliseo AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, vol. I, pág. 390.

bierno, sus atribuciones y el estatuto personal de sus miembros (artículo 32.3). Por otra parte, el artículo 24.6 (introducido en la reforma de 1999) exige mayoría simple de parlamentarios siempre que representen, al menos, a dos Islas diferentes para la aprobación de los Presupuestos, de Leyes que afecten a los Consejos Insulares u otras previstas en las Leyes o en el Reglamento. Tanto las Leyes de mayorías absoluta como las que necesitan la aprobación de parlamentarios de dos Islas no pueden ser delegadas en el Gobierno.

Un Estatuto excepcionalmente parco en materia de legislación de mayoría cualificada, similar al del País Vasco, es el de la Comunidad de Madrid, que sólo exige mayoría absoluta en votación final sobre la totalidad para el Reglamento de la Asamblea (artículo 12.1).

Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla las Leyes de mayoría reforzada con cierta moderación. Por un lado, exige mayoría de dos tercios para la Ley que fije la sede o sedes de las instituciones autonómicas (artículo 3), Ley que no podrá ser objeto de delegación en favor de la Junta (artículo 16.3)<sup>12</sup>. Además, la norma estatutaria requiere mayoría absoluta para el Reglamento de las Cortes (en votación final sobre su totalidad) (artículo 13.4) y para la Ley de transferencia de facultades autonómicas a las Diputaciones Provinciales y otras Corporaciones Locales (artículo 26.3). Es más dudoso que se requiera la misma mayoría para delegar en las Entidades Locales el desempeño de funciones y la prestación de servicios (artículo 26.3 *in fine*) pues la previsión de esta delegación en el mismo apartado que contempla la Ley de transferencia pero separando la frase por un punto y seguido no permitiría ampliar una previsión excepcional si no es con una referencia clara y determinante, que no es el caso.

### 3 LOS CONTENIDOS ESTATUTARIOS PARA LOS QUE SE EXIGE MAYORÍA REFORZADA

Vistos desde un punto de vista de contenido material, los diversos Estatutos de Autonomía han venido a exigir mayorías cualificadas para las siguientes materias:

<sup>12</sup> Véase la bibliografía citada en la nota 6.

- a) sede de las instituciones autonómicas (Galicia, Andalucía, y Castilla y León);
- b) régimen jurídico de la Presidencia de la Comunidad Autónoma (Principado de Asturias, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento, e *Illes Balears*);
- c) régimen electoral (Principado de Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento, e *Illes Balears*);
- d) aprobación y reforma del Reglamento parlamentario (País Vasco, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Canarias, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, *Illes Balears*, Comunidad de Madrid, y Castilla y León);
- e) iniciativa legislativa popular y municipal (Cantabria, y Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento);
- f) régimen jurídico del Consejo de Gobierno y relaciones con la Asamblea Legislativa (Principado de Asturias, Región de Murcia, Aragón, Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento, e *Illes Balears*);
- g) Consejo Consultivo (Cantabria);
- h) instituciones similares al Defensor del Pueblo (Cantabria);
- i) instituciones similares al Tribunal de Cuentas (Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento);
- j) coordinación autonómica de la Administración Local, delegación o transferencia de facultades autonómica en ésta (Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, y Castilla y León);
- k) control de legalidad de la Administración Local (Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento);

- l)* organización y división administrativa del territorio (Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra);
- ll)* uso de las lenguas (Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento);
- m)* régimen jurídico del himno y del escudo autonómicos (La Rioja);
- n)* Patrimonio de la Comunidad Autónoma (Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento);
- ñ)* especialidades de Derecho civil (Comunidad Foral de Navarra *ex* Reglamento del Parlamento).

Dejando de lado la exagerada atribución de mayorías cualificadas en la Comunidad Foral de Navarra (que quizá no sea la única interpretación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, como hemos dicho más arriba), esta exigencia se centra en los siguientes bloques de materias: *a)* capitalidad de la Comunidad Autónoma; *b)* Ley electoral; *c)* Reglamentos de las Asambleas Legislativas; *d)* organización de la Presidencia y del Consejo de Gobierno; *e)* coordinación y transferencia de delegación de competencias en favor de las Entidades Locales.

De entre estos bloques de materias descubrimos uno que ha podido tener carácter conflictivo en alguna Comunidad Autónoma cual es el la determinación de la sede de las instituciones<sup>13</sup>, que fácilmente puede enfrentar a varias ciudades relevantes. Por analogía, la determinación de otros símbolos de la Comunidad Autónoma puede ser políticamente conflictivo y sin duda a ello obedece la exigencia de una mayoría de dos tercios para reformar la Ley del himno y del escudo en La Rioja.

En cuanto a la Ley electoral, tiene un antecedente constitucional directo en el artículo 81 como Ley orgánica nominada al igual que los Reglamentos parlamentarios cuya escasa fuerza de ley activa y pasiva ha dado lugar a que apenas se les considere inmersos en la categoría de Leyes reforzadas.

<sup>13</sup> Para Andalucía, véase el comentario de Manuel CLAVERO ARÉVALO: -Artículo 7-, en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pág. 58. Para Castilla y León, además de la bibliografía citada en la nota 6.

En cambio, el régimen jurídico de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, el del Consejo de Gobierno y las relaciones con la Asamblea Legislativa, la iniciativa legislativa popular o municipal o las Leyes reguladoras de los Consejos Consultivos o de las instituciones similares al Defensor del Pueblo y al Tribunal de Cuentas no tienen fácil encaje en las previsiones constitucionales. Y no lo tienen, de manera uniforme, por la cierta arbitrariedad de la Constitución que, con designación de Ley orgánica nominada, requiere esta norma para el Defensor del Pueblo, para el Consejo de Estado y para el Tribunal de Cuentas pero no lo requiere para regular el Gobierno y no lo necesita para establecer el régimen de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales porque éste fijado en la propia Constitución.

En conclusión, de los ámbitos materiales que abarcan las distintas Leyes autonómicas de mayoría reforzada, algunos son correlativos a los que establece la Constitución para las Leyes orgánicas, en tanto que otros no poseen concordancia alguna con los supuestos constitucionales.

#### 4 LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS MAYORÍAS REFORZADAS

Estas consideraciones nos permiten introducirnos en un problema previo a la construcción dogmática de esta categoría que es el de la legitimidad constitucional de las mayorías reforzadas. Pero cualquier consideración que se haga sobre esta materia tiene, en el ordenamiento español, una referencia única que es la Ley orgánica, aunque también existe otra, cuantitativamente mucho más reducida, que son los Reglamentos parlamentarios.

En la sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, el Tribunal Constitucional afirmó:

«La Constitución no regula las formas y métodos de adopción de Acuerdos por parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Es cierto que, como señala el Abogado del Estado, el carácter democrático del Estado Espa-

ñol que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos o intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 113.1, 150.3, 155.1, entre otros). No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el art. 1.1 C.E., la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, regulen esta materia habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía, en cuanto normas institucionales básicas que han de contener la organización de las instituciones autonómicas propias, según el art. 147 C.E., y cuya aprobación se realiza mediante Ley Orgánica (art. 81.1 C.E.); por lo que la vulneración de lo dispuesto en el Estatuto por otra norma autonómica (en este caso, el Reglamento parlamentario) supondría, según el art. 28.2 de la LOTC, la inconstitucionalidad de esta última»<sup>14</sup>.

Este Fundamento Jurídico séptimo es bastante expresivo de la legitimidad constitucional de las Leyes de mayoría cualificada en los ordenamientos autonómicos, legitimidad que se funda en los siguientes elementos:

- \* el carácter democrático del Estado impone el principio de mayorías en los órganos parlamentarios pero éste no tiene que expresarse necesariamente bajo la forma de mayoría simple;

<sup>14</sup> STC 177/1989, de 2 de noviembre. Pleno. Req. de inconstitucionalidad contra un precepto del Reglamento del Parlamento de Navarra. Ponente: L. López Guerra.. F.J. 7. J. C. , t. 25, págs. 384-396.

- \* la Constitución no sólo no prohíbe mayorías cualificadas sino que las establece para el ordenamiento estatal;
- \* ante el silencio de la Constitución respecto al régimen de mayorías en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el punto de referencia para medir su legitimidad son los Estatutos de Autonomía;
- \* en todo caso, conforme a cada Estatuto de Autonomía, las mayorías cualificadas pueden estar justificadas en la búsqueda de un mayor consenso, en la más eficaz protección de derechos o de los intereses de las minorías o en cualquier otro objeto razonable.

Con esta razonamiento del Tribunal Constitucional, más también el hecho de que la Constitución las establezca, no parece caber duda de que las Leyes autonómicas aprobadas con una mayoría cualificada ostentan plena legitimidad constitucional. Por otro lado, esta tajante declaración nos exime de acudir a la Ley orgánica para extraer de ésta una legitimidad adicional: los ordenamientos autonómicos son independientes del ordenamiento del Estado y si bien éste sirve de límite a los primeros no se podría pensar que toda institución, órgano o relación jurídica que la Constitución regule deba insertarse necesariamente en los ordenamientos autonómicos si no existe una base normativa propia. Y en este campo de las mayorías parlamentarias esa base está constituida por el doble contenido de los artículos 147.2.c) 148.1.1º de la Constitución que permite organizar las instituciones de autogobierno conforme a cada Estatuto de Autonomía.

## 5 PROBLEMAS PREVIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA CATEGORÍA DE LEYES AUTONÓMICAS DE MAYORÍA REFORZADA

Antes de entrar en el intento de construcción dogmática de esta categoría de Leyes parece necesario superar algunas objeciones que se pueden presentar previamente. La

primera, y más obvia, es la que se refiere al hecho de unificar bajo una misma categoría actos normativos de distintos ordenamientos, actos que ni siquiera están contemplados en todos los ordenamientos autonómicos (si dejamos de lado, como deben dejarse, los Reglamentos parlamentarios). A esta duda inicial se puede responder con una doble respuesta. En primer lugar, las fuentes del Derecho permiten construcciones dogmáticas que se levantan sobre actos normativos comunes al Derecho comparado. La elaboración dogmática de la noción de Ley, por ejemplo, se inicia en el Derecho alemán con antecedentes doctrinales muy anteriores (Montesquieu, Rousseau)<sup>15</sup>, sigue, con distinta orientación, en el Derecho francés (especialmente Carré de Malberg) para convertirse en una categoría dogmática relativamente universal que sin embargo se levanta sobre ordenamientos jurídicos concretos<sup>16</sup>. Desde esta primera perspectiva, nada impide efectuar la construcción dogmática de la Ley autonómica o de alguna subcategoría de ésta cuando *a fortiori* traen causa común de la Constitución vigente.

La segunda objeción, quizá más intensa, es la posible dificultad de encerrar dentro de una sola categoría unos actos normativos que sólo tienen en común que su aprobación en sede parlamentaria requiere mayorías más amplias que la que en Derecho español se llama mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los parlamentarios presentes en la Cámara. En efecto, con mayorías absolutas, de dos tercios, o de tres quintos, que vienen a disciplinar materias tan diversas como la agrupación de comarcas, el uso de la lengua, el Consejo de Gobierno o el himno autonómico, ¿dónde situar el elemento común que justifica intentar elaborar una categoría dogmática?

Se puede responder a esta última duda con otras dos ideas. En primer lugar, señalando que a pesar de estos elementos formales y materiales dispares, la construcción dogmática de esta categoría de *leyes de mayoría reforzada* pretende descubrir si existen otros elementos comunes, por lo que sólo *a posteriori* podremos determinar si el intento ha dado o no frutos. En segundo lugar, para no iniciar un trabajo en vano, se puede señalar que el primer elemento formal común (de carácter negativo), consistente en la derogación del principio de mayoría simple, tiene la suficiente intensidad dentro del sistema español de fuentes como para dejar atisbar que este núcleo formal

<sup>15</sup> Más dudoso que Hobbes, Suárez o Santo Tomás de Aquino sean antecedentes de la teoría de la Ley.

<sup>16</sup> Como puede verse, por ejemplo, en Christian STARCK: *El concepto de ley en la Constitución alemana* (trad. L. Legaz Lacambra), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, especialmente págs. 286-298 donde el autor se separa de la dogmática específica construida en torno a la Ley Fundamental.

común abre la puerta para seguir un camino en el que se podrán encontrar otros elementos comunes.

No obstante, encontramos una tercera objeción. En diálogo con Rubio Llorente, Ignacio de Otto advirtió, precisamente a propósito de la naturaleza de la Ley orgánica, que el hecho de que para regular una materia se exija una mayoría distinta no significa que estemos ante una forma distinta pues para ello haría falta que esa nueva forma normativa tuviera un *status* específico en el sistema de fuentes<sup>17</sup>. Si la Ley, en el ordenamiento español, es susceptible de diversificarse en varias categorías (lo que podemos aceptar sin mayores consideraciones), ¿tiene sentido una construcción fundada en una categoría que es incluso difícilmente predicable dentro de cada Derecho autonómico? De la misma manera que de Otto decía que la Constitución no atribuye *status* especial a la Ley orgánica, podemos decir que las Leyes de mayoría reforzada carecen de este *status* y que no está justificada una construcción dogmática a partir de un procedimiento que es formal y materialmente diferente en cada ordenamiento autonómico. Pero a ello se puede responder, para acabar este apartado, que hay un elemento común (el procedimiento de mayorías reforzadas) cuya eficacia constitucional (modulación del principio de mayorías) para tomarlo como base para intentar esa construcción es suficiente si a partir del mismo se encontraran otros elementos igualmente relevantes. Parece pues que puede estar justificado hacer el intento de configurar esa construcción dogmática.

## 7 PERFILES DOGMÁTICOS DE ESTAS LEYES AUTONÓMICAS

En primer lugar, debemos empezar por lo más obvio, esto es, que esta categoría normativa tiene rango de ley. Ciertamente que la noción de rango de ley se considera de poca utilidad por demasiado genérica<sup>18</sup>. Sin embargo, lo cierto es que la noción de rango

17 Ignacio de OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 112-113. La posición diversa de Francisco RUBIO LLORENTE está en «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, enero-diciembre 1983, págs. 417-432 (reproducido en *La forma del poder...* cit., págs. 319-332).

18 Para Francisco RUBIO LLORENTE casi la única característica de común que aporta el rango o valor de ley es que las normas que los poseen son susceptibles de control de constitucionalidad a través de la cuestión de inconstitucionalidad hasta llegar a la conclusión

de ley denota un rasgo fundamental aunque incluso tenga alcance negativo: las normas dotadas de esta cualidad no tienen rango constitucional ni reglamentario<sup>19</sup>. En realidad, rango de ley es una noción más útil de lo que algunos apuntan pues tiene la virtud de señalar cómo se sitúan en el mismo rango jerárquico un conjunto de normas legislativas dotadas de diferente fuerza de ley. Predicar la fuerza de ley de las Leyes autonómicas de mayoría reforzada significa: *a)* señalar su naturaleza legislativa (como acabamos de decir, no constitucional ni reglamentaria); *b)* recordar que tienen atribuida otra cualidad cual es la reserva material; *c)* determinar que se sitúan en el mismo plano jerárquico que las restantes Leyes aprobadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas; *d)* que por poseer ese rango, dichas Leyes son susceptibles de control a través de los diversos procedimientos contemplados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Todas estas notas son obvias para cualquier Ley autonómica pero era necesario señalarlo como punto de partida.

Como el rango legislativo se crea normalmente *ex constitutione* hay que señalar a continuación que en este caso, como también ocurre en las restantes Leyes autonómicas, no son Leyes creadas por la Constitución sino por los Estatutos de Autonomía a partir de dos habilitaciones constitucionales [genérica en el artículo 147.2.c) y específica, pero para un tipo de Comunidades Autónomas, en el artículo 152.1]. Pero por ahora no encontramos ninguna peculiaridad que nos aleje del resto de las Leyes autonómicas.

En segundo lugar, si pasamos al ámbito de la fuerza de ley podemos encontrar algunos rasgos diferentes. Es cierto que la fuerza de ley no existe como cualidad común a todas las Leyes en el ordenamiento español<sup>20</sup>, pero también lo es que cada disposición legislativa del ordenamiento tiene su propia fuerza. Veamos si en este punto hay alguna diferencia. Las Leyes de mayoría reforzada son normas más resistentes a la derogación o a la reforma pues precisan mayorías más elevadas para éstas. Y por la misma razón son actos normativos predeciblemente más duraderos. Por ambas razones, estas Leyes poseen una *fuerza de ley pasiva* superior al resto de las Leyes autonómicas. Por el contrario, tienen bastante mermada la cualidad de expansividad ilimitada,

de que rango y valor de ley, entendidos como sinónimos, sólo significan una característica procesal de determinadas disposiciones («Rango de ley...» cit., págs. 421-423).

<sup>19</sup> En el mismo sentido, Francisco BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, t. II, pág. 56.

<sup>20</sup> Francisco RUBIO LLORENTE: «Rango de ley...» cit., págs. 422-423.

como vio de Otto a propósito de las Leyes Orgánicas<sup>21</sup> pues el procedimiento de mayoría cualificada sólo es aplicable a las materias expresamente establecidas en cada Estatuto. Por ello la *fuerza de ley activa* es bastante limitada.

En tercer lugar, estas cualidades relativas a la fuerza de ley de estos actos normativos nos llevan a otro punto conexo que es la relación entre los mismos y las restantes Leyes autonómicas: ¿rige en sus relaciones el principio de jerarquía o el de competencia? Por de pronto, damos por reproducidas todas las interpretaciones doctrinales referidas a la relación entre la Ley orgánica y la Ley ordinaria<sup>22</sup>, que algún punto de claridad pueden aportar, y pasaremos a identificar algunos problemas específicos que pueden surgir. Si la dicción del artículo 28.2 *in fine* ha conducido a algunos autores a pensar en una relación de jerarquía entre Ley orgánica y Ley ordinaria, las Leyes de mayoría no están amparados por dicho inciso (que es el elemento más sólido para predicar la relación de jerarquía) por lo que estaríamos ante una relación de competencia pues un procedimiento cuya especialidad consista en la exigencia de mayorías más elevadas crea fuerza pasiva pero no eleva el rango de la Ley así aprobada. Luego, ambos tipos de disposiciones legislativas se diferencian exclusivamente por sus ámbitos de competencia diferenciados.

¿Qué ocurre, no obstante, si una Ley de mayoría cualificada invade la competencia de una Ley ordinaria o viceversa? ¿Y si una Ley de esta primera clase deroga una ordinaria o, igualmente, viceversa? Para las Leyes orgánicas/ordinarias, Balaguer Callejón<sup>23</sup> ha fijado algunas reglas para determinar provisionalmente la prevalencia normativa en cada supuesto pero creo que en este específico campo legislativo autonómico esas reglas de resolución de conflictos normativos son más difíciles de aprehender. Como no existe una calificación específica y como el operador del Derecho no está legitimado para inaplicar la Ley emitida por una Asamblea Legislativa ni siquiera indagando en los antecedentes de la tramitación parlamentaria (tramitación que a su vez habría de interpretar normativamente), el único criterio provisional que se puede aplicar ante

21 Ignacio de OTTO: *op. cit.*, pág. 150.

22 Bien compendiada en Enrique LINDE PANIAGUA: *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Linde Eds., Madrid, 1990; Juan PEMÁN GAVÍN: «Las Leyes Orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, t. I, págs. 135-167; José F. CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994; y Javier GÁLVEZ MONTES: «Artículo 81. Leyes orgánicas», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales - EDESA, Madrid, 1998, t. VII, págs. 26-82.

23 Francisco BALAGUER CALLEJÓN: *op. cit.*, t. II, págs. 66-69. Admite también esa metodología José F. CHOFRE SIRVENT: *op. cit.*, pág. 314.

un conflicto de normas es el cronológico a salvo la definitiva interpretación que efectúe el Tribunal Constitucional. Lo contrario dotaría de desmesurados poderes hermenéuticos a los operadores jurídicos. Y todo ello porque, como hemos visto más arriba, esta clase de Leyes no puede considerarse incurso en el mecanismo de protección del artículo 28.2 *in fine* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En cuarto lugar, este tema nos conduce a otro que es las materias conexas que eventualmente puede contener este tipo de Leyes. La reserva de procedimiento que contienen estas normas no debe conducir, en sede dogmática, a una dispersión de contenidos y de votaciones por lo que parece más conforme a las diferentes previsiones estatutarias que la voluntad normadora que expresan estas Leyes no se vea perturbada por una voluntad distinta expresada con mayorías más bajas. La Ley de mayoría cualificada es una Ley que se caracteriza por expresar una voluntad reforzada del órgano legislativo y la inserción de voluntades singulares de otro alcance cuantitativo dificulta no sólo la deliberación sino la expresión de la misma voluntad.

El siguiente punto, el quinto, que se debe examinar en aras de una eventual construcción dogmática de esta categoría es el del contenido material de estas clases. Hay que señalar, de entrada, que la mayor parte de las Leyes contempladas en los Estatutos de Autonomía son Leyes nominadas, lo que atenúa los problemas de determinación material de su contenido. Pero si en algo puede ayudar el método comparado con relación al ordenamiento estatal, puede decirse que muchas de las materias previstas en los Estatutos agotan su contenido en la normación legislativa, por lo que el problema más relevante que se da en las Leyes orgánicas (el *quantum* de regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas) no se tiene que suscitar. No obstante, en la práctica parlamentaria los Grupos Parlamentarios pueden entender que se han producido excesos o defectos que habrá que dilucidar casuísticamente. Aun así, se puede avanzar el criterio siguiente:

- a) por un lado, los Estatutos establecen no sólo una mayoría reforzada sino, simultáneamente, una reserva de ley material, de donde se deduce una vocación de regulación plena de la materia, lo que excluye complementos legislativos adoptados por mayoría simple<sup>24</sup>;

<sup>24</sup> Recuérdese la jurisprudencia constitucional, en las SSTC 5/1982, de 8 de febrero, y 72/1984, de 14 de junio, y en el ATC 675/1984, de 14 de noviembre, previene contra la normación parcial de una materia sometida a reserva de ley material.

- b) si los Estatutos aportan esa voluntad de regulación plena, lo que contenga la Ley podrá ser objeto de desarrollo reglamentario
- c) ambas afirmaciones se deben modular, no obstante, por el hecho de que el principio mayoritario que contiene la Constitución obliga a aplicar restrictivamente cualquier ampliación de las votaciones por mayoría simple, como ha dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional<sup>25</sup>;
- d) combinando ambos criterios puede señalarse que todo lo que suponga desarrollo directo del Estatuto de Autonomía en las materias afectadas por esa reserva de procedimiento deberá formar parte de la Ley en cuestión y que, por el contrario, no podría congelarse el rango de aquellos aspectos secundarios que todo Consejo de Gobierno debe desarrollar por afectar a la organización interna de los servicios;
- e) por último, debe desecharse la idea de que quepa un desarrollo legislativo ordinario de las materias ya normadas por una Ley de mayoría reforzada pues podría constituir un fraude a la voluntad de mayoría reforzada que ha fijado el Estatuto de Autonomía.

En conclusión, vistos estos rasgos distintivos, puede señalarse, particularmente en conexión con el contenido material de esta clase de Leyes, que su especial configuración teleológica (aunque muy diversa en cada Estatuto de Autonomía) es posiblemente el elemento más determinante a la hora de resolver si puede construirse una categoría dogmática propia. Cuando el legislador estatuyente decide crear una fuente del Derecho con una forma y con un contenido diferente del resto de las restantes Leyes «ordinarias», la validez constitucional de esta creación se perfecciona con el fin especial que se persigue al crearla. Derogar el principio de mayoría está justificado, siempre con carácter limitado y excepcional, si el legislador considera que el principio democrático se refuerza (y no se debilita) con esta clase de procedimientos. Así las cosas, puede decirse, en conclusión:

25 La última vez, con referencias a la jurisprudencia anterior, STC 173/1998, de 23 de julio. Pleno. Rec. de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 3/1988, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, de Asociaciones. Ponente: C. Viver Pi-Sunyer. FJ. 7. J. C., t. 51, págs. 1012-1061.

- a) se puede mantener la vieja idea de que la categoría dogmática de la Ley, en Derecho español, sigue teniendo validez aunque cuando los diversos actos legislativos previstos en el ordenamiento presenten perfiles diferentes;
- b) si existe una categoría dogmática general que es la Ley, se puede afirmar también que una subcategoría de la misma es la Ley autonómica, como categoría común y transversal a todos los ordenamientos autonómicos. La utilidad de esta subcategoría radica en unificar dogmáticamente los perfiles jurídicos de la relación entre el Derecho autonómico y el Derecho estatal;
- c) dentro de esta subcategoría general de Ley autonómica, encontramos, a su vez y con carácter relativamente común, diversas subcategorías como son la legislación delegada o el Reglamento parlamentario. Y también entraría como subcategoría específica, con perfiles dogmáticos propios, la Ley de mayoría reforzada que, bajo formas y contenidos materiales muy diversos (incluso dentro de cada ordenamiento autonómico), viene a denotar la voluntad del legislador estatuyente de modular el principio de mayoría en aras de asegurar un mejor desarrollo estatutario.

Puede afirmarse, en suma, que los especiales fines que persiguen estas clases de Leyes, su peculiar fuerza de ley (con distinto y nada simétrico alcance entre fuerza activa y fuerza pasiva) así como, finalmente, su intensísima eficacia derogatoria sobre el principio de mayoría apoyan la existencia de una categoría dogmática sobre esta clase de normas, categoría que en todo caso es una subcategoría de la Ley autonómica.

## 8 ALGUNOS PROBLEMAS QUE DIFICULTAN LA CONFIGURACIÓN DOGMÁTICA

Antes de acabar estas notas no quisiéramos dejar de señalar algunos problemas que se pueden suscitar. El primero es la dudosa legitimidad de que sean la Ley autonómica «ordinaria» o el Reglamento parlamentario los que, por delegación innominada del Es-

tatuto de Autonomía, establezcan esas mayorías cualificadas sin límite material, como pasa, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña que además se aprueba sin otro mayoría según dice (o más bien calla) su Estatuto de Autonomía.

Un segundo problema, inverso al anterior, es la ausencia de esa mayoría especial. Si no se ha podido llevar al Estatuto un contenido constitucionalmente obligado (como la sede de las instituciones), parece justificado establecer estatutariamente algún tipo de mayoría especial que pueda suplir la mayoría absoluta del Estatuto. De esta manera, las mayorías cualificadas vienen a completar la reserva relativa de Estatuto trasponiendo al ordenamiento autonómico las mayorías cualificadas que el ordenamiento estatal exige para los Estatutos de Autonomía. Por eso cuando se quiebra la reserva estatutaria sin exigir en paralelo otra mayoría cualificada (caso del artículo 4 del Estatuto vasco) quizá estemos también ante una infracción constitucional.

Un tercer problema, en fin, es el que plantea el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que anuda los efectos de la concesión de confianza, a petición del Presidente (artículo 18), entre otros supuestos, a la aprobación de un proyecto de ley presentado por el Gobierno Valenciano<sup>26</sup>. Como la confianza se considera concedida y el proyecto de ley aprobado por mayoría simple, estamos aquí ante un procedimiento derogador de cualquier exigencia estatutaria de mayoría reforzada si bien entendemos que por la contraposición de mayoría simple/mayoría cualificada que el Estatuto de Autonomía fija, este procedimiento no podría aplicarse a las Leyes de mayoría reforzada.

<sup>26</sup> Este caso también está previsto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (artículo 20.2) pero no suscita ningún problema porque la concesión de la confianza y la adopción del proyecto de ley requieren mayoría absoluta. Entendemos que esa mayoría cualificada no impregnaría además las sucesivas reformas o la derogación de tal Ley pues su exigencia tiene como fin inaplicar el procedimiento legislativo ordinario.