

TRABAJOS DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, PREPARATORIOS DE LA RESOLUCION DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACION DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

- SUMARIO:
1. NOTA INTRODUCTORIA DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
 2. INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE EL ACUERDO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CASTILLA Y LEÓN.
 3. PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 4. MEMORIA EXPLICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 5. RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA, DE 23 DE ENERO DE 1991, SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACIÓN DE DETERMINADAS REFORMAS DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 6. RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA, DE 16 DE MARZO DE 1993, SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

1. NOTA INTRODUCTORIA DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El 4 de julio de 1988 tuvo entrada, por primera vez, en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía. Han pasado prácticamente cinco años desde entonces hasta el momento en que la Cámara ha habilitado, con carácter general, un procedimiento para posibilitar la tramitación parlamentaria de este tipo de iniciativas, período en el que los órganos de la Cámara y los Grupos parlamentarios debatieron minuciosamente los detalles de dicho procedimiento, hasta conseguir el acuerdo unánime final plasmado en la Resolución de la Presidencia, de 16 de marzo de 1993.

El tiempo transcurrido, las intensas deliberaciones que la cuestión ha originado y una simple lectura de la compleja Resolución finalmente vigente, ponen de manifiesto la importancia y dificultad de la materia regulada y, más que justificar, hacen prácticamente obligado que esta Revista ocupe algunas de sus páginas en hacer públicos los informes y borradores utilizados para la elaboración del texto final.

El interés de cada documento exime de tener que alargarse en introducciones previas. Ello no obstante, se enumeran a continuación unas breves consideraciones que, además de facilitar el acceso a la variada documentación, pueden servir para resaltar la relevancia constitucional de las diversas cuestiones puestas en consideración en torno a la tramitación par-

lamentaria de las iniciativas de reforma de los Estados de Autonomía, así como para poner de manifiesto, de forma resumida, la pequeña historia del largo proceso de elaboración de la Resolución que hoy disciplina, en el Congreso, los trámites a seguir para la deliberación y aprobación de modificaciones en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

1. El punto de partida es el primer Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1988, reflejado en esta documentación en el número 2. Constatada por la Mesa del Congreso de los Diputados la inexistencia de unas mínimas reglas procedimentales para la tramitación de la primera propuesta de reforma estatutaria que se depositaba en la Cámara, aquélla solicita informe a la Secretaría General, que, una vez elaborado, pone de manifiesto, principalmente, lo siguiente:

a) Dado que la Constitución ha remitido la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía a los propios textos estatutarios (con la única exigencia general de su aprobación por las Cortes mediante ley orgánica) y que los Estatutos, haciendo uso de la naturaleza dispositiva de las previsiones constitucionales, han previsto procedimientos de diferente naturaleza, resulta que la intervención de las Cortes Generales registra una importante variedad de posibilidades, aunque, en todo caso, puede sentarse el principio general de que la revisión estatutaria no puede verificarse unilateralmente ni por las Cortes Generales, ni por los órganos de cada Comunidad Autónoma, a quienes corresponde en exclusiva la iniciativa para la reforma.

b) Al no contener los Reglamentos de las Cámaras normas específicas para poner en práctica tales procedimientos, la primera y básica decisión a adoptar se mueve entre las siguientes hipótesis: tramitar toda reforma por el procedimiento ordinario previsto para las proposiciones de ley; aplicar semejante procedimiento común a los Estatutos aprobados por la vía del

artículo 146, estableciendo un régimen especial para los aprobados por el artículo 151; someter la reforma a una votación única de ratificación, sin que las Cortes puedan introducir modificaciones; o considerar que, ni el trámite ordinario de las proposiciones de ley, ni la restricción de las facultades de las Cámaras permiten garantizar el principio de bilateralidad al que antes se aludía, procediendo, en consecuencia, el establecimiento de un procedimiento especial que permita preservar dicho principio.

c) Aunque el Informe, lógicamente, no resuelve entre estas posibilidades, sobre las que corresponde decidir a la Mesa de la Cámara, avanza datos sobre la última, señalando que, si se opta por la misma, puede escogerse entre diversos mecanismos reglamentarios, útiles para tramitar este tipo de propuestas como proposiciones de ley especiales. Mecanismos y límites que, por añadidura, pueden variar según la Comunidad afectada, en virtud del diferente procedimiento previsto estatutariamente. A tal fin, se valoran en el Informe trámites tan distintos como la restricción del derecho de enmienda, la extensión a las reformas de Estatutos del procedimiento negociador pensado para la aprobación de los comprendidos en el artículo 151 de la Constitución, la facultad de devolver la proposición con correcciones a estudiar por sus promotores, la capacidad de renunciar por estos últimos a la continuación de la tramitación de su iniciativa, etc... Tras estudiar cada alternativa, el Informe, venía a concluir que la fórmula más sencilla para hacer efectiva, por esta vía, la exigencia de bilateralidad y propiciar que las Cortes Generales, sin mengua alguna para su soberana capacidad de decidir sobre el contenido de un texto legislativo, no impongan a cada Comunidad Autónoma una reforma no deseada de su Estatuto de Autonomía, podría ser la de reconocer a la Asamblea de la Comunidad la facultad de retirar o de solicitar la devolución de la propuesta, una vez modificada por las Cortes, para un nuevo estudio, compatibilizando así las habituales potestades de las Cortes Generales en la tramitación de las iniciativas legislativas, con la voluntad

particular de cada Comunidad Autónoma que envía a las Cámaras un texto concreto de reforma.

2. La Mesa del Congreso, asumiendo la necesidad de cubrir las lagunas reglamentarias sobre los distintos procedimientos a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía —y prejuzgando, en consecuencia, la existencia de dichas lagunas y la insuficiencia de las previsiones ordinarias sobre las proposiciones de ley para resolver estos supuestos— acordó, en su reunión de 12 de enero de 1989, admitir a trámite el acuerdo de reforma presentado por la Junta de Castilla y León, publicándolo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales «a los efectos de su posterior tramitación conforme al procedimiento que se determine por los órganos competentes de la Cámara», así como encomendar a la Secretaría General la elaboración del borrador de normas para la tramitación de los acuerdos de reforma estatutaria, en línea con lo avanzado en el Informe.

En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaría General elevó a la Mesa, el 6 de abril, el correspondiente Proyecto de Resolución de la Presidencia sobre el Procedimiento a seguir para la tramitación de la Reforma de los Estatutos de Autonomía (punto 3 de esta documentación), acompañado por una amplia Memoria explicativa, con la que se pretendía aclarar la filosofía general que guiaba el proyecto de resolución, así como detallar la justificación de cada precepto concreto y las diferentes alternativas que podían existir en cada caso (punto 4 de la documentación).

Como criterios básicos de este primer borrador de resolución, preparado por la Secretaría General, cabría destacar los siguientes:

a) La resolución tendría vocación de generalidad y de uniformidad: afrontaría todos los procedimientos de reforma que los Estatutos prevén y, dentro de cada uno, todos los detalles

del mismo; y, por otra parte, se sometería al mismo procedimiento a todos los supuestos en que ello resulte posible. De ello se deduce que no se diferenciaría entre los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución y los restantes, salvo en un caso muy concreto, que queda reflejado en el apartado sexto del borrador de resolución. Allí donde ese procedimiento común no resulta, sin embargo, suficiente, por el grado de especialidad del trámite que han previsto algunos Estatutos, se desarrollan también las pertinentes singularidades que habrían de seguirse en el Congreso de los Diputados (capítulo segundo: apartado sexto a decimotercero), tratando, eso sí, de incorporar, en lo posible, los trámites previstos para el procedimiento común.

b) Partiendo del dato indiscutido de que cualquier ley orgánica no puede modificar un Estatuto de Autonomía, todos los procedimientos de la resolución se inspiran en el reconocimiento de que, a tal propósito, no basta con asegurar una iniciativa restringida o con incorporar al procedimiento un referéndum vinculante, sino que el principio de bilateralidad debe salvaguardarse, asimismo, durante la tramitación de la ley que corresponde aprobar a las Cortes Generales. De este modo, se excluyen aquellos procedimientos que podrían permitir al Parlamento de la Nación rebajar unilateralmente las competencias allí donde la Comunidad Autónoma pretendía su incremento, o modificar preceptos del Estatuto no incluidos en la propuesta de la propia Comunidad, aprovechando que esta última ha ejercitado una iniciativa para la que no están facultados los órganos del Estado, como se excluyen, igualmente, aquellos planteamientos que reducirían la intervención de las Cortes a una mera ratificación de globalidad de la propuesta autonómica.

c) Así, eliminadas dos de las cuatro grandes posibilidades enunciadas en el Informe anterior (proposición de ley con tramitación ordinaria o voto de ratificación), restaba por decidir entre las dos restantes (proposición de ley con tramitación especial o diferenciación según el procedimiento con

que se aprobó el Estatuto –151 ó 146 de la Constitución–), y el borrador de resolución se decanta por la primera, entendiéndose que salvaguarda de igual forma, para todas las Comunidades Autónomas, la finalidad perseguida, y que evita, con un procedimiento único y común, complicaciones normativas innecesarias.

d) Centrado, entonces, en la regulación de un procedimiento común, el borrador de resolución elige entre las especialidades que el Informe enumeraba (restricción del derecho de enmienda, extensión del procedimiento negociador pensado para la aprobación de los Estatutos del 151 constitucional, posibilidad de devolución del texto para su nuevo estudio o reconocimiento de un amplio derecho de retirada), concluyendo que la fórmula más simple, generalizable, respetuosa con las competencias de las Cortes, y al mismo tiempo compatible con el respeto a la voluntad de las Comunidades Autónomas es, precisamente, la última: el reconocimiento de un amplio derecho de retirada de la iniciativa.

e) Con todo, ha de añadirse que ésta es la fórmula para el procedimiento común, pero que alguna de las especialidades del capítulo segundo de la resolución hacen aconsejable recurrir a la restricción de enmiendas (*v. gr.* en el caso navarro), a la lectura única (*v. gr.* el apartado sexto para los Estatutos del art. 151 constitucional) o al trámite de devolución (*v. gr.* en la Comunidad Valenciana).

f) Explicados estos extremos básicos, debe tenerse en cuenta un último criterio de carácter general: el borrador de resolución trata de prever todos los supuestos en los que el Congreso debe intervenir, pero sin perder de vista que se trata de una regulación necesaria, pero no suficiente, porque la resolución no tendría plena virtualidad sin una paralela asunción de los mismos criterios por el Senado y sin una norma común para los numerosos aspectos que afectan a las Cortes Generales en su conjunto.

Sin ánimo de agotar el listado de materias en las que esa coherencia entre las resoluciones de las Cámaras o incluso el acuerdo conjunto son imprescindibles, basta reflejar la imposibilidad de llevar adelante el esquema general si no se acepta por las dos Cámaras el criterio de la tramitación como proposición de ley con la especialidad de un amplio derecho de retirada, o la inviabilidad de culminar procesos tan especiales como los contenidos en los apartados sexto (Estatutos del 151), noveno (Comunidad Valenciana) o décimo (Navarra) de la propuesta de Resolución.

E idéntica consideración merece la cuestión de las iniciativas de reforma que puedan nacer de las Cortes Generales (apartados duodécimo y decimotercero), o el supuesto extremo recogido en el artículo 47.2 del Estatuto vasco, que exige, de entrada, una sesión conjunta de ambas Cámaras en los términos que se indican en el punto IV de la Memoria.

3. El borrador de resolución preparado por la Secretaría General no fue objeto de aprobación, sino mero punto de partida para un largo debate entre los Grupos Parlamentarios. No se recogen aquí los términos de dicho proceso, básicamente desarrollado a través de reuniones de las que no queda otra constancia documental que algunos escritos de alternativas presentados por los Grupos de Minoría Catalana (luego Catalán-CiU) y Vasco-PNV. Sí interesa destacar, sin embargo, dos incidencias de importancia en este período:

* Antes de iniciarse, en septiembre de 1989, un nuevo período de sesiones, fueron disueltas las Cortes Generales, sin que la resolución llegase, por tanto, a aprobarse en la III Legislatura.

* Ya en la IV Legislatura continuaron las negociaciones entre los Grupos, y, sin que las mismas hubiesen rendido todavía una conclusión, se produjo la presentación ante la Cámara de siete propuestas de reforma estatutaria cuya deliberación resultaba urgente por suscitar modificaciones de natura-

leza electoral que debían estar en vigor antes de la inmediata convocatoria de elecciones en otras tantas Comunidades Autónomas. La respuesta proporcionada por la Cámara a dicha urgencia no fue la de finalizar los trabajos iniciados para la aprobación de una resolución general sobre la tramitación de reforma de todo Estatuto, sino la de aprobar una resolución para la tramitación de la reforma de estos siete concretos Estatutos, «a los solos efectos de poder tramitar las siete propuestas mencionadas y sin prejuzgar con ello el contenido de la Resolución que, con carácter general, habrá de regular los procedimientos para reforma de los Estatutos» (punto 5 de esta documentación).

Ello no obstante, el procedimiento previsto en la Resolución aprobada para estas siete reformas era básicamente idéntico al contenido en el borrador de resolución preparado por la Secretaría General y pendiente de aprobación como resolución de ámbito general. Con la excepción de dos salvedades concretas, incluidas para aligerar los trámites, dada la perentoriedad con que se planteaban las reformas:

- Se admitía (art. 4.2) la posibilidad de utilizar el procedimiento abreviado de lectura única del artículo 150 del Reglamento.
- En el caso específico de la Comunidad Valenciana, se reducían los plazos de comunicación de las Cortes Valencianas con las Cortes Generales y se prevía incluso que aquéllas se adelantasen a la comunidad de éstas, para evitar dilaciones (art. 6, especialmente en sus párrafos 3.º y 6.º).

No hace falta añadir que las previsiones contenidas en el borrador de resolución de la Secretaría, relativas a supuestos particulares de reforma de los Estatutos de Comunidades Autónomas no afectados por estos siete procesos, no se incluyeron, por innecesarios, en esta Resolución.

4. Dos años después, se aprueba finalmente la Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (documento 6), que hoy permanece vigente, y que, como podrá apreciarse por el contraste de textos, introduce importantes modificaciones respecto de los documentos previos, fruto del acuerdo político alcanzado por todos los Grupos parlamentarios.

Interesa resumir, para situar ya al lector ante el examen directo de cada uno de los documentos que se reproducen, las opciones que en último extremo han inspirado la redacción definitiva de la norma:

a) La Resolución ha optado finalmente por distinguir entre un procedimiento ordinario, para la generalidad de las reformas estatutarias, y un procedimiento específico para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución, reproduciendo así, en la fase de reforma, las especialidades procedimentales establecidas por la Constitución y el Reglamento para la aprobación de estos Estatutos.

b) En ambos casos, no obstante, se mantienen como principios básicos del procedimiento los dos ya prefigurados por el proyecto de resolución de 1989 y por la Resolución de 1991: la capacidad del Congreso para introducir enmiendas, y la amplia facultad de retirada de la iniciativa por el Parlamento autonómico, en el supuesto de que no considere satisfactorias las modificaciones introducidas por las Cortes.

c) Sentado esto, la Resolución se aparta de los textos que la preceden en un punto esencial: las reformas estatutarias no se tramitan como las proposiciones de ley, sino a través de un procedimiento especial que incorpora y combina, de forma novedosa, algunos de los trámites previstos por el Reglamento tanto para los proyectos como para las proposiciones de ley. Explicado resumidamente, ello se traduce en la sustitución del debate de toma en consideración, típico de las proposiciones

de ley, por un debate y votación de totalidad inicial, que, sin embargo, no es plenamente asimilable al que el Reglamento prevé, en su artículo 112, para los proyectos de ley. Cuando menos por dos motivos: por una parte, dicho debate se producirá en todo caso, sin que sea precisa previamente la presentación de una enmienda de totalidad (de hecho, el plazo de enmiendas sólo se abre una vez realizado el debate de totalidad, salvo que se opte por el procedimiento de lectura única, que aquí, como en la anterior Resolución, se posibilita); por otro lado, en este debate de totalidad se admite la intervención de una delegación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma, posibilidad que, como es bien conocido, el Reglamento sólo faculta para el trámite de toma en consideración de proposiciones de ley autonómicas.

d) Producido este debate y votada favorablemente la totalidad de la propuesta, el procedimiento ordinario y el procedimiento para la reforma de Estatutos aprobados conforme al artículo 151 de la Constitución siguen caminos diferentes. El primero se ajusta a los trámites previstos en los textos previos (en esencia, tramitación ordinaria de los proyectos de ley orgánicos, pero con derecho de retirada), mientras el segundo incorpora un trámite de «común acuerdo» en el seno de la Comisión Constitucional, con participación de una delegación de la Asamblea autonómica «que no excederá del número de miembros de la Comisión», y una posterior votación de totalidad, en el Pleno, del texto acordado.

e) Debe mencionarse, para terminar, que la Resolución regula también los supuestos que se derivan de las especialidades concretas que, como hemos señalado, imponen algunos Estatutos, recogiendo, sin excepciones relevantes, los procedimientos propuestos en los borradores, con la única salvedad de interés del trámite de voto de ratificación al que se refiere el apartado noveno de la Resolución, que contrasta con la redacción del apartado sexto del borrador de 1989.

2. INFORME SOBRE EL ACUERDO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CASTILLA Y LEON

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha de 4 de julio de 1988 y con el número 32335, se presenta ante el Registro General de la Secretaría General del Congreso de los Diputados un escrito firmado por el Presidente de las Cortes de Castilla y León, por el que se comunica al Congreso de los Diputados que el Pleno de las Cortes de Castilla y León ha aprobado, en su sesión extraordinaria de 23 de junio y por mayoría absoluta de sus miembros, «el acuerdo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que, de conformidad con lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución Española, remito a V. E. para su tramitación ante la Mesa del Congreso de los Diputados».

2. El citado oficio viene acompañado por una certificación, en la que el Secretario primero de la Mesa de las Cortes de Castilla y León da fe, con el visto bueno de su Presidente, de que dicha aprobación de «acuerdo de reforma» se ha producido en la indicada sesión, con la mayoría señalada, en virtud de lo dispuesto en los artículos 147.3 de la Constitución y 29.2.a) del Estatuto de Autonomía y con el texto que se contiene en cinco folios, firmados y sellados, que se adjuntan a la certificación.

3. El texto del «acuerdo de reforma» se compone de un breve preámbulo, un artículo primero que es en realidad artículo único y una disposición final.

En el preámbulo, tras señalarse que ha transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 148.2. de la Constitución, se indica que «parece llegada la hora de proceder, mediante una reforma, a la adición de determinadas competencias», a cuyo efecto se aprueba y se remite al Congreso, según se dice literalmente, «el siguiente proyecto, para que sea tramitado como Proyecto de Ley Orgánica, de conformidad con los artículos 145 y 136 del Reglamento del Congreso de los Diputados».

En el artículo único se propone la modificación de tres preceptos del Estatuto de Castilla y León (arts. 27, 28 y 29), incrementando, respectivamente, las «competencias de desarrollo normativo y de ejecución», las «competencias de ejecución» y «otras competencias y atribuciones» de la Comunidad Autónoma.

Por último, la disposición final propone la vigencia inmediata, al siguiente día de su publicación en el «BOE», de «la presente Ley Orgánica».

4. Corrigiendo el escrito al que se viene haciendo referencia, el 18 de julio de 1988 tiene entrada en el Registro General de la Secretaría General del Congreso de los Diputados un segundo oficio del señor Presidente de las Cortes de Castilla y León (núm. 32641), por el que se comunica un error de transcripción mecanográfica en el texto del «acuerdo de reforma» remitido al Congreso y, concretamente, en un párrafo de su artículo único, en el que se modifica el artículo 28.1.3. del Estatuto de Autonomía.

5. Vistos los dos escritos anteriores, la Mesa de la Cámara, en su sesión de 19 de julio de 1988 acordó encomendar infor-

me sobre la tramitación de los mismos a la Secretaría General, a cuyo efecto se formulan ahora las siguientes consideraciones.

II. INFORME

Primero. La Constitución y su desarrollo por los Estatutos de Autonomía determinan la existencia de diferentes procedimientos de reforma estatutaria que deben ser tenidos en cuenta a la hora de clarificar el procedimiento a seguir por las Cortes Generales.

La presentación ante las Cortes Generales, por vez primera, de una propuesta para la revisión de un Estatuto de Autonomía aprobado por el correspondiente Parlamento autonómico, exige determinar el procedimiento a seguir para su tramitación por el Congreso de los Diputados. Sobre ello, lógicamente, no existen precedentes y, aunque a primera vista puede parecer una cuestión pacífica al tratarse de una proposición para modificar una Ley Orgánica, se suscitan, sin embargo, importantes complejidades, que deben ser sometidas a un cuidadoso análisis y que ponen de relieve que la intervención de la Cámara admite diversas posibilidades.

El origen de las dificultades se encuentra en el fenómeno, ya suficientemente conocido, de la naturaleza dispositiva e incompleta de las previsiones contenidas en el Título VIII de la Constitución, dado que también en el apartado correspondiente a la reforma de los Estatutos el constituyente ha optado por desplazar la decisión definitiva a la «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma, avanzando, en consecuencia, escasas reglas uniformadoras de general aplicación y propiciando con ello la posible existencia de diferencias en los procedimientos de reforma entre las Comundidades y entre éstas y el procedimiento ordinario de modificación de Leyes Orgánicas, con la consiguiente variedad de modalidades y efectos que

puede registrar la intervención de las Cortes Generales en el proceso.

Este planteamiento obliga a analizar sucesivamente el texto constitucional y las respectivas disposiciones estatutarias.

A) *Las previsiones constitucionales*

Las escasas disposiciones del texto constitucional sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía son, exactamente, las siguientes:

- Artículo 147.3: «La reforma de los Estatutos se ajustará a lo establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.»
- Artículo 152.2: «Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.»

De estos dos preceptos y de su significado en el contexto del Título VIII de la Constitución cabe extraer algunas consideraciones de partida.

En primer lugar, se constata que, conforme se había indicado, el constituyente remite a cada Estatuto la regulación del procedimiento para su reforma. Ello es coherente con el citado principio dispositivo que inspira todo el proceso autonómico, y sugiere, como luego se concretará, que solamente mediante el concurso de la voluntad de cada Comunidad Autónoma, articulada a través del procedimiento que se establezca en la norma básica que determina su constitución, cabe modificar el nivel de sus competencias o su organización institucional.

La segunda conclusión alude a las escasas precisiones que los dos artículos transcritos imponen, como mecanismos de uniformización y que son diferentes para las Comunidades articuladas a través de lo dispuesto en los artículos 143 a 146 y para las constituidas por el artículo 151:

– En las Comunidades del artículo 146, o sea, para la mayoría de las Comunidades Autónomas, se exige que, cualquiera que sea el procedimiento que fije cada Estatuto, intervenga finalmente el Estado aprobando la reforma mediante ley orgánica. Teniendo en cuenta que estos Estatutos se han tramitado como ley por las Cortes Generales (art. 146), aprobándose como ley orgánica (art. 81.1), la coherencia de imponer idéntico trámite para su modificación es evidente. Otra cosa es que para su aprobación se hablase de «elevar a las Cortes para su tramitación como ley» (art. 146) y ahora, en el momento de la reforma, se aluda más escuetamente a «la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica» (art. 147.3). De semejante matiz habrán de extraerse más adelante algunas consecuencias.

– Para las cuatro Comunidades del artículo 151, a las que va dirigidas el artículo 152.2, el mensaje constitucional es todavía más directo: sus Estatutos «solamente podrán ser modificadas mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum...». Con ello, resulta patente que el constituyente ha querido reforzar el carácter de «norma semirrígida» de estos Estatutos, apelando al cuerpo electoral para cualquier modificación y, destacando, con los precisos términos de su redacción, que sólo con el concurso de la propia voluntad de la Comunidad resultará posible aquélla. Tal ha sido el énfasis del texto que se ha omitido recordar que, siendo también estos Estatutos leyes orgánicas, han de intervenir en algún momento las Cortes Generales para otorgar tal rango y, por consiguiente, validéz a la reforma. Como han repetido sin reservas los comentaristas, apelando al principio de *contrarius actus* tal silencio no exime de la obligación de confirmar el cambio mediante ley orgánica, conforme a la previsión general del artículo 147, pero pone de relieve la preocupación por destacar la especialidad en la reforma de esta categoría normativa.

Esta última apreciación nos sitúa ante la consecuencia más importante que es posible extraer de todo lo dicho hasta el momento, que no es otra que la improcedencia de cualquier modificación unilateral de un Estatuto, sea por la Comunidad afectada, sea por las Cortes Generales. Lo primero se impide por la exigencia de aprobación mediante ley orgánica. Lo segundo, resulta imposible si cada Estatuto impone un procedimiento especial que le hace inmune a cualquier incidencia sobre el mismo a través de una ley tramitada ordinariamente. Por resumirlo con los terminos expresados por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su *Curso de Derecho administrativo*, «las Cortes Generales no son jurídicamente competentes para reformar o modificar o derogar por sí sólas un Estatuto, como lo son, sin embargo, para modificar o derogar una Ley Orgánica sobre cualquier otra materia. A través del bloqueo que supone esa previa conformidad cualificada de las poblaciones afectadas, los Estatutos se han hecho inmunes al poder legislativo de las Cortes Generales; y en cuanto se exige una aprobación final de éstas, mediante ley orgánica, tampoco los legislativos autonómicos podrán alterar el contenido de sus respectivos Estatutos», (Tomo I, 4.^a edición, 1983, pág. 290).

Así pues, aunque los Estatutos se integran en el ordenamiento estatal como leyes orgánicas, no pueden ser modificados posteriormente sin el concurso de la propia Comunidad cualquiera que sea el grado mayor o menor de su participación en la iniciativa o terminación (v. gr. por referéndum) del proceso. Sentado esto, que, como inmediatamente veremos, todos los Estatutos confirman puntualmente, la Constitución no ha querido ir más allá. Ha remitido a cada texto estatutario la precisión del detalle y ha dejado a éstos y a los propios Reglamentos de las Cámaras la difícil articulación del concurso de las diversas voluntades (órganos autonómicos, Cortes Generales, Gobierno de la Nación, cuerpo electoral...) que podrían intervenir en cada caso. El resultado de ello ha sido que dicha articulación no se ha clarificado hasta el presente por las citadas normas de desarrollo, pues los Reglamentos parlamentarios han optado por silenciar la cuestión y los Estatutos

de Autonomía se han limitado, como pasamos a estudiar inmediatamente y salvo alguna significativa excepción que habrá de destacarse, a regular el procedimiento interno de adopción de la iniciativa que ha de presentarse luego a las Cortes, complicando el panorama al diversificar, como era previsible, los distintos procedimientos a seguir.

B) *Procedimientos establecidos en los Estatutos de Autonomía*

Siguiendo las pautas marcadas por la distinción constitucional entre dos grandes categorías de Comunidades, los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 han establecido procedimientos diferentes a los configurados por los restantes Estatutos, por lo que procede diferenciar el análisis de uno y otro tipo de Comundiades.

– Los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución contienen dos procedimientos distintos para su reforma, uno con carácter general y más complejo y otro de carácter especial y más sencillo, dependiendo la aplicación de uno u otro de la parte del Estatuto que quede afectada por la reforma.

** El procedimiento de carácter ordinario, de contenido más complejo, consta de las siguientes fases:*

1. Iniciativa: corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, al Parlamento de la Comunidad [a propuesta de 1/5 (EAPV, EAC, EAG), o de 1/3 (EAA) de sus miembros] o a las Cortes Generales.

2. Aprobación de la propuesta o proyecto de reforma por el Parlamento Autonómico, por mayorías que van desde la absoluta (EAPV) a las de 2/3 (EAC, EAG) ó 3/5 (EAA).

3. Aprobación de la propuesta o proyecto de reforma por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

4. Referéndum posterior de los electores, que deberá celebrarse en seis meses (art. 10 LODMR) y que es siempre posterior a la intervención de las Cortes Generales, a diferencia de lo previsto en el artículo 151 de la Constitución para la aprobación de estos Estatutos.

En cuanto a la convocatoria de este referéndum, el EAPV prevé que el Gobierno Vasco podrá ser facultado por delegación expresa del Estado para convocarlo, el EAC y el EAG que la ley orgánica que apruebe la reforma incluirá la autorización del Estado o la Comunidad Autónoma para convocar el referéndum y el EAA que la propia ley orgánica establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la Nación deberá autorizar la celebración del referéndum.

5. Por fin, tanto el EAC como el EAG y el EAA disponen que si la propuesta de reforma no fuera aprobada por el Parlamento Autonómico o por las Cortes Generales o no fuera confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación en el Parlamento hasta que haya transcurrido un año. Nada dice a este respecto el EAPV.

** El procedimiento de carácter especial y más sencillo, previsto para aquellas modificaciones del Estatuto que tuvieran por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma, sin afectar a las relaciones de la misma con el Estado (ni tampoco a los regímenes forales privativos de los territorios históricos, EAPV), se desarrolla según las siguientes fases:*

1. Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento autonómico, sin exigencia de mayorías cualificadas.

2. Consulta a las Cortes Generales (y a las Juntas Generales, EAPV).

3. Referéndum sobre el texto propuesto si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta las Cortes Generales (o las Juntas Generales, EAPV) no se declarasen afec-

tadas por el proyecto de reforma. En caso contrario, ha de seguirse el procedimiento general y más complejo.

4. Aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

– *El procedimiento de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146.*

Todos los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146 recogen un único procedimiento de reforma que sustancialmente es el mismo para todos ellos, si bien presenta diversas variantes de distinto alcance según los casos. Los trámites son, sucintamente explicados, los siguientes:

1. Iniciativa: puede corresponder al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (en todos los casos), al Parlamento autonómico (en todos los casos, salvo el de Navarra, variando el número de miembros que ha de proponer la iniciativa, desde 1/3 a 1/5), a las Cortes Generales (salvo en los casos de Navarra y Madrid, mientras que el EAR reconoce la iniciativa al Congreso de los Diputados y al Senado), al Gobierno de la Nación (así EAAST, EAR, EAMUR, EACM, LORARFN y EAB) y a los municipios de la Comunidad Autónoma (1/3 ó 2/3, representando, en cualquier caso, la mayoría absoluta de los electores de la Comunidad, EAAST, EAR, EAMUR, EAMAD).

En Navarra, el artículo 71 de la LORARFN contempla el caso singular de que sean la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación quienes, de común acuerdo y tras negociaciones, hagan la propuesta de reforma al Parlamento, que ha de aprobarla en su totalidad y en votación de conjunto.

2. Aprobación del proyecto o propuesta de reforma por el Parlamento Autonómico, requiriéndose mayorías que van desde la absoluta a la de 2/3, pasando por la de 3/5 de los miembros del Parlamento.

Los Estatutos de Autonomía de La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana rebajan la existencia de mayoría en el supuesto de que la reforma sólo implique ampliación de competencias.

3. Aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

El EACV contiene una singular previsión a este respecto, al disponer su artículo 61.4 que «si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas».

4. En fin, la mayoría de los Estatutos (salvo EAAST, EAMUR, FORARFN y EAB) incluyen la previsión de que si la propuesta o el proyecto de reforma no es aprobada por el Parlamento Autónomo o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación, bien hasta que haya transcurrido un año, bien hasta el inicio de una nueva legislatura (EACV, EACAN).

– Debe aludirse, finalmente, a la existencia de procedimientos especiales.

Se encuentran en varios Estatutos, con independencia del proceso seguido para su aprobación, y responden fundamentalmente a hipotéticas modificaciones futuras de los respectivos territorios de la Comunidad, como ocurre en los Estatutos de Cantabria, La Rioja y Castilla y León, con Andalucía en referencia a Gibraltar o con el País Vasco, cuyo Estatuto llega a establecer en su artículo 47.2 la celebración de una sesión conjunta de Congreso y Senado para la autorización de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

Algunos autores incluyen en este capítulo de especialidades aquellas reformas originadas en el artículo 148.2 de la Constitu-

ción, como es el caso de la que da origen al presente informe si atendemos a la declaración de propósitos contenida en los escritos remitidos por las Cortes de Castilla y León. La especialidad vendría de considerar que las Comunidades de segundo grado, limitadas inicialmente en su capacidad de asumir competencias, tendrían, transcurridos cinco años, una especie de «derecho a la ampliación». (Así, MARTÍNEZ SOSPEDRA, en el tomo II de sus *Lecciones de Derecho Constitucional Español*, 1982, págs. 81 y 82.) El examen de fondo de semejante interpretación se aparta del objeto de este análisis, pero interesa destacar que, llevada la misma hasta sus últimas consecuencias, determinaría, efectivamente, un procedimiento especialmente riguroso y limitativo para las Cortes Generales, que se verían poco menos que obligadas a ratificar cualquier reforma que tuviera por objeto la ampliación de competencias de estas Comunidades «dentro del marco establecido en el artículo 149».

El hecho de que los propios Estatutos que han dedicado expresamente un artículo a desarrollar el citado 148.2 constitucional remitan, como hace concretamente el artículo 29.2.b del Estatuto de Castilla y León, al sistema ordinario de reforma estatutaria previsto en el artículo 147 de la Constitución y desarrollado, por reenvío del mismo, en los diversos Estatutos, parece confirmar, sin embargo, que no ha de deducirse de este punto la voluntad de propiciar un procedimiento ajeno a los que con carácter ordinario han sido reseñados anteriormente.

Segundo. El Reglamento del Congreso de los Diputados no ha previsto la concreta tramitación de los diversos procedimientos que se deducen de los Estatutos de Autonomía.

Frente a la diversidad de procedimientos que para la reforma estatutaria establecen los Estatutos de Autonomía, el Reglamento del Congreso de los Diputados dedica a la cuestión una breve reseña, repetitiva de lo declarado por el constituyente en el artículo 147 y contenida en su artículo 145: «la reforma de

un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica».

Resulta obvio, como se anunció, que este mero recordatorio de lo sentado por la Constitución es insuficiente para afrontar la variedad de supuestos en los que, en el proceso de modificación de Estatutos, se exige la intervención de las Cortes Generales. Por ello, están todavía pendientes de definición cuestiones como las siguientes:

a) La forma de articular la iniciativa que la generalidad de los Estatutos conceden a las Cortes Generales y, en algún caso, a cada Cámara. Aunque el comienzo de toda reforma pasa por un acuerdo del Parlamento autonómico, lo que excluye, según se dijo, que el Estado pueda proceder a la misma de forma unilateral, no es menos cierto que el origen del procedimiento que ha de seguirse luego ante dichos Parlamentos y finalmente ante las Cortes Generales, puede venir propiciado por una iniciativa de estas últimas, que no tendrá, eso sí, más valor vinculante que el de incitar al debate en el seno de la Comunidad Autónoma, aunque a la postre puede convertirse en un peligroso instrumento si se piensa que, de fracasar tal iniciativa, los Estatutos imponen plazos de espera para un nuevo planteamiento de modificaciones.

En todo caso y aunque no parece fácil que las Cortes hagan uso frecuente de esta facultad, ha de definirse para el futuro el mecanismo a través del cual han de articular su eventual voluntad de iniciar una reforma estatutaria.

b) En el caso de las Comunidades constituidas a partir del artículo 151 de la Constitución, las dificultades de interpretación son numerosas e importantes. En el que se ha denominado procedimiento general, la cuestión consiste en determinar si una vez depositada la propuesta ante la Cámara, ésta puede proceder a su tramitación con arreglo a lo establecido para

cualquier ley orgánica o, por contra, resultan para las Cortes Generales algunos límites, derivados de la necesidad de respetar el texto remitido por el Parlamento autonómico. El principio, constatado en los cuatro Estatutos afectados, de que la reforma no puede producirse sin la voluntad de la Comunidad, que es quien inicia el proceso y quien propiamente lo finaliza, en cuanto que tras la intervención del Parlamento nacional ha de producirse un referéndum, avala la impresión de que el Congreso de los Diputados y el Senado no pueden disponer libremente del texto recibido, sin contar con el criterio de sus promotores. Más adelante se afrontan las posibles medidas a articular para traducir esas limitaciones en datos útiles para el procedimiento a seguir; de momento basta con que quede constancia de la necesidad de proceder a una interpretación que aclare suficientemente una cuestión tan capital, pues de la decisión que se adopte dependen criterios tan significativos y distintos como la imposibilidad de enmendar la propuesta de reforma sometiendo su texto a un simple «si o no» de las Cortes, la conveniencia de restringir parcialmente el derecho de enmienda, la necesidad de hacer intervenir en un proceso negociador a los avalistas de la propuesta –conforme ocurría en la aprobación de los Estatutos–, la facultad de devolver la proposición con correcciones a estudiar por sus promotores, la capacidad de renuncia de estos últimos a la prosecución de su iniciativa, o, más simplemente, la posibilidad de que las Cámaras hagan o deshagan con el texto lo que estimen oportuno, sin ataduras para con los criterios de la Comunidad y con el riesgo político añadido de ver desautorizada su Ley Orgánica resultante por el fracaso en el posterior referéndum.

c) No menos complejidades plantea, todavía dentro de los Estatutos del 151, el procedimiento simple para materias que no implican relación con el Estado, que no son, sin embargo, materias menores al incluir, entre otras cuestiones, toda la organización de cada Comunidad. En este supuesto, los Estatutos han optado por la elevación de consulta previa a las Cortes Generales –que han de articular a tal efecto un procedimiento que

en este momento no está previsto— y por adelantar el referéndum a la aprobación de la ley orgánica, lo que reproduce las dudas apuntadas en el caso anterior, acentuándolas todavía más, si ello es posible, al situar a las Cámaras ante la posición de estudiar, modificar o, simplemente, aceptar o rechazar un proyecto que viene ya avalado por el refrendo popular.

Conviene recordar a estos efectos que, ante similar supuesto, la aprobación de los Estatutos exigía solamente, tras el veredicto del censo electoral, un voto de ratificación de los Plenos de Congreso y Senado (art. 151.4 CE). Aunque conviene también tener presente que a tal momento del procedimiento se llegaba tras un largo proceso de examen y negociación del texto en la Comisión Constitucional del Congreso, cosa que aquí no ocurre al proceder el mismo, exclusivamente, de un acuerdo del Parlamento autonómico, confirmado en referéndum.

d) Junto a las dificultades indicadas para las Comunidades de primer grado, precisa también definición el procedimiento a seguir para la alteración de los Estatutos aprobados por el mecanismo establecido en el artículo 146 de la Constitución. Ocurre en estos supuestos que, a diferencia de los anteriores, ni existe referéndum previo o posterior, ni se toma como referencia un modelo para su aprobación inicial en el que haya mediado un proceso de negociación y pacto que podría condicionar el procedimiento a seguir para la reforma. Por contra, los Estatutos de esta categoría, incluido el de Castilla y León, se «tramitaron como ley» ante las Cortes Generales (art. 146 CE), sin limitación alguna en el ejercicio de la facultad de enmienda y modificación ejercitada sobre los mismos por las Cámaras.

Curiosamente, el preámbulo del acuerdo de reforma remitido por el señor Presidente de las Cortes de Castilla y León apela a su tramitación «de conformidad con los artículos 145 y 136 del Reglamento del Congreso de los Diputados». Ello podría dar a entender, aunque no vincule a esta Cámara, que el propio

Parlamento autonómico considera que la reforma de su Estatuto ha de producirse por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación, recogido en el mencionado artículo 136 del Reglamento. Existen razones para reflexionar, sin embargo, antes de aceptar la autolimitación que con ello se impondría el propio autor de la iniciativa, sujeto, a partir de su tesis, a las modificaciones que Congreso y Senado considerasen oportuno introducir en la ley orgánica que finalmente aprueben. Estas razones nos sitúan ya ante el punto central de este informe y serán examinadas en el apartado tercero del mismo.

e) Antes de proceder, sin embargo, al examen de esta última cuestión, conviene agotar la enumeración de las situaciones que, nacidas de los Estatutos de Autonomía, obligan a las Cortes Generales a prever el correspondiente procedimiento interno.

En este capítulo de especialidades se inscriben los casos de Navarra y País Vasco. En el primero, la Ley de Amejoramiento establece, como ya se dijo, un sistema de acuerdo previo entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno navarro que luego ha de seguir un procedimiento de ratificación ante ambos Parlamentos, recordando situaciones precedentes de acto parlamentario único o especial como los seguidos en la aprobación del propio Amejoramiento, del Concierto económico vasco, de las normas de adaptación del Concierto a la Ley del IVA o, más recientemente, de las leyes de fijación del cupo vasco. En el caso del Estatuto de Guernica, se habla, como también se indicó, de una sesión conjunta de Congreso y Senado, que es igualmente indispensable prever y regular (art. 4.2 EPV), y de una votación con mayoría de 3/5 en ambas Cámaras para la supresión de un determinado apartado del Estatuto, que exige también un posterior referéndum y que, asimismo, obliga al Congreso a concretar su tramitación parlamentaria (art. 47.3 EPV).

Finalmente y al margen de la necesidad de especificar igualmente el modo de proceder de las Cortes Generales ante los

supuestos de reforma estatutaria por modificación territorial, previstos en los artículos 58.d del Estatuto de Cantabria y 44 del Estatuto de La Rioja y en la disposición transitoria 7.^a del propio Estatuto de Castilla y León, interesa detenerse en una última especialidad, característica de una sola Comunidad Autónoma, pero propicia para ofrecerse como solución general para todas las modificaciones de los Estatutos de esta categoría. Es la recogida en el artículo 61 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que incorpora dos previsiones ausentes en los restantes textos estatutarios:

- Por la primera, «los trámites posteriores a la aprobación por las Cortes Valencianas de la modificación pretendida serán los mismos que se requirieran para la aprobación del presente Estatuto» (párrafo segundo del art. 61).
- Pero, en segundo lugar, «si las Cortes no aprueban la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas» (párrafo cuarto del art. 61).

Cabe decir, tras la lectura de ambos preceptos, que este Estatuto ha sido, en consecuencia, el único que ha afrontado con decisión la necesidad de articular un procedimiento para dar satisfacción a la exigencia previa de mutua concordancia en la reforma a realizar. Ofrece para ello la fórmula de tramitar la propuesta como proposición de ley orgánica («mismos trámites que para la aprobación»), pero con el trámite específico de devolver la iniciativa a su autor en el caso de discrepancia, con indicación del «punto o puntos» en que ésta se produce y de las eventuales «soluciones alternativas» sobre las que han de deliberar nuevamente las Cortes Valencianas.

El procedimiento, así establecido, es original y útil, aunque traslada a las Cortes Generales la difícil tarea de concretar el momento y trámite específico del procedimiento de cada Cá-

para en el que la devolución ha de producirse, así como los pasos a seguir una vez que el Parlamento autonómico envíe nuevamente su propuesta o ante la eventualidad de reiteradas discrepancias, que pueden producirse indefinidamente.

f) Como último aspecto a estudiar en este apartado, debe afrontarse también otra cuestión reglamentaria de carácter menor, pero que ha de quedar igualmente aclarada para cualquier futura intervención del Congreso de los Diputados en los procesos de reforma estatutaria. Se trata del alcance de la función calificadora a desarrollar por la Mesa de la Cámara ante los «acuerdos de reforma» que, como el que origina este informe, puedan plantearse.

Ante el silencio que también sobre este punto guarda el artículo 145 del Reglamento, ha de pensarse en la aplicación por analogía, para la función calificadora que en cualquier caso ha de ejercer la Mesa en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.4 del Reglamento, de lo señalado en su artículo 136, que asigna a este órgano el «examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos», de forma que, si se advierte el incumplimiento de algún trámite o la existencia de un defecto de forma, «se comunicará a la Asamblea que lo hubiese elaborado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste» (art. 136, párrafos 1 y 3).

Por otra parte, el artículo 127 del Reglamento impone que las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas sean examinadas por la Mesa del Congreso, «a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos»; y el artículo 124 exige, para toda proposición de ley, su presentación con exposición de motivos y con los «antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas».

A tenor de estas diversas declaraciones, parece posible coincidir con la generalidad de los autores que han estudiado esta

cuestión, en el sentido de rechazar que la función calificatoria de la Mesa alcance hasta el extremo de contrastar la constitucionalidad de fondo del texto remitido; aunque semejante apreciación debería someterse a revisión en el supuesto de aceptar hipótesis extremas como la anteriormente esbozada sobre la obligatoria automaticidad de algunas reformas estatutarias. Sentado ésto, la calificación ha de ceñirse al mero control de legalidad procedimental, esto es, al examen de la regularidad de los aspectos formales.

Ello incluye, sin duda, la comprobación de que se trata de un texto debidamente articulado, precedido de su correspondiente exposición de motivos, así como la identificación de la autoridad legitimada para la remisión de la reforma pretendida, que no es otra que el Parlamento de cada Comunidad, a través de su Presidente, en la mayoría de los casos, o, eventualmente, el Presidente de la Comunidad en aquellos supuestos en los que el texto ha salido ya de la competencia de la Cámara autonómica para ser sometido a un referéndum, como requisito inmediatamente anterior a su remisión a las Cortes Generales.

Más espinosa es, sin embargo, la eventual comprobación por la Mesa de la regularidad del procedimiento seguido desde el ejercicio de la iniciativa de reforma estatutaria hasta su aprobación con mayorías cualificadas por el Parlamento autonómico o por el censo electoral convocado allí donde se exige un referéndum. Traducido en términos de documentos a remitir a las Cortes Generales, ello pone en cuestión la suficiencia del cauce elegido en este caso por las Cortes de Castilla y León, que se limita a incorporar un oficio de remisión firmado por su Presidente y un certificado del Secretario primero de su Mesa en el que se comunica que el acuerdo de reforma adoptado por el Pleno de la Cámara se ha producido «al amparo de lo establecido en el artículo 29.2.a) del Estatuto» y «por mayoría absoluta de sus miembros». Prescindiendo de que con tal certificación no se notifica fehacientemente la regularidad de todo el procedimiento establecido, sino solamente de parte del mismo,

se trata de resolver con carácter general si la Mesa del Congreso ha de considerar suficientes estos documentos o debe disponer de todo el expediente de la reforma para contrastar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Nada impide a la Mesa acogerse a esta última opción y proceder en consecuencia a un examen completo del procedimiento seguido hasta el momento de la admisión a trámite. Bien al contrario, son varios los elementos que parecen favorecer semejante interpretación:

- Por una parte, la propia dicción literal de los artículos transcritos, que invitan a verificar el cumplimiento de todos los requisitos, razón por la cual se exige que el texto venga acompañado de «documentos» (art. 145 del Reglamento) o «antecedentes» (art. 124 del Reglamento).
- Por otra, las rigurosas exigencias sentadas por el legislador para el único supuesto en el que se ha decidido a desarrollar con detenimiento el acto de clasificación de una iniciativa legislativa nacida fuera de la Cámara. Es el caso de los artículos 3 y 5 de la Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LO 3/1984, de 28 de marzo), que diversos autores proponen como modelo orientador para las siguientes comprobaciones: materia no excluida de este tipo de iniciativa, número de firmas exigidas, inexistencia de determinadas iniciativas parlamentarias en estudio o ya aprobadas sobre la cuestión, formato de texto articulado con previa exposición de motivos, entrega de un documento justificativo de la propuesta, relación de promotores, homogeneidad de las materias reguladas e inexistencia de otra iniciativa popular equivalente durante la legislatura.
- Finalmente, la responsabilidad, entregada a la Cámara, de evitar que un vicio de procedimiento previo a su intervención pueda originar una declaración de inconstitucionalidad de una norma que, al fin y a la postre y aunque en

parte se elabora fuera de las Cortes Generales, se integra en el ordenamiento como ley orgánica. Teniendo en cuenta además que esa responsabilidad alcanzaría también a la necesidad de comprobar que no se ha producido anteriormente el fracaso de una propuesta equivalente, pues a estas alturas ya ha quedado aclarado que, de acuerdo con los Estatutos, procede un riguroso plazo de espera tras el rechazo de una reforma estatutaria.

Frente a tan significativas razones, la Mesa de la Cámara puede valorar, sin embargo, la posibilidad de aplicar a estas iniciativas de modificación estatutaria el criterio de confianza que ha venido empleando hasta el presente tanto con los proyectos de ley como con las propias proposiciones de ley presentadas por las Comunidades Autónomas. Aceptando que la iniciativa de cada reforma debe ser calificada y controlada por el Parlamento autonómico y que allí donde se exige referéndum corresponde a otros órganos responsabilizados por la ley la comprobación de la suficiencia de su resultado, no sería impropio extender al supuesto que nos ocupa el sólido precedente sentado para las restantes proposiciones legislativas elevadas a las Cortes por los Parlamentos autonómicos, sobre cuyos *interna corporis* no se han practicado en ningún caso verificaciones de regularidad reglamentaria.

Esto último, en el bien entendido de que nada impediría que la Mesa cuestionase en trámite de admisión las propuestas de reforma si tuviese la certeza de una irregularidad procedimental previa a la remisión a la Cámara; y también bajo la consideración de que, si a efectos de calificación puede aceptarse como suficiente una certificación que ponga de manifiesto la regularidad escrupulosa del procedimiento seguido bajo la responsabilidad del Parlamento certificador, no parece inconveniente solicitar en todo caso, dentro de los antecedentes a los que se refiere el Reglamento, la remisión del expediente más completo sobre las actuaciones desarrolladas, que ha de servir no sólo a efectos de contrastar regularidades formales, sino también y de forma significativa, para proporcionar elementos

útiles al debate parlamentario y para conocer las razones que han justificado e impulsado la propuesta. Así como una certificación complementaria que acredite que en el seno de la propia Comunidad no ha fracasado con anterioridad una propuestas de reforma que impida, en los términos y plazos estatutarios, la repetición de la que ahora se plantea.

Tercero. Ante la existencia de algunas reglamentarias parece conveniente incorporar a la normativa interna de las Cámaras una interpretación de carácter general sobre los procedimientos a seguir en los supuestos de reforma de Estatutos de Autonomía.

Constatada la variedad de cuestiones pendientes de resolución en relación con el procedimiento a seguir cuando se pretende una reforma estatutaria, no parece aventurado recomendar la incorporación de reglas concretas que den satisfacción a las distintas dificultades, tanto en una eventual modificación futura de los Reglamentos de ambas Cámaras –que fueron aprobados cuando todavía no se conocían las opciones de todos los Estatutos–, como en la hipótesis de la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, en cuanto en algún caso se alude a la celebración de sesiones conjuntas.

En tanto no se concrete semejante revisión, resulta necesario apelar a lo establecido en el artículo 31.2 del Reglamento, en lo que atañe al Congreso de los Diputados, ejercitando la Presidencia su interpretación en caso de duda o supliéndolo en los de omisión, previo parecer favorable de la Mesa y Junta de Portavoces si en el ejercicio de esta función se estima preciso dictar una resolución de carácter general. Supuesto, este último, que haría recordar lo acontecido en el momento de la aprobación de los Estatutos, verificada sobre la base de una resolución presidencial posteriormente incorporada al Reglamento.

En cuanto en la presente coyuntura solamente se trata de resolver en relación con el caso de una única Comunidad Autó-

noma, que ha planteado su específica propuesta de reforma, podría considerarse suficiente una interpretación aislada para la resolución del supuesto concreto, dejando para un momento posterior la decisión de los mecanismos a aplicar tanto a los casos análogos, como a las especialidades correspondientes a los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151, al Amejoramiento navarro, al particular procedimiento del Estatuto valenciano y a las circunstancias peculiares de las modificaciones territoriales. Más aún, en la medida en que se interpretase lisa y llanamente que el Estatuto de Castilla y León, por ser una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales sin mayores limitaciones, puede ser reformado por éstas con idéntica amplitud de facultades, como cualquier otro proyecto legislativo y sin más especialidad que la derivada de un iniciativa muy peculiar, no resultaría obligado dictar resolución alguna, bastando un singular acuerdo de la Mesa para su tramitación habitual por el procedimiento de las proposiciones de ley de carácter orgánico. Esta decisión, resolutoria del caso concreto, no tendría otra fuerza normativa que la correspondiente al precedente, pero encauzaría, obviamente, en una dirección muy definida los procedimientos a seguir en la reforma de los restantes Estatutos aprobados por la vía del artículo 146 de la Constitución, que coinciden, según se dijo y en reglas generales, con el establecido en el Estatuto castellano-leonés, con la notoria salvedad del tantas veces citado Estatuto de la Comunidad Valenciana.

Puede reputarse, sin embargo, más conveniente aprovechar la oportunidad para incorporar a la normativa interna de ambas Cámaras criterios seguros, de carácter general, sobre la práctica a desarrollar ante cualquier propuesta ordinaria de reforma estatutaria, tanto para los Estatutos del artículo 151, como para los aprobados por el dispositivo constitucional del artículo 146, o, cuando menos, para estos últimos, entre los que se incluye, como es bien conocido, el de la Comunidad que ha dado origen a este informe. Sobre la base de esta última hipótesis se verifican las consideraciones que se realizan a continuación, que pretenden poner de manifiesto las distintas posibilidades interpretativas con las que cuenta la Cámara y

que cabe resumir, para ordenar el análisis, en las siguientes tres opciones:

- tramitar toda propuesta de reforma como proposición de ley orgánica, sin limitación para las Cortes Generales en cuanto a su capacidad de modificar el texto remitido por el Parlamento Autonómico, cualquiera que sea el Estatuto de que se trate;
- aplicar el régimen anterior a los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 146 de la Constitución, reservando para los cuatro Estatutos del artículo 151 un procedimiento especial, de mayor capacidad de negociación y compromiso, por analogía con lo actuado en el momento de su aprobación;
- respetar la voluntad expresada por la Comunidad Autónoma, evitando introducir unilateralmente modificaciones no deseadas por aquélla, en virtud de una serie de autolimitaciones en la tramitación parlamentaria de cualquier reforma estatutaria.

a) *La reforma de los Estatutos como ley orgánica, tramitada sin limitaciones por las Cortes Generales*

Si atendemos a la opinión de un sector de la doctrina, una vez presentada ante el Congreso de los Diputados una propuesta de reforma de un Estatuto de Autonomía, se inicia el procedimiento ordinario de tramitación de todo proyecto legislativo de carácter orgánico. Así lo manifiesta, por ejemplo, ALVAREZ CONDE, cuando escribe que «al requerirse su aprobación mediante ley orgánica se han de seguir los trámites de elaboración y aprobación de estas leyes establecidos en los artículos 81 y 90, es decir, las Cortes Generales no tienen, en principio, ningún condicionamiento, pudiendo actuar libremente, de la misma forma que si se trata de un proyecto de ley normal» (en *El régimen político español*, primera edición, 1983, págs. 441 y 442).

En favor de esta tesis jugaría, en primer lugar, la escueta dicción literal del artículo 145 del Reglamento, en relación con las previsiones ordinarias sobre las proposiciones de ley contenidas en los artículos 124 a 127 del mismo. Habiendo podido establecer las especialidades que tuviese por oportunas, el legislador ha preferido guardar silencio, aludiendo simplemente a la aprobación mediante ley orgánica de cualquier reforma de Estatutos, sin aceptar más singularidades que las derivadas del régimen de reforma establecido en cada uno de ellos.

Avalaría esta interpretación, también, el hecho de que la Constitución haya proporcionado a las Cortes una práctica total capacidad de decisión en el momento de la aprobación de los Estatutos. Evidente en el procedimiento seguido en la generalidad de los mismos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 146 del texto fundamental. Pero visible igualmente en los aprobados por el artículo 151, pues, aunque en ninguno de los cuatro supuestos hubo de llegarse a tal extremo, no ha de olvidarse la cláusula de cierre contenida en el párrafo 5.º de aquél para el supuesto de fracasar el acuerdo en la Comisión Constitucional, en cuyo caso «el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales».

Finalmente, abundaría en esta apreciación la ausencia de cualquier mención estatutaria a un procedimiento apto para facilitar compromisos. Dada la libertad con que el constituyente remitió a la norma básica autonómica la articulación de los trámites para su reforma, nada impedía que, como de hecho se intenta en el caso valenciano, se hubiese procurado un mecanismo de naturaleza paccionada para limitar la libre capacidad de las Cortes Generales. Ello daría idea de que el espíritu de compromiso que la Constitución insinúa para cualquier reforma, se satisface suficientemente por los Estatutos con la reserva de la iniciativa a la propia Comunidad y con la garantía añadida de un referéndum en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. No otra cosa vendría a reconocer ahora el Parlamento de Castilla y León, cuando apela, como se dijo, al artículo 136 del Reglamento del Congreso, para formalizar la ley orgánica.

Sumando todas estas argumentaciones resulta que las Cortes Generales podrían despachar toda reforma estatutaria por el procedimiento común para las proposiciones de ley, con la única limitación de la votación de totalidad con mayoría absoluta exigida para las leyes orgánicas. Solamente en un supuesto, en el que el legislador ha hecho uso de su capacidad de diferenciar, se requeriría una práctica especial y, en consecuencia, una resolución aclaratoria de la presidencia, que sería el correspondiente a las específicas precauciones establecidas por el Estatuto valenciano, con la obligación de devolver su texto a los órganos autonómicos en el caso de que las Cortes entendieran necesaria su modificación.

b) *La diferenciación en el régimen de reforma entre los Estatutos del 151 y los restantes*

Esta segunda fórmula pretendería distinguir dos grupos de Estatutos de cara a su reforma. Por una parte, la generalidad de los mismos se sujetarían al régimen anteriormente estudiado, tramitándose sus modificaciones como proposiciones de ley orgánica, con el sistema común.

Los Estatutos llamados de primer grado requerirían, sin embargo, un régimen especial, más comprometido en la línea de la negociación y el pacto, justificándose su singularidad en dos datos que no concurren en los aprobados por el procedimiento del artículo 146, que, aplicado analógicamente, resucitaría los complicados trámites incorporados en los artículos 137 a 144 del Reglamento, u otros similares, ajustados al espíritu de bilateralidad que inspiraba a aquellos, articulados por virtud de una resolución presidencial dictada a tal efecto; por otra parte, se encuentra la exigencia de un referéndum, previo en unas ocasiones y posterior en otras, que parece propiciar la búsqueda de un compromiso, necesario para evitar una discrepancia de las fuerzas políticas de distinto nivel territorial en el momento de apelar al juicio popular. Aspecto, este último, particularmente dificultativo para cualquier norma de adaptación in-

terna, especialmente cuando la apelación al censo electoral se realice con carácter previo a la tramitación de la ley orgánica.

De aceptarse, finalmente, esta hipótesis, quedarían por resolver dos excepciones a la regla general. Por una parte, como en la interpretación anterior, la del Estatuto valenciano, ajeno en todo caso al procedimiento común, en los términos que ya han quedado explicados. Junto a ello, el régimen especial del Amejoramiento del Fuero navarro, aprobado, como es sabido, por procedimientos ajenos, igualmente, al modelo general y cuya reforma ha de partir de un previo acuerdo del Gobierno nacional y del Ejecutivo navarro que, a tenor de la dicción de la Ley de Amejoramiento, debe ser poco menos que ratificado o desmentido, sin mayor margen de acción, por las Cortes Generales.

c) *La reforma de los Estatutos como proposición de ley orgánica de régimen especial*

Esta tercera opción procedería de aquellos datos que, según se ha puesto de relieve en esta exposición, parecerían aconsejar la articulación de fórmulas por las que las Cortes Generales, sin mengua alguna para su soberana capacidad de decidir, evitasen imponer a una Comunidad Autónoma una reforma no deseada de su Estatuto de Autonomía.

Así, partiendo del dato indiscutido de que cualquier ley orgánica no puede modificar un Estatuto de Autonomía, se trataría de reconocer que a tal efecto no basta con asegurar una iniciativa restringida o con incorporar al procedimiento un referéndum vinculante, sino que ese principio de bilateralidad debe salvaguardarse asimismo durante la tramitación de la ley que corresponde aprobar a las Cortes Generales, pues, de otro modo, todo el sistema de reforma –y con él, el proceso autonómico en su conjunto– quedaría desvirtuado si una elaboración incondicionada de la citada ley permite, a la postre, al Parlamento nacional rebajar unilateralmente las competencias allí

donde el ente autónomo pretendía su incremento o modificar preceptos del Estatuto no incluidos en la propuesta de la propia Comunidad, aprovechando que esta última ha ejercitado una iniciativa para la que no están facultados los órganos estatales. La preocupación que esta posibilidad despierta ha justificado que otro sector doctrinal se haya pronunciado en términos como los que, por su carácter especialmente ilustrativo, se reproducen a continuación del libro del profesor MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*:

«Ni los Estatutos de autonomía aprobados ni el Reglamento de los Diputados de 24 de febrero de 1982, han aclarado una cuestión que es importante considerar: si es posible, con ocasión de la reforma, reducir las potestades y competencias recibidas por la Comunidad Autónoma. No parece que exista inconveniente para que la propia Comunidad autónoma ejercite su iniciativa para al reforma prescindiendo de alguna competencia que le reconoció el primer Estatuto aprobado: se hace uso aquí del principio dispositivo que se empleó para redactar el Estatuto, que mantiene toda su virtualidad por ser la Constitución quien lo ampara. Sin embargo, esto mismo es absurdo si la reforma que se emprende es precisamente la prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, que tiene por objeto preferente la ampliación de las competencias de la Comunidad Autónoma. Y, en fin, la rebaja del contenido estatutario resulta no ya absurda, sino inadmisibles, si no parte de la iniciativa de la Comunidad Autónoma, sino que son las Cortes las que la establecen con ocasión de tramitar un proyecto de reforma, cualquiera que sea su contenido, al hacer uso de la potestad de enmienda. El artículo 145 del Reglamento del Congreso no ha cerrado expresamente tal posibilidad, pero, a mi parecer, no puede entenderse que puedan las Cortes concluir por su propia iniciativa una rebaja del primer Estatuto aprobado. Por lo pronto, lo único que hay que tramitar en las Cortes es el proyecto de reforma y no el Estatuto entero, por lo que difícilmente podrán enmendar el texto de este último, que no se somete a su consideración. Pero, además, semejante reforma *in peius*, contraria a la propuesta de reforma de la Comunidad Autónoma, desvirtúa el principio de iniciativa territorial y la propia rigidez del Estatuto que son reglas constitucionalmente impuestas y que quedarían totalmente burladas. Por tanto, en conclusión, una operación como la que comentamos sería inconstitucional.» (Tomo I, 1982, págs. 307 y 308.)

La propia redacción de los Estatutos parece invitar a respetar tan significativas razones, si se observa detenidamente que, al margen de los correspondientes al artículo 151 y a los casos de Navarra y Valencia, sobre los que ya se ha argumentado, todos ellos parecen enfocar la reforma a partir de una propuesta que las Cortes Generales han de limitarse a aceptar o rechazar en su conjunto, razón por la cual añaden, a continuación, que el rechazo impide replantear la cuestión en un determinado plazo, sin referirse en ningún momento a la tercera hipótesis, en la que sin duda hubo de repararse y a la que, sin embargo, no se dedica ni una línea (salvo en el caso valenciano), como es la de modificación parcial por parte del Legislativo estatal. Algunos Estatutos como el de Baleares (art. 68.2) o el de Madrid (art. 64.1.3), lo señalan casi literalmente: «la propuesta de reforma requerirá, para prosperar, la aprobación del Parlamento por mayoría absoluta y la de las Cortes Generales, mediante una ley orgánica.»

Traducido en términos reglamentarios ello nos situaría ante la consideración extrema de que las Cortes Generales no tienen otras facultad de enmienda que la de la simple devolución, sin que la tramitación parlamentaria pueda provocar modificaciones o mejoras. Esta no es, sin embargo, más que una de las opciones que más adelante habremos de barajar. De momento interesa destacar, tan sólo, que existen argumentos en la letra y en el espíritu de los preceptos aplicables que inducen a apreciar que la ley orgánica que ha de aprobar la revisión de un Estatuto tiene límites y que las Cortes Generales no pueden ejercitar una incondicionada potestad de enmienda sobre el texto que reciben. No otra cosa quería expresarse, también, cuando se significó la diferencia de los términos utilizados por la Constitución al regular la reforma estatutaria (la «aprobación» mediante ley orgánica del artículo 147.3), respecto de los incorporados para la aprobación de cada Estatuto (la «tramitación» como ley orgánica del art. 146).

En cualquier caso, ésta es la cuestión que inicialmente debe ser objeto de determinación. Si se estima que las últimas con-

sideraciones no desvirtúan la regla del carácter incondicionado de la potestad legislativa de las Cámaras, habrá de procederse conforme a la primera –o, en su caso, a la segunda– de las opciones aquí desarrolladas, tramitándose las modificaciones de los Estatutos nacidos del artículo 146 de la Constitución como proposiciones de ley orgánicas aprobadas por el procedimiento común, salvo en el caso valenciano, que requeriría un proceso independiente y, en consecuencia, una resolución normativa propia, y salvo, eventualmente, los supuestos de Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra, que igualmente requerirían una disciplina particular. En este supuesto, corresponderá sencillamente a la Mesa admitir a trámite la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla y León y ordenar su tramitación como proposición de ley, procediendo a su publicación y a su remisión al Gobierno a los efectos de los párrafos 2 y 3 del artículo 126 del Reglamento y sometiéndola luego al correspondiente debate de toma en consideración, con las especialidades previstas en el artículo 127. Procediéndose finalmente, si dicha toma se produce, conforme a lo previsto en el Reglamento para los proyectos de ley, con las normales posibilidades de enmiendas conocidas.

En caso contrario, de apreciarse que un proceso de reforma estatutaria no puede resolverse por medios indirectos en la posibilidad de que las Cortes Generales aprueben una ley orgánica extraña a la voluntad de los titulares de la iniciativa reformadora, es necesario clarificar los límites a los que han de sujetarse las Cámaras en la tramitación de estas especiales proposiciones de ley. Límites que, como inmediatamente se estudiará, pueden ser de diversa naturaleza, según la orientación que la resolución presidencial que, en todo caso, habría de dictarse quiera determinar, pero que en ningún caso desvirtúan el hecho de que nos encontramos ante una proposición de ley que, sin perjuicio de las especialidades que se estimen oportunas en su tramitación posterior, admite ya un primer paso semejante al que se anunciaba en las hipótesis contrarias, esto es, su admisión a trámite, publicación y remisión al Gobierno. Para el resto del proceso pueden tomarse en cuenta las siguientes reflexiones.

Cuarto. La consideración de las propuestas de reforma estatutaria como proposiciones de ley sometidas a especialidades procedimentales admite diversas concreciones.

Para congeniar la libre capacidad del Parlamento a la hora de la enmienda, deliberación y modificación de cualquier propuesta legislativa, con el principio de que ninguna revisión estatutaria ha de aprobarse contra la voluntad de la Comunidad afectada, resulta posible imaginar fórmulas de diversa índole. Aquí van a someterse a discusión algunas de ellas, sin perjuicio de adelantar, de entrada, que no se trata de una enumeración agotadora de todas las pensables, sino de las alternativas que, por los precedentes habidos en la Cámara o por su utilidad para facilitar el objetivo perseguido sin forzar en demasía los trámites ordinarios, pueden considerarse como más significativas.

a) La primera solución consistiría en la restricción del derecho de enmienda, limitado a los concretos preceptos del Estatuto a los que la reforma se refiere y con imposibilidad de introducir, con ocasión de la misma, disposiciones que disminuyan las competencias o degraden la capacidad de autoorganización que el Estatuto reconocía con anterioridad a la iniciación del proceso de su revisión.

Se mantendría con ello la interdicción de que las Cortes Generales rebajen, sin contar con la voluntad de la Comunidad interesada, los niveles estatutarios, a partir de una fórmula que ha tenido ya precedentes en la Cámara en algún caso de adaptación de una ley a la sentencia dictada en recurso previo por el Tribunal Constitucional y que enlaza, en definitiva, con la vieja discusión sobre las enmiendas posibles a toda proposición de ley tomada en consideración.

Tiene, sin embargo, inconvenientes graves, en cuanto que traslada todos los problemas al momento de la calificación de las enmiendas, con la evidente dificultad de discernir cuáles son las propuestas que desbordan o empeoran el texto original

y los previsibles conflictos que las discrepancias en dicha calificación pueden producirse, convirtiéndolo un trámite técnico de alcance básicamente formal en un debate de dimensiones políticas evidentes.

Además, no parece que la mejor solución para evitar la unilateralidad consista en restringir la capacidad de innovación y mejora que las Cortes Generales pueden desarrollar ante cualquier proyecto legislativo. Desde este punto de vista habría que aceptar que pueden resultar positivas y convenientes aquellas enmiendas que, afectando a otras partes del Estatuto, dotasen de mayor coherencia técnica a la reforma inicialmente propuesta, o aquellas otras que, disminuyendo en tal o cual apartado, permiten elevar o equilibrar en su conjunto los niveles competenciales. Razones por las cuales parece oportuno concluir que el objetivo perseguido no se beneficiaría especialmente con un mecanismo de esta naturaleza, que, al impedir determinados cambios, cerraría también el paso a compromisos razonables y, en definitiva, a la elaboración de una ley mejor.

b) La segunda medida, todavía más intensa en lo que a la limitación de las Cámaras se refiere, consistiría en someter la propuesta a una votación de totalidad, sustitutoria de la tradicional toma en consideración, para que Congreso y Senado se pronuncien en un acto único sobre el texto completo, con la disyuntiva del «sí o no».

Ya ha quedado dicho que los Estatutos parecen insinuar esta alternativa, que tendría además su apoyo en precedentes parlamentarios importantes como la aprobación del Concierto vasco, la adaptación de éste a la Ley del IVA, o la tramitación más reciente de los proyectos del cupo vasco. En todos ellos, como en la propuesta que ahora se estudia, se revela la influencia del modelo establecido por el Reglamento para la autorización de los tratados internacionales, recogido en su artículo 156.

Es por todo esto que otro sector doctrinal ha considerado esta vía como la más adecuada para las revisiones, como refleja MARTÍN MATEO en su *Manual de Derecho Autonómico*:

«parece que si la iniciativa parte de la Comunidad, como 'es normal, las Cortes Generales sólo podrán aprobar o rechazar el Estatuto propuesto. Pero cuando llegue el caso, sin duda que por vías informales se conseguirán acuerdos previos entre las distintas fuerzas políticas... Así como en el momento de su sanción inicial, salvo en el caso de Navarra, la disponibilidad de éstas era teóricamente absoluta, con ocasión de la reforma únicamente pueden proceder a autorizar o desautorizar el texto propuesto por las respectivas Asambleas, lo que acentúa de hecho el carácter negocial de este proceso, que en algún Estatuto como el de Valencia incluso aflora formalmente, al disponerse que si las Cortes Generales no aprueban las propuestas se devolverá a las de Valencia para nueva deliberación, acompañándose de mensaje motivado sobre los puntos que hubieran motivado el reenvío» (2.^a edición, 1986, págs., 89 a 92).

Ocurre, sin embargo, que esta medida acumula también algunas dificultades. Por una parte, como ocurría en el caso anterior, aunque quizá aquí con mayor intensidad, impide cualquier opción de mejora técnica o política del texto por parte de las Cortes Generales, que aprueban una ley de la que no han podido alterar una coma o un epígrafe. En segundo lugar, porque se configura un mecanismo especialmente riguroso para ambas partes: para la Comunidad, porque la discrepancia en un sólo punto puede determinar el rechazo de su propuesta; para las Cortes Generales porque, pudiendo aceptar la oportunidad y la filosofía del proyecto, se ven obligadas a aprobarlo en bloque cuando sería susceptible de mejora o de adecuación puntual a la concepción global del Estado sobre el proceso autonómico, o porque, estando de acuerdo con las líneas generales, pueden verse obligadas a rechazarlo por una mera cuestión de detalle.

Teniendo en cuenta que el rechazo impediría a la Comunidad reiterar su iniciativa en un determinado plazo, no cabe duda que este procedimiento puede resultar útil para evitar que

el Estado introduzca modificaciones no queridas por la Comunidad y para potenciar, incluso, una rápida intervención de las Cortes Generales en el proceso, pero no parece en modo alguno propicio para acercar planteamientos y armonizar voluntades de cara a la ley orgánica que ha de aprobarse finalmente. En virtud de lo cual, se trata del procedimiento menos atractivo y probablemente el menos útil, si se piensa que la misma posibilidad se mantiene en la práctica en los restantes procedimientos a través del trámite de toma en consideración.

c) Como tercera vía de limitación de las potestades de las Cámaras podría plantearse, también, la extensión del procedimiento negociador pensando para la aprobación de los Estatutos del artículo 151 a todos los supuestos de reforma.

Como antes quedó dicho, ello tendría cierta lógica, precisamente, en relación con los Estatutos de primer grado, aprobados conforme a las complicadas fórmulas contenidas en los artículos 137 a 144 del Reglamento. Pero resultaría desproporcionado para los restantes Estatutos, que, no habiendo sido elaborados con semejantes cautelas, se verían ahora en la paradoja de ser modificados con mayores exigencias formales que las establecidas para su aprobación.

No hace falta añadir, además, que, siendo así que se trataría del procedimiento que mayores alteraciones produciría en los trámites ordinarios, al incluir una fase de negociación formal en el seno de un órgano de la Cámara como es la Comisión Constitucional, ningún Estatuto se ha animado a incorporarlo expresamente entre sus previsiones. No parece por ello oportuno tampoco que las Presidencias de las Cámaras introduzcan ahora semejantes cambios en la normativa interna de las Cámaras, tanto menos cuando, como inmediatamente se verá, existen alternativas negociadoras que no fuerzan hasta tales extremos las previsiones generales.

d) La cuarta fórmula, pese a su simplicidad, ofrece soluciones atractivas al objeto propuesto. Consistiría, sencillamente, en

el reconocimiento de una excepción a las previsiones recogidas en el artículo 129 del Reglamento sobre la retirada de una proposición de ley. En la regla general, esta última sólo puede producirse «antes del acuerdo de la toma en consideración», después de lo cual «la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara». En la excepción que ahora se sugiere, dicha retirada debería facilitarse hasta el momento de la aprobación definitiva, para permitir que, hasta el último instante, la Comunidad tenga la facultad de impedir la aprobación de un texto que, al haber quedado modificado, puede no responder a los intereses originarios que guiaron su iniciativa.

Frente a los inconvenientes anteriores, esta posibilidad tiene la virtud de no imponer restricción alguna a la capacidad decisoria de las Cámaras, sin que ello implique a su vez la imposición al Parlamento autonómico de un texto no querido por el mismo.

Tiene, sin embargo, también, su aspecto negativo, que en este caso residiría en el dato de que la retirada ha de asimilarse al rechazo a los efectos del plazo de espera para su repetición fijado en cada Estatuto. Se produciría así la circunstancia de que una reforma que ha cumplido con regularidad la mayor parte de su andadura, salvando la toma en consideración, con lo que ello significa de aceptación inicial, se vería abocada finalmente al fracaso, incluso por motivos muy puntuales, al producirse una discrepancia posterior y, con ella, la retirada de la propuesta.

Para evitar estos inconvenientes, sin desvirtuar por ello el significado y el valor de la renuncia, esta podría combinarse con la medida complementaria de la devolución, que es analizada a continuación.

e) La posibilidad de devolución del texto para su nuevo estudio por el ente promotor es la conocida solución del Estatuto valenciano, que podría generalizarse para todos los procesos de

reforma estatutaria. Nada impide, ciertamente, que así sea, siempre que se solventen las dificultades de articulación que, como se dijo en su momento, se plantean a las Cámaras y que deberían quedar resueltas en la correspondiente norma dictada al efecto, atendiendo, cuando menos, a las siguientes cuestiones:

- el rechazo en toma en consideración no daría lugar a la devolución, sino al fracaso de la iniciativa, a los efectos de los plazos de espera estatutarios para su eventual repetición;
- la devolución, como la retirada si se combinan ambas fórmulas, habría de ser solicitada por la Comunidad correspondiente; y ambas resultarían posibles hasta el último momento, a cuyo efecto y dado el carácter orgánico de esta proposición de ley podrían aplazarse hasta la siguiente sesión las votaciones de totalidad previstas en los artículos 131.2 y 132 del Reglamento, regulando con especial delicadeza este último supuesto por razón de las diversas posibilidades que plantea;
- la devolución no ha de equivaler a rechazo, a diferencia de la retirada, pero parecería oportuno fijar un plazo máximo para que la Comunidad se pronuncie y un número limitado de ocasiones –que puede reducirse incluso a una– para que la devolución pueda solicitarse;
- reenviada la cuestión al Congreso, ha de aclararse si la Comunidad debe limitarse a aceptar o retirar, o si cabe realizar una nueva propuesta, susceptible o no de iniciar nuevamente toda su tramitación; en el segundo supuesto, debería tasarse, también, el número de ocasiones en que semejante replanteamiento podría producirse.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que la resolución que se elija debe establecer un mecanismo coordinado con la actitud que se adopte por el Senado, pues las complicadas reglas que acaban de sugerirse podrían quedar desvirtuadas si por la

Cámara Alta no se adoptan criterios que encajen en la misma filosofía y que establezcan idénticas limitaciones.

Con estos datos, el instrumento de la devolución puede resultar especialmente útil, tanto para la Comunidad valenciana, que lo ha previsto expresamente, como para las restantes, sin originar las especialmente gravosas limitaciones que para la potestad legislativa de las Cortes Generales se derivaban de los tres primeros procedimientos.

En todo caso, explicados todos ellos, resulta posible formular las siguientes:

III. CONCLUSIONES

Primera. La Constitución ha remitido la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía a los propios Estatutos, con la única exigencia general de su aprobación por las Cortes mediante ley orgánica.

Segunda. Los Estatutos han previsto procedimientos de diferente naturaleza, en los que la intervención de las Cortes Generales registra una importante variedad de posibilidades. En todo caso, se sienta el principio general de que la revisión estatutaria no puede verificarse unilateralmente ni por las Cortes Generales, ni por los órganos de la Comunidad.

Tercera. Los Reglamentos de las Cámaras no contienen normas específicas para poner en práctica tales procedimientos. Una eventual modificación de los mismos e, incluso, la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, podría incorporar soluciones a tal efecto.

Cuarta. Entre tanto y como consecuencia de la presentación de la primera propuesta de revisión de un Estatuto, podría aprovecharse la oportunidad para cubrir las lagunas reglamentarias sobre los procedimientos generales de reforma previstos

tanto en los Estatutos del 151 de la Constitución, como en los aprobados por la vía del artículo 146 de la misma.

Quinta. La primera resolución a adoptar gira sobre la siguiente discrepancia interpretativa:

- tramitar toda reforma por el procedimiento ordinario previsto para todas las proposiciones de ley;
- aplicar semejante procedimiento común a los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146, estableciendo un régimen especial para los aprobados por el artículo 151;
- considerar que el trámite ordinario de las proposiciones de ley es insuficiente para garantizar el principio de bilateralidad al que aludía la conclusión segunda, procediendo, en consecuencia, al establecimiento de algún límite que permita preservar dicho principio.

Sexta. Si se opta por esta última interpretación, existen diversos mecanismos para tramitar estas propuestas como proposiciones de ley especiales. Estudiados los mismos, podría considerarse la posibilidad de reconocer a la Comunidad Autónoma la facultad de retirar o de solicitar la devolución para un nuevo estudio, como fórmulas más apropiadas para compatibilizar las facultades legislativas de las Cortes Generales y los deseos particulares de la Comunidad.

Séptima. En el caso concreto de Castilla y León puede procederse ya a la iniciación de su tramitación como proposición de ley, concretándose en el plazo más breve posible el proceso que a continuación ha de seguirse hasta su aprobación, entre las diversas opciones que han quedado desarrolladas a lo largo del presente informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de octubre de 1988.

3. PROYECTO DE RESOLUCION DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACION DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, reiterando lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, señala que la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante ley orgánica. Esta escueta declaración resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, correspondientes a las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía.

En razón de ello, para suplir las lagunas existentes en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía y al amparo de lo establecido en el artículo 32.2 del Reglamento, esta Presidencia, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, dispone:

I. PROCEDIMIENTO GENERAL

Primero:

Las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía presentadas ante el Congreso de los Diputados conforme a lo establecido en cada Estatuto, se tramitarán por el procedimien-

to establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley orgánica, con las especialidades establecidas en la presente Resolución.

Segundo:

1. Recibida en el Congreso una propuesta de reforma de Estatuto, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos.

2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno a los efectos de lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento.

3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.

Tercero:

1. En el debate de toma en consideración de la propuesta de reforma, la defensa de la misma corresponderá a una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente, que podrá designar a tal efecto un máximo de tres miembros.

2. Tomada la propuesta en consideración, se actuará conforme a lo previsto en el párrafo 5.º del artículo 126 del Reglamento.

3. En caso negativo, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, a los efectos de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía.

Cuarto:

1. La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara.

2. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior dejándose transcurrir un período de quince días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso.

3. En el supuesto de que el Senado introdujese enmiendas, el plazo de quince días se computará entre la notificación del texto aprobado definitivamente por el Congreso y la proclamación de dicha aprobación, que quedará, en consecuencia, diferida hasta la primera sesión plenaria que se celebre una vez transcurrido dicho plazo.

4. En el supuesto de que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ejercite el derecho de retirada reconocido en esta Resolución, se entenderá que la propuesta de reforma ha quedado rechazada por las Cortes Generales, a los efectos de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía.

Quinto:

En el supuesto de que la reforma haya de ser confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral correspondiente, se dará traslado inmediato del texto aprobado por las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y a la Comunidad Autónoma, a los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía.

II. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Sexto:

1. La consulta a las Cortes Generales prevista en los artículos 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 57 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía para Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se tramitará en el Congreso de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Recibido en el Congreso el texto objeto de consulta, la Presidencia lo remitirá inmediatamente al Senado y a la Comisión Constitucional y ordenará su publicación en el Boletín. La Comisión estudiará las propuestas que los Diputados o los Grupos Parlamentarios presenten en los cinco días siguientes a la publicación y deberá pronunciarse, en todo caso, sobre la consulta en un plazo de quince días a partir de su recepción en el Registro de la Cámara.
- b) En el supuesto de que la Comisión considerase que la reforma sobre la que se consulta no tiene por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado, o a los regímenes forales del País Vasco, su criterio se someterá al Pleno de la Cámara, que se pronunciará sobre el mismo, siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento para los debates de totalidad, dentro de los treinta días siguientes a la recepción en el Registro de la Cámara del texto objeto de consulta.
- c) La decisión adoptada por la Comisión o, en su caso, por el Pleno, que en todo caso deberá producirse en los treinta días fijados en el párrafo anterior, será comunicada inmediatamente al Senado, así como a la Asamblea de la Comunidad Autónoma y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en los Estatutos de Autonomía.

2. En el supuesto de que, habiendo dictaminado las Cortes Generales favorablemente la consulta, se recibiese con posterioridad la comunicación de la aprobación en referéndum del texto propuesto, conforme a los preceptos estatutarios citados en el apartado primero, el mismo se tramitará por el procedimiento de lectura única, teniendo las enmiendas que se presenten la calificación de enmiendas de totalidad de devolución.

3. Cuando el texto objeto de consulta procediera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Cortes Generales dictaminasen negativamente la consulta, estimando que el texto propuesto no tiene por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado o a los regímenes forales del País Vasco, la Mesa del Congreso, en virtud de lo dispuesto en la letra e) del artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ordenará su tramitación, siguiendo el procedimiento establecido en los apartados primero a quinto de la presente Resolución.

Séptimo:

1. La supresión del precepto del Estatuto de Autonomía para el País Vasco a la que se refiere su artículo 47.3, podrá ser propuesta ante el Congreso de los Diputados por cualquiera de los titulares de la iniciativa legislativa reconocidos en el artículo 108 del Reglamento.

2. La propuesta de supresión, formalizada en un texto articulado que habrá de aprobarse como ley orgánica, se tramitará por el procedimiento de lectura única y requerirá el voto favorable de tres quintos de los miembros del Congreso. Las enmiendas que se presenten, tendrán la calificación de enmiendas de totalidad de devolución.

3. Aprobada por ambas Cámaras la propuesta de supresión, el acuerdo se comunicará inmediatamente al Parlamento Vasco y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en el indicado artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía.

Octavo:

Recibida en el Congreso de los Diputados una propuesta de incorporación de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de la Comunidad Autónoma de La Rioja a otra limítrofe, de acuerdo con lo previsto, respectivamente, en los artículos 58 y 44 de sus Estatutos de Autonomía, así como la propuesta de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que aquella se incorpore, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tramitación como proposición de ley orgánica, en los términos establecidos en los apartados primero a quinto de la presente Resolución, con la única particularidad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado cuarto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

Noveno:

1. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 136 del Reglamento del Congreso.

2. Si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.4 del Estatuto, acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas.

3. En el supuesto de que las Cortes Valencianas, en el plazo de los tres meses siguientes a la recepción del mensaje motivado, comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con todas las modificaciones, el texto aprobado por éstas podrá remitirse para su sanción.

4. En el supuesto de que, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, las Cortes Generales no reciban comunicación

alguna, se entenderá que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación, en el sentido y con los efectos establecidos en el artículo 61.3 del Estatuto.

5. En el señalado plazo de tres meses, las Cortes Valencianas podrán, finalmente, formular una nueva propuesta de reforma que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto originario y las correcciones señaladas por las Cortes Generales.

Esta propuesta se tramitará, nuevamente, conforme a lo previsto en el artículo 136 del Reglamento del Congreso, aunque, en esta ocasión, sin ulterior trámite de devolución a la Comunidad Autónoma en caso de modificación, de forma que el texto finalmente acordado por las Cortes se remitirá para su sanción, salvo en el supuesto de que la Comunidad Valenciana ejercite su derecho de retirada de la iniciativa, en los términos y con los efectos establecidos en el apartado cuarto de esta Resolución.

Décimo:

La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas.

Undécimo:

Recibidas en el Congreso de los Diputados la propuesta de incorporación de una Comunidad Autónoma a la de Castilla y León y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de ésta, de acuerdo con lo previsto en los apartados primero y segundo de su Disposición Transitoria Séptima, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tramitación como proposi-

ción de ley orgánica, en los términos establecidos en los apartados primero a quinto de la presente Resolución, con la única particularidad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado cuarto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

III. INICIATIVA DE LA REFORMA POR LAS CORTES GENERALES

Duodécimo:

1. Respecto de aquellas Comunidades Autónomas en las que así se reconoce en su Estatuto de Autonomía, las Cortes Generales están facultadas para presentar una iniciativa de reforma del Estatuto ante la correspondiente Asamblea autonómica.

En tales supuestos, las propuestas de iniciativa podrán presentarse ante el Congreso por un diputado, con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, o por un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.

2. Las propuestas de iniciativa de reforma se presentarán acompañadas de un texto articulado y se tramitarán por el procedimiento establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, con la única salvedad de que la remisión al Gobierno prevista en el artículo 126.2 del Reglamento, se efectuará a los meros efectos del conocimiento por el mismo de la iniciativa presentada.

3. Acordada la iniciativa por el Congreso, la propuesta se remitirá inmediatamente al Senado. En el caso de que esta última Cámara rechace la presentación de la propuesta, se entenderá finalizado el procedimiento sin acuerdo. En el supuesto de que el Senado se limite a introducir modificaciones en el texto articulado, se operará conforme a lo dispuesto para las enmiendas en el artículo 90.2 de la Constitución.

4. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando se trate de reformar el Estatuto de Autonomía de La Rioja. En este caso, la propuesta de iniciativa aprobada por el Congreso será remitida directamente a la Diputación General, acompañada del texto articulado.

Decimotercero:

Las propuestas de iniciativa de reforma presentadas en el Senado y remitidas al Congreso se tramitarán en esta Cámara conforme a lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento.

4. MEMORIA EXPLICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCION DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACION DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.- II. CRITERIOS BÁSICOS DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.- III. ANÁLISIS DE LOS DIVERSOS APARTADOS DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.- IV. SUPUESTOS DE REFORMA NO INCORPORADOS A LA RESOLUCIÓN

I. ANTECEDENTES

1. La propuesta de resolución que ahora se formula por la Secretaría General trae causa del «acuerdo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que, de conformidad con lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución Española», fue remitido al Congreso de los Diputados por el Presidente de las Cortes de Castilla y León el 4 de julio de 1988.

Dicho «acuerdo de reforma» había sido aprobado en su sesión extraordinaria de 23 de junio por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, por mayoría absoluta de sus miembros, y se remitía al Congreso, según consta en su preámbulo, «para que sea tramitado como proyecto de ley orgánica, de conformidad con los artículos 145 y 136 del Reglamento del Congreso de los Diputados».

2. Siendo así que con esta iniciativa se planteaba por primera vez a las Cortes Generales una propuesta para la revisión de un Estatuto de Autonomía, la Mesa de la Cámara, en su sesión de 19 de julio de 1988, acordó encomendar informe sobre el procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados para su tramitación.

Dicho informe fue presentado por la Secretaría General el 17 de octubre de 1988 y de su contenido cabe destacar, muy resumidamente, los siguientes extremos:

a) La Constitución ha remitido la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía a los propios Estatutos, adelantando, en consecuencia, escasas reglas uniformadoras de general aplicación y facilitando, con ello, la posible existencia de diferentes procedimientos de revisión estatutaria (arts. 147.3 y 152.2).

En todo caso, se entiende que toda reforma requiere «la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica».

b) Haciendo uso de la naturaleza dispositiva de las previsiones constitucionales, los Estatutos de Autonomía han establecido distintos procedimientos, en los que la intervención de las Cortes Generales registra una importante variedad de posibilidades, siendo así que los respectivos Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado no contienen normas específicas suficientes para poner en práctica tales procedimientos.

En particular, el Reglamento del Congreso de los Diputados se limita a repetir, en su artículo 145, lo declarado por el artículo 147 constitucional: «la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en él mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica».

c) En virtud de ello, quedan pendientes de definición, por vía de reforma reglamentaria o de resolución de cobertura de lagunas, cuestiones tan significativas como las que a continuación se relacionan:

- La forma de articular la iniciativa que la generalidad de los Estatutos conceden a las Cortes Generales –y, en algún caso, a cada Cámara– para iniciar el debate de reforma en los Parlamentos autonómicos.
- El criterio general a seguir al establecer el procedimiento de tramitación de cada «acuerdo de reforma», que varía, básicamente, entre las siguientes opciones interpretativas:

-) tramitar toda reforma por el procedimiento previsto para todas las proposiciones de ley;
 -) aplicar solamente semejante procedimiento común a los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146, estableciendo un régimen especial para los aprobados por virtud del artículo 151;
 -) considerar que el esquema general de tramitación de las proposiciones de ley es insuficiente para cualquier reforma estatutaria, tanto en los supuestos del 151, como en los de 146, requiriendo correcciones.
- En el supuesto de optar por esta última interpretación, ha de decidirse entre los diversos mecanismos posibles para tramitar este tipo de propuestas como proposiciones de ley especiales. Mecanismos y correctivos que, por añadura, pueden variar según la Comunidad afectada, en virtud del diferente procedimiento previsto estatutariamente.

Aquí, habría de escogerse entre criterios y límites tan distintos como la restricción del derecho de enmienda, el sometimiento de la propuesta a un único trámite de ratificación de totalidad, la extensión del procedimiento negociador pensado para la aprobación de los Estatutos en el artículo 151 de la Constitución, la facultad de devolver la proposición con correcciones a estudiar por sus promotores, la capacidad de renunciar por estos últimos a la continuación de la tramitación de su iniciativa, etc.

- Con independencia de todo lo anterior, debe definirse también el alcance de la función calificadora a desarrollar por la Cámara –y, en particular, por la Mesa del Congreso de los Diputados–, ante estos «acuerdos de reforma», cuando menos en lo que se refiere al examen de la regularidad de los aspectos formales, o, lo que es lo mismo, al control de la corrección del procedimiento previsto para la reforma estatutaria.

d) Frente a esta importante variedad de cuestiones a resolver por las Cortes Generales, con carácter previo a la primera tramitación de una reforma de Estatuto de Autonomía –y con vocación de generalidad para afrontar cuantas se produzcan en el futuro–, el Informe que se viene resumiendo hace hincapié en el principio general de que ninguna reforma estatutaria podrá verificarse unilateralmente por las Cortes Generales, ni por cada Comunidad Autónoma.

En efecto, en la medida en que se interpretase que los Estatutos, por ser leyes orgánicas, pueden ser reformados por las Cortes Generales como cualquier otro proyecto legislativo y sin más especialidad que la derivada de una iniciativa muy peculiar y, en algunos casos, de la intervención del cuerpo electoral mediante referéndum, no se precisaría resolución normativa alguna, bastando un singular acuerdo de tramitación habitual por el procedimiento de las proposiciones de ley de carácter orgánico.

Sin embargo, aunque esta primera tesis tiene apoyos normativos, como igualmente existen para avalar una segunda interpretación que estableciese diferencias entre la reforma de los Estatutos según el procedimiento con el que fueron aprobados (art. 151 ó 146), el Informe, en base al citado principio de bilateralidad, parecía encauzar la mejor opción hacia la articulación de fórmulas por las que las Cortes Generales, sin mengua alguna para su soberana capacidad de decidir sobre un texto legislativo, evitasen imponer a una Comunidad Autónoma una reforma no deseada de su Estatuto de Autonomía.

e) Prescindiendo de repetir aquí las razones expresadas como soporte de esta última opción, suficientemente explicitadas en aquella nota de la Secretaría General y sobre las que más adelante se habrá de insistir, el resultado sería la aprobación de una Resolución presidencial, en la que se desarrollasen los términos de tal opción y se clarificasen los límites a los que han de sujetarse las Cámaras en la tramitación concreta de estas especiales iniciativas.

3. Analizados todos estos extremos, la Mesa de la Cámara, asumiendo la necesidad de cubrir las lagunas reglamentarias sobre los distintos procedimientos a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía –y prejuzgando, en consecuencia, la existencia de dichas lagunas y la insuficiencia de las previsiones ordinarias sobre las proposiciones de ley para resolver estos supuestos– acordó, en su reunión de 12 de enero, admitir a trámite el acuerdo de reforma, publicándolo en el Boletín, «a los efectos de su posterior tramitación conforme al procedimiento que se determine por los órganos competentes de la Cámara», así como encomendar a la Secretaría General la elaboración del borrador de normas para la tramitación de los acuerdos de reforma estatutaria.

4. En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaría General ha presentado con esta fecha el correspondiente *Proyecto de resolución de la presidencia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía*, acompañado de la presente Memoria explicativa, con la que se pretende aclarar la filosofía general que guía el proyecto de Resolución, así como detallar la justificación de cada precepto concreto y las diferentes alternativas que puedan existir en cada caso. Alternativas que, como se verá, son numerosas e importantes, dado que, según se señaló ya en el primer Informe y se ha repetido en estos antecedentes, las opciones interpretativas son significativamente diversas.

II. CRITERIOS BÁSICOS DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Tomando pie de las conclusiones establecidas en el citado Informe de octubre, se ha hecho preciso escoger, a la hora de elaborar la subsiguiente propuesta de Resolución y redactar cada concreto precepto, entre las diferentes alternativas de carácter general que se señalaban en aquél. Antes, por tanto, de desarrollar párrafo a párrafo el contenido de la propuesta, resulta forzoso explicar, aunque sea brevemente, los criterios que la inspiran.

a) El primer dato que debe tomarse en cuenta para comprender el texto que se presenta, es que el mismo no trata de resolver, como es obvio, la cuestión más general, actualmente en debate, del nuevo procedimiento para llevar a cabo la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas, particularmente en lo que afecta a las denominadas «de segundo grado».

Lo que afronta la Resolución es, más sencillamente, el procedimiento que ha de seguir el Congreso de los Diputados en los supuestos en que, como ya ha ocurrido con Castilla y León, se presente en su Registro una iniciativa para la reforma de un Estatuto de Autonomía. Se trata, en consecuencia, de una norma sobre procedimientos parlamentarios, que, por añadidura, tampoco resulta suficiente por sí sola para resolver toda la tramitación, precisándose una paralela Resolución del Senado, inspirada en los mismos principios, así como un criterio común de ambas Cámaras para los numerosos aspectos que en estas reformas afectan a las Cortes Generales en su conjunto.

b) Aunque a estas alturas no parece ni siquiera necesario recordarlo, toda la construcción de la Resolución se apoya en la exigencia de la aprobación por ley orgánica de cualquier reforma estatutaria, con independencia del procedimiento con que la misma se elabore en cada caso y partiendo también, en casi todos los supuestos, de la previa iniciativa de los órganos de la Comunidad Autónoma.

c) Frente a la variada gama de procesos estatutarios, la Resolución tiene vocación de generalidad y de uniformidad. Así, pretende afrontar todas las reformas que los Estatutos prevén y, dentro de cada una, todos los detalles de la misma. Y, por otra parte, opta por someter al mismo procedimiento a todos los supuestos en que ello resulta posible. De esta actitud se deducen dos consecuencias:

- 1) No se diferencia entre los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución y los restantes,

salvo en un caso muy concreto, que queda reflejado en el apartado sexto de la Resolución. Vale por tanto para todos ellos lo dispuesto en el procedimiento común, recogido en los apartados primero a quinto de éste.

- 2) Allí donde esas reglas comunes no resultan suficientes, por el grado de especialidad del trámite que ha previsto el Estatuto, se han desarrollado las desviaciones procedimentales de esa singularidad para el Congreso de los Diputados. Ello origina la existencia de un capítulo segundo (apartados sexto a decimotercero), en el que se disciplinan los detalles de dichas especialidades, tratando de incorporar, en lo posible, las técnicas utilizadas para el procedimiento común.

d) Este último se apoya en una opción inicial entre las tres posibilidades básicas antes destacadas: proposición de ley con tramitación ordinaria, proposición de ley con tramitación especial o diferenciación según el procedimiento con que se aprobó el Estatuto (151 ó 146 de la Constitución).

Como ya anunciaban los antecedentes, la propuesta se ha decantado por la segunda hipótesis, entendiéndose que respecto de todas las Comunidades Autónomas se hace necesario propiciar un idéntico objetivo, que no es otro que el de evitar que se desvirtúe indirectamente el monopolio de la iniciativa reconocido a las Asambleas autonómicas. Dicho en otros términos, esta opción permite articular una fórmula general para que las Cortes Generales, sin mengua alguna para su soberana capacidad de decidir, como inmediatamente veremos, eviten imponer una reforma no deseada por la Comunidad, respetándose así el principio de bilateralidad.

Utilizando expresiones similares a las del Informe de octubre de 1988, cabría entonces decir que, partiendo del dato indiscutido de que cualquier ley orgánica no puede modificar un Estatuto de Autonomía, se reconoce que a tal efecto no basta con asegurar una iniciativa restringida o con incorporar al pro-

cedimiento un referéndum vinculante, sino que ese principio de bilateralidad debe salvaguardarse asimismo durante la tramitación de la ley que corresponde aprobar a las Cortes Generales, pues, de otro modo, todo el sistema de reforma quedaría desvirtuado si una elaboración incondicionada de la citada ley permite, a la postre, al Parlamento nacional rebajar unilateralmente las competencias allí donde el ente autónomo pretendía su incremento o modificar preceptos del Estatuto no incluidos en la propuesta de la propia Comunidad, aprovechando que esta última ha ejercitado una iniciativa para la que no están facultados los órganos estatales.

e) Lo anterior se traduce, en definitiva, en la previsión de especialidades que salvaguarden los citados principios. De entre las que el Informe enumeraba (restricción del derecho de enmienda, votación única de ratificación, extensión del procedimiento negociador pensado para la aprobación de los Estatutos del 151 constitucional, posibilidad de devolución del texto para su nuevo estudio o reconocimiento de un amplio derecho de retirada), se han valorado las razones expresadas en el mismo respecto de unas u otras posibilidades, (vide. págs. 33 a 39 del Informe).

Concluyendo que la fórmula más simple, generalizable, respetuosa con las competencias de las Cortes y al mismo tiempo compatible con el respeto a la voluntad de las Comunidades Autónomas es, precisamente, la última: el reconocimiento de un amplio derecho de retirada.

Con todo, ha de añadirse inmediatamente que ésta es la fórmula para el procedimiento común, pero que alguna de las especialidades del capítulo segundo de la resolución obliga a recurrir a la restricción de enmiendas (v. gr. en el caso navarro), a la lectura única (v. gr. el apartado sexto para los Estatutos del 151 constitucional) o al trámite de devolución (v. gr. en la Comunidad Valenciana).

f) Resueltos estos extremos básicos, debe destacarse un último criterio de carácter general. La Resolución ha tratado de

prever todos los supuestos en los que el Congreso puede verse obligado a intervenir, sin perder de vista que se trata de una regulación necesaria pero no suficiente.

Como antes se dijo, la Resolución no tendrá virtualidad sin una paralela asunción de los mismos criterios por la Cámara Alta y sin una norma común para los numerosos aspectos que afectan a las Cortes Generales en su conjunto.

Sin ánimo de agotar el listado de materias en las que esa coherencia entre las Resoluciones de las Cámaras o incluso el acuerdo conjunto son imprescindibles, basta reflejar la imposibilidad de llevar adelante el esquema general si no se acepta el criterio de la tramitación como proposición de ley con la especialidad de un amplio derecho de retirada, o la inviabilidad de culminar procesos tan especiales como los contenidos en los apartados sexto (Estatutos del 151), noveno (Comunidad Valenciana) o décimo (Navarra), de la presente propuesta de Resolución.

E idéntica consideración merece la cuestión de las iniciativas de reforma que puedan nacer de las Cortes Generales (apartados duodécimo y decimotercero), o el supuesto extremo del artículo 47.2 del Estatuto Vasco, que exige, de entrada, una sesión conjunta de ambas Cámaras, en los términos que se indican en el punto IV de esta Memoria.

III. ANÁLISIS DE LOS APARTADOS DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

A) **Procedimiento general**

– *Apartado primero*

Contiene el enunciado general en base al cual todas las propuestas de reforma estatutaria, formuladas conforme al procedi-

miento fijado en cada Estatuto, se tramitarán en el Congreso bajo los dos principios siguientes antes anunciados:

- a) «por el procedimiento establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley» (fórmula literal utilizada ya en la Disposición final primera del Reglamento para la propia reforma reglamentaria).
- b) «con las especialidades establecidas en la presente Resolución».

Como el capítulo de las especialidades tiene su concreción en los siguientes apartados, procede detenerse aquí en la diferencia que se produce al optar por el procedimiento de las proposiciones, en lugar del correspondiente a los proyectos de ley.

En favor de la posibilidad que se descarta jugaría el hecho de que la aprobación de la mayoría de los Estatutos, concretamente de los elaborados conforme a lo previsto en los artículos 143, 144 y 146 y en la Disposición transitoria primera de la Constitución, se verificó en la Cámara con la tramitación correspondiente a los *Proyectos de Ley Orgánica* (art. 136.2 del Reglamento), en coherencia con la referencia del artículo 146 de la Constitución al *Proyecto de Estatuto*. Además, podría señalarse que la facultad de retirada que esta Resolución reconoce a la Comunidad Autónoma en su apartado cuarto se ajusta mejor a la imagen del proyecto (que puede retirarse hasta que no recaiga acuerdo final), que a la de la proposición, en la que, una vez producida la toma en consideración, se elimina la capacidad de renuncia al autor de la iniciativa, exigiendo ya un acuerdo del Pleno (art. 129 del Reglamento).

Frente a estos datos, que no son obstativos para el mantenimiento de la opción aquí recogida, sino tan sólo elementos de juicio a tener en cuenta para la decisión, con criterios de oportunidad sobre el mejor procedimiento posible, se han valorado como argumentos de mayor fuerza los siguientes:

1) La circunstancia, de orden menor, de que dos Reglamentos parlamentarios autonómicos presumen que las propuestas de reforma se someterán al trámite de toma en consideración y prevén su defensa por un máximo de tres delegados de la Asamblea proponente (Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: arts. 105 y 107.3; y Reglamento del Parlamento de Canarias: art. 130.2).

2) La existencia de un trámite de toma en consideración al actuarse por la vía de la proposición. Esta es, precisamente, la gran diferencia de procedimiento entre ambas hipótesis y ofrece a la Cámara la posibilidad de pronunciarse en un solo trámite y de forma global sobre la inconveniencia de continuar cualquier procedimiento ulterior, rechazando la propuesta.

Como se señaló anteriormente, el hecho de que la Resolución propicie una tramitación que permita a Congreso y Senado mantener todas sus capacidades de enmienda y modificación sobre unas iniciativas que, a la postre, han de convertirse en Ley Orgánica, no tiene porqué impedir que, si así lo desea la Cámara y para evitar diligencias posteriores innecesarias, quepa una primera resolución sobre la totalidad del acuerdo de reforma remitido por la Asamblea de la Comunidad.

Debe añadirse, no obstante, que ello también resulta posible en su tramitación como proyecto, pero previo agotamiento del plazo de enmiendas y en el supuesto de que se presente formalmente una sugerencia de devolución.

3) Finalmente, la existencia de un debate de toma en consideración facilita la presencia de una delegación de la Asamblea autonómica para la defensa de la propuesta. Facultad reconocida constitucional (art. 87.2) y reglamentariamente (art. 127) para el supuesto de iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, y particularmente oportuna en el supuesto evidentemente relevante de una modificación de su Estatuto.

Sentadas estas consideraciones, interesa añadir dos apreciaciones suplementarias:

- En el supuesto de que se estime más oportuno actuar a partir de la figura del *Proyecto de ley*, serán precisos retoques de detalle en los restantes apartados de la Resolución y alguna modificación sustancial, como la eliminación del apartado tercero.
- La Resolución utiliza la expresión «propuestas de reforma», que es la empleada por la mayoría de los Estatutos de Autonomía (arts. 56.1.b y 56.2 del E. Cataluña; 56.1.b y 56.2 del E. Galicia; 74.1.b y 74.2 del E. Andalucía; 57.1.b y 57.2 del E. Cantabria; 42.2 y 42.3 del E. de La Rioja; 61.2 y 61.3 del E. Aragón; 54.1.b y 54.1.c del E. Castilla-La Mancha; 63.2 del E. Canarias; 71.2.b y 71.3 LORARFN; 68.2 del E. Islas Baleares; 64.1 y 64.2 del E. Madrid y 43.2 y 43.3 del E. Castilla y León), con referencia al texto que ha de ser aprobado por las Cortes Generales, aunque no faltan algunos preceptos estatutarios en que se emplea la expresión «proyecto de reforma» (con carácter general los artículos 56.2 del E. Asturias, 55.2 del E. Murcia y 64 del E. Extremadura; y con referencia a los supuestos de reforma «menor», los artículos 47.1.a del E. País Vasco, 57.a del E. Cataluña, 57.a del E. Galicia y 75.a del E. Andalucía).

- *Apartado segundo*

●) *Párrafos 1.º y 3.º.*- Regulan, básicamente el alcance de la función calificadora a desarrollar por la Mesa de la Cámara, en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.4 del Reglamento. A tal fin, éste ofrece dos posibles modelos:

- la referencia del artículo 127, por el que las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas «serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos»;
- y las detalladas previsiones del artículo 136, previstas y utilizadas en su momento para la aprobación de los Estatutos elaborados por el procedimiento ordinario, que son

las que, con unas mínimas correcciones, se han incorporado finalmente a la Resolución, por razón, precisamente, de su mayor concreción y consecuente claridad.

El texto seleccionado requiere, sin embargo, alguna explicación complementaria. Parece claro que la facultad de calificación de la Mesa no alcanza hasta el extremo de contrastar la constitucionalidad de fondo del texto remitido, de forma que su tarea debe ceñirse al mero control de regularidad de los aspectos formales, indicación ésta que no parece necesario incluir expresamente en la Resolución. Parece evidente, también, que ese control formal de legalidad procedimental si incluye, en todo caso, la comprobación de que se trata de un texto debidamente articulado, que se remite acompañado de la exposición de motivos, así como de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre la iniciativa (art. 124 del Reglamento) y que se identifica debidamente la autoridad legitimada para su remisión.

Más espinosa es, sin embargo, la cuestión de la comprobación por la Mesa de la corrección del procedimiento recorrido desde el ejercicio de la iniciativa de la reforma, hasta su aprobación por mayorías cualificadas por el Parlamento autonómico o por el censo electoral cuando se exige un referéndum previo. En este punto, el Informe de octubre de 1988 dejaba al criterio de oportunidad la valoración de la posibilidad de aplicar a las iniciativas de modificación estatutaria el criterio de confianza que la Mesa ha venido empleando hasta el presente con las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, sobre cuyos *interna corporis* no se han practicado, en ningún caso, verificaciones de regularidad reglamentaria interna.

La redacción finalmente incorporada a la Resolución («requisitos constitucionales y estatutarios»; «incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma») se dirige, más bien, a facilitar un examen completo del procedimiento seguido hasta el momento de la admisión a trámite, sobre la base de la responsabilidad, que in-

dudablemente corresponde a la Cámara, de evitar que un vicio de procedimiento, previo a su intervención, pueda originar una declaración de inconstitucionalidad de una norma que, aunque elaborada en parte fuera de las Cortes Generales, se integrará en el ordenamiento como ley orgánica.

A partir de estas reflexiones, ha de decidirse sobre la conveniencia de mantener o no la fórmula que se propone y, en caso afirmativo, sobre la suficiencia de la misma con su actual redacción, dado que existe la alternativa más minuciosa de enumerar, taxativamente o no, los extremos que habrán de ser comprobados por la Mesa, entre los que se incluiría el examen de regularidad del procedimiento seguido –a cuyo efecto ha de remitirse a la Cámara todo el expediente completo– y la constatación de que no ha fracasado con anterioridad en el seno de la propia Comunidad una propuesta de reforma que impida, en los términos y plazos estatutarios, la repetición de la que ahora se plantea –a cuyo efecto bastaría la correspondiente certificación de la Comunidad remitente–.

●) *Párrafo 2.º*.– Plantea, a su vez, la cuestión de la conveniencia, necesidad o posibilidad de la intervención del Gobierno y de su facultad de oponer su conformidad a la tramitación. En este punto, existen argumentos de peso para defender que la exclusión de este trámite pudiese ser otra de las especialidades establecidas por la Resolución. Así ha ocurrido en relación con las propuestas de reforma que se han presentado al propio Reglamento de la Cámara y así se ha operado en los procedimientos seguidos para la aprobación de los propios Estatutos, dado que el artículo 136 del Reglamento omitió cualquier referencia al requisito, excluyendo así que el Gobierno negase su conformidad a la tramitación. Todo ello con independencia de que, por añadidura, no resulta fácil imaginar a priori un supuesto de reforma estatutaria que conlleve aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Sin embargo, la contundencia y generalidad de la referencia a «toda proposición o enmienda» del párrafo 6.º del artículo

136 de la Constitución es la que ha aconsejado el mantenimiento de semejante fórmula, evitando con ello un debate sobre la constitucionalidad de su supresión en este concreto trámite.

– *Apartado tercero*

Recoge el detalle y consecuencias del trámite de toma en consideración y no requiere mayores aclaraciones, si se tiene en cuenta lo dicho en relación con el apartado primero.

Conviene, no obstante, señalar que el párrafo 3.º es necesario como recordatorio de que la generalidad de los Estatutos atribuyen al rechazo de la propuesta, en este o en otro momento, determinadas consecuencias, que cabría resumir en el establecimiento de un plazo de espera, que varía según las Comunidades, para el replanteamiento de una nueva iniciativa. En el comentario sobre el siguiente apartado habrá ocasión de volver sobre ello.

– *Apartado cuarto*

Incorpora la novedad más significativa, como es el derecho de retirada reconocido a las Comunidades Autónomas. Prescindiendo de reiterar la justificación de esta especialidad, suficientemente explicada ya en esta Memoria, se examinan a continuación los diversos extremos de la regulación que se propone en cada uno de sus párrafos.

●) *Párrafo 1.º.*– Proclama con carácter general la posibilidad de retirar la propuesta, otorgando semejante facultad a la Asamblea autonómica, en cuanto órgano titular de la potestad de la iniciativa. Puede ocurrir, sin embargo, que el texto haya sido remitido por el Consejo de Gobierno en algunas ocasiones (v. gr. cuando el referéndum es previo a su aprobación por las Cortes) o que la propia Comunidad, por razones de premura de tiempo y en uso de su potestad autoorganizatoria,

plantease la posibilidad de delegación de la Asamblea en su Consejo de Gobierno.

Pese a estos supuestos, que constituyen la excepción, se considera conveniente reconocer a estos efectos un único titular del derecho, teniendo en cuenta, sobre todo, que es indispensable un concreto interlocutor para las Cortes Generales, precisamente por la necesidad de cursar rápidas comunicaciones en determinados supuestos, como los que se recogen en los párrafos siguientes.

En este orden de cosas, la virtualidad principal del precepto es la de prolongar a «cualquier momento» la capacidad de retirar. Ello no quiere significar que no exista límite temporal alguno para semejante posibilidad. No se impone, eso sí, en este párrafo, teniendo en cuenta que nada impide que la retirada se produzca en «cualquier momento» de la tramitación en el Congreso, si se piensa que en el Senado ha de reproducirse idéntico derecho. La única precisión debida hasta este momento sería que, una vez aprobado por la Cámara Baja y remitido el texto al Senado, la eventual retirada debería formalizarse ya ante esta Cámara.

Pero en los párrafos siguientes se sitúa ya al Congreso ante la hipótesis de la aprobación definitiva, momento a partir del cual no procederían otros actos que la sanción, promulgación y publicación. Es por ello que esos párrafos, que a continuación se analizan, tratan de armonizar la existencia de un inevitable momento final, a partir del cual no cabrá la renuncia, con el reconocimiento de garantías para las Comunidades, pues, para estas últimas, si no se quiere privar de efectividad al reconocimiento de su derecho de retirada (que, como se ha dicho, constituye el mecanismo técnico a través del que se hace efectivo un principio estatutario básico, como es el del monopolio territorial de la iniciativa), es preciso arbitrar un sistema que asegure la posibilidad de que el derecho se ejerza en respuesta a modificaciones introducidas por las Cortes Generales hasta los momentos finales de la tramitación. A tal fin, la Resolución di-

fiere el plazo para retirar la propuesta de reforma al momento de la proclamación del acuerdo final e introduce los correspondientes períodos mínimos en los términos que se explican seguidamente.

●) *Párrafo 2.º*.— Si el Senado opone su veto, sólo hay dos posibilidades: o el rechazo de la propuesta de reforma o la aprobación del texto inicialmente acordado por el Congreso. Por consiguiente, en este caso no es necesario esperar a la votación del Congreso para abrir el «período de reacción» de la Asamblea proponente, y a tal idea responde este precepto de la Resolución. Ahora bien, si es imprescindible abrir un período mínimo de quince días, el transcurso de éste no debe impedir necesariamente el ejercicio del derecho de retirada, mientras no se haya proclamado el acuerdo final del Congreso; por consiguiente, si el Congreso no logra levantar el veto en la primera votación, la Comunidad Autónoma podrá retirar la propuesta hasta que el Presidente del Congreso proclame el resultado de la segunda votación (que ha de verificarse transcurridos dos meses desde la interposición del veto, de conformidad con los arts. 132.1.º y 122.2 del Reglamento).

●) *Párrafo 3.º*.— Si el Senado ha introducido enmiendas, deben distinguirse dos supuestos:

- a) si el Congreso rechaza todas las enmiendas del Senado, debe entenderse ratificado, sin necesidad de ulterior votación de conjunto, el texto inicialmente aprobado por el Congreso. En la medida en que la posición de la Comunidad Autónoma puede depender de que se mantenga o no una de las enmiendas del Senado, es indispensable concederle un plazo para reaccionar después de la votación de éstas;
- b) si el Congreso acepta todas, alguna o algunas de las enmiendas del Senado, caben dos posibilidades: o que se apruebe el texto resultante de la incorporación de las enmiendas o que se ratifique el texto inicial del Congre-

so. En la medida en que la posición de la Comunidad Autónoma puede depender de que la opción final sea por uno u otro de ambos textos, es necesario concederle un plazo para reaccionar después de la votación de conjunto.

Ambos supuestos encuentran respuesta en este párrafo, que establece la convención de separar entre aprobación y proclamación de la aprobación, trasladando ésta a una sesión posterior. Otra alternativa habría sido la de separar la votación de las enmiendas y la votación de totalidad por mayoría absoluta, pero esta segunda no aportaría solución a la situación de rechazo de todas las enmiendas, antes comentada.

●) *Párrafo 4.º*.— 1. Hasta doce Estatutos de Autonomía (art. 56.2 E. Cataluña, 56.2 E. Galicia, 74.2 E. Andalucía, 57.2 E. Cantabria, 42.3 E. La Rioja, 61.3 E. Comunidad Valenciana, 61.3 E. Aragón, 54 E. Castilla-La Mancha, 63.2 E. Canarias, 64 E. Extremadura, 64.2 E. Madrid y 43.3 E. Castilla y León) contienen la previsión de que, si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea Autonómica o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de aquélla hasta que haya transcurrido un año (o hasta el inicio de una nueva Legislatura, en el caso de la Comunidad Valenciana y Canarias). Pues bien, la previsión contenida en este párrafo califica la retirada como supuesto de no aprobación, con la finalidad de evitar el fácil fraude de ley que en otro caso podría producirse.

Pese a que esta decisión es compatible con el tenor literal de los preceptos estatutarios (si una propuesta de reforma sometida a las Cortes Generales es retirada por la comunidad Autónoma, es obvio que no ha sido aprobada por aquellas), podría cuestionarse que, en el espíritu de los mencionados artículos de los Estatutos, «no aprobación» por las Cortes Generales no equivale directamente a «rechazo» por éstas. Interpretación que, por añadidura, podría verse avalada por algún Reglamento parlamentario autonómico, que establece, para el cómputo del plazo de un año, la fecha de la *desestimación* de la propuesta (art. 139.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón). Sin embar-

go, la inclusión de una disposición de la naturaleza de la que ahora se discute resulta indispensable para dar coherencia al sistema, sin la cual resultaría imposible reconocer, como aquí se hace *ex-novo*, una facultad tan amplia de retirada en beneficio de las Comunidades Autónomas.

2. Hay, por lo demás, un caso particular: el Estatuto de la Región de Murcia no impone ningún período de espera, en el supuesto de fracaso de la propuesta de reforma. No obstante, el artículo 88.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia dispone, con carácter general, que «no será admitido a trámite, en la misma legislatura, cualquier proyecto o proposición de ley que, con igual contenido, hubiese sido rechazado en esa legislatura por la Cámara». Podría plantearse, por consiguiente, la posibilidad de añadir un último inciso al párrafo, del siguiente tenor: «y en los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas». Tal posibilidad, sin embargo, debe desestimarse, supuesto que la no aprobación por las Cortes Generales no estaría comprendida en el tenor literal del mencionado artículo 88.2.

– *Apartado quinto*

Se refiere esta previsión a los supuestos de reforma previstos por los artículos 46 del E. Vasco, 56 del E. de Cataluña, 56 del E. de Galicia y 74 E. de Andalucía.

Aunque podría parecer innecesaria esta disposición, se ha considerado aconsejable su inclusión, en la medida en que en estos casos no rige el sistema general de sanción regia dentro de los quince días siguientes a la aprobación por las Cortes Generales, establecido por el artículo 91 CE.

La circunstancia de que, en algunos casos, la convocatoria del referéndum corresponda a la Comunidad Autónoma (Cataluña y Galicia), mientras que en otro se reserva la autorización al Gobierno de la nación (Andalucía) y, en el supuesto del País

Vasco, parece remitirse la determinación de la autoridad competente a cada caso singular, hace aconsejable, en esta disposición de carácter general, prever que el traslado se realice tanto al Gobierno de la nación como a la Asamblea de la Comunidad Autónoma.

B) Procedimientos especiales

– *Apartado sexto*

Establece previsiones para el primero de los supuestos especiales que imponen los Estatutos, los cuales están regulados en el presente capítulo de la Resolución por el orden cronológico en que fueron aprobados los Estatutos que han sentado singularidades.

En el caso concreto de este apartado sexto, se afronta lo que en el Informe de octubre se describió como «procedimiento de carácter especial más sencillo», previsto para aquellas modificaciones de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución que tuvieran por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma, sin afectar a las relaciones de la misma con el Estado, ni tampoco a los regímenes forales privativos de los territorios del País Vasco.

En estos supuestos (artículos 47 E. Vasco; 57 E. Cataluña; 57 E. Galicia y 75 E. Andalucía), el procedimiento comprende dos fases diferentes, que son reguladas, respectivamente, en los dos primeros párrafos de la Resolución: la consulta a las Cortes Generales sobre si se declaran afectadas por la misma (una especie de autorización de que, por el «contenido de la reforma puede procederse por el procedimiento 'sencillo'») y la posterior aprobación de la ley orgánica correspondiente, previa celebración de un referéndum.

Seguiremos el orden de los párrafos para analizar una y otra fase.

●) *Párrafo 1.º*.— Plantea la tramitación de la consulta, que en todos los Estatutos citados se preve dirigir a las Cortes Generales.

Ello suscita la necesidad de adoptar, como primera decisión y de común acuerdo con el Senado, los criterios a seguir en este caso para la conformación de la voluntad de las Cortes. Problema análogo al que ya se ha planteado en las Cámaras en relación con el procedimiento de autorización de convenios entre Comunidades Autónomas (arts. 145 de la Constitución y 166 del Reglamento).

Los términos de la disyuntiva son, exactamente, los siguientes:

a) Afrontar la cuestión con la previsión de un procedimiento conjunto (sesión conjunta, comisión mixta, mesas o portavoces conjuntos...). Hipótesis esta que incrementaría el número de supuestos de actuación conjunta previstos por la Constitución para casos muy limitados, dadas las complejidades que tales procedimientos generan. En todo caso, si tal fuera la opción elegida, la presente Resolución habría de guardar silencio sobre la cuestión, o, en el mejor de los supuestos, establecer una cláusula de remisión a una Resolución conjunta de ambas Cámaras, único instrumento normativo apto para desarrollar semejante procedimiento.

b) Separar los procedimientos de Congreso y Senado, supuesto que admite a su vez tres variantes:

b.1) Entender que basta con que una Cámara considere que no puede seguirse el procedimiento «sencillo» para resolver negativamente la consulta, opción a la que responde, finalmente la redacción del apartado sexto de la Resolución.

b.2) Entender que la consulta se resuelve afirmativamente salvo en el supuesto de que ambas Cámaras se pronuncien en sentido negativo.

- b.3) Considerar que en caso de discrepancia entre Congreso y Senado procede articular un procedimiento de resolución del conflicto, que, a su vez, admitiría distintas posibilidades.

Así explicadas las distintas variantes, procede tomar en cuenta los siguientes extremos:

– En cualquiera de los tres modelos de tramitación separada, se precisa también una Resolución conjunta de ambas Cámaras.

En la hipótesis b.1), de absoluta paridad de ambas Cámaras y con trato de favor a la declaración de afectación, ese texto conjunto podría redactarse de la siguiente manera:

«Las Cortes Generales se declararán afectadas por las propuestas de reforma a las que se refieren los artículos 47 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 57 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía para Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía *siempre que cualquiera de las dos Cámaras se haya pronunciado a favor de tal declaración.*»

En la hipótesis b.2), también de paridad entre las Cámaras, pero con primacía de la no afectación, la redacción podría ser:

«Las Cortes Generales se declararán afectadas por las propuestas de reforma a las que se refieren los artículos 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía para Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía *siempre que ambas Cámaras se hayan pronunciado a favor de tal declaración.*»

En la hipótesis b.3), habría siempre un primer párrafo de idéntico contenido al que acaba de reproducirse como b.2), pero sería necesario un segundo párrafo para la solución de la eventual discrepancia, a redactar *ex novo* o siguiendo alguna de las pautas que pueden deducirse de las técnicas incorporadas a

los artículos 74 ó 90 de la Constitución, con enunciados alternativos como los siguientes:

-) «Las discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado sobre si las Cortes Generales resultan o no afectadas por el texto objeto de consulta intentarán resolverse por medio de una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados que de Senadores, la cual, dentro de los veinticinco días siguientes a la recepción en las Cortes Generales del texto objeto de consulta, adoptará un criterio que será sometido a votación de los Plenos de ambas Cámaras. Si tal criterio no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.»
 -) «En caso de discrepancia entre el Congreso de los Diputados y el Senado sobre si las Cortes Generales resultan o no afectadas por el texto objeto de consulta, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.»
 -) «En caso de discrepancia entre ambas Cámaras, las Cortes Generales sólo se declararán afectadas por el texto objeto de consulta si el Congreso de los Diputados ratifica su criterio favorable a tal declaración por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.»
 -) «En caso de discrepancia entre ambas Cámaras, las Cortes Generales se declararán afectadas por el texto objeto de consulta, salvo que el Congreso de los Diputados ratifique su criterio contrario a tal declaración por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.»
- Como ya se indicó, la opción escogida en la Resolución es la que viene describiéndose como b.1.) y ello requiere una breve explicación. Por una parte resulta, junto con la b.2.), la fórmula más sencilla. Por otra, facilita mejor que la b.3.) el desarrollo de un proceso que tiene un plazo de 30 días. Pero ambos son argumentos de

oportunidad que podrían ser contrarrestados por la consideración de que no debe aceptarse como mejor fórmula para considerar expresada la voluntad de las Cortes Generales, aquélla en la que existe una discrepancia no resuelta entre las Cámaras, lo que llevaría a avalar uno de los procedimientos de b.3.) o la técnica de la resolución conjunta.

Son otros dos, por tanto, los argumentos que se han tomado en cuenta:

-) La consideración de que, frente a la fórmula b.2), el sistema escogido ofrece mayores garantías de corrección jurídica, pues debe recordarse que no se trata de adoptar aquí un criterio de oportunidad sobre el procedimiento a seguir para reformar un Estatuto, sino de resolver en Derecho sobre la corrección constitucional y estatutaria del mismo.
-) El precedente de la actitud adoptada por las Cortes Generales en los supuestos de autorización de convenios entre Comunidades Autónomas. Supuestos que han dado lugar a pronunciamientos separados de las Cámaras sin que, hasta el presente, se haya establecido un sistema común de solución de discrepancias.

Todo lo dicho hasta este punto, explica la forma en que se ha resuelto la dificultad fundamental que afecta al presente apartado sexto, pero no agota todos los puntos sobre los que debe reflexionarse una vez escogida la opción a seguir. Por ello, se analizan ahora los distintos trámites incorporados en las diversas letras en que se divide el párrafo 1.º:

1) Lo que requiere una deliberación más detenida es la cuestión de los plazos.

Por exigencia estatutaria, las Cortes deben pronunciarse en 30 días sobre la consulta; plazo breve que justifica la premura

exigida en la comunicación y publicación (letra a), en la presentación de propuestas (letra a), en la actividad de la Comisión (letra a) o en la eventual intervención del Pleno (letra b). Con la fórmula de ratificación y cierre que añade la letra c).

No hay que decir que todos ellos, salvo el final de treinta días, son plazos que se proponen para dar una respuesta razonable y sistemática al conjunto del procedimiento, pero que admiten otras soluciones igualmente convencionales.

Lo que sí plantea problemas mayores es la determinación del *dies a quo* a fijar para su cómputo, pues los Estatutos se refieren en todo caso a la fecha de la recepción del texto en las Cortes Generales. En una interpretación no forzada de esta referencia, podría considerarse que el plazo comienza su cómputo a partir de la recepción de la consulta en cualquiera de las Cámaras. Sin embargo, dado el carácter reducido del mismo, ello plantea serias dificultades en el supuesto de que, como viene ocurriendo con los convenios entre Comunidades, la comunicación se remita a una de las Cámaras, con posterior traslado de ésta a la otra. Para paliarlo en parte, se propone una inmediata calificación y remisión por la Presidencia, pero debe adoptarse decisión sobre el conjunto de la cuestión, a cuyo efecto se ofrecen las siguientes alternativas:

- a) Entender que el plazo puede no ser común, computándose desde la recepción en cada Cámara, como propone la Resolución. En tal supuesto, la decisión conjunta que ha de regular la cuestión ha de especificarlo expresamente.
- b) Determinar en dicho acuerdo conjunto que el plazo es común y se computa desde la recepción en cualquiera de las Cámaras. Ello implicaría la posibilidad de que una Cámara disponga de menos días y obligaría a revisar la presente redacción de la Resolución que se propone.
- c) Regular en la resolución conjunta la virtualidad del Registro de Cortes Generales a tal efecto, estableciendo,

asimismo, un plazo común. Opción indispensable para el supuesto de que se decidiera articular un procedimiento conjunto.

2) En cuanto a los restantes extremos del procedimiento, interesa destacar que la experiencia de la autorización de convenios entre Comunidades aconseja la previsión de un trámite de propuestas de los Diputados o Grupos como el que se propone y que no ha parecido necesario someter al Pleno la resolución de la Comisión Constitucional (escogida aquí también por el paralelismo con la autorización de convenios) salvo en el supuesto de rechazo a las pretensiones de la Comunidad, para reforzar, en este caso, la significación de una decisión tan importante como la de denegar una reforma estatutaria.

Por otra parte, a los efectos de la convocatoria del referéndum, en su caso, y, en cualquier hipótesis, por razones de cortesía constitucional, parece oportuno que la decisión adoptada por la Cámara se comunique también al Gobierno conforme se prevé en la letra a).

●) *Párrafo 2.º*.— Resuelta afirmativamente la consulta y celebrado el referéndum al que se refieren los Estatutos implicados, es precisa la aprobación de la reforma como ley orgánica. A tal fin, la Resolución sugiere el criterio de afrontar ese trámite por el procedimiento de la lectura única, lo que parece razonable dada la naturaleza de la reforma y la existencia de los pasos previos de consulta y referéndum, que parecen aconsejar la omisión del procedimiento común previsto en la Resolución (proposición de ley con toma en consideración), así como el largo proceso ordinario posterior, coincidente para proyectos y proposiciones, de ponencia, comisión y pleno.

Queda, sin embargo, por deliberar sobre la posibilidad de presentar o no enmiendas a debatir en la sesión. Si se considera que se trata de un trámite similar al voto de ratificación aplicado para la aprobación de estos Estatutos por virtud de lo dispuesto en el artículo 151.2.4 de la Constitución, no cabe

duda que podría añadirse una línea final que señalase, escuetamente, que el proceso tendrá lugar «sin que resulte admisible la presentación de enmienda alguna». De hecho, el procedimiento de lectura única, regulado en el artículo 150 del Reglamento, no prevé, en su literalidad, la hipótesis de la existencia de enmiendas.

Sin embargo, la práctica viene repitiendo los supuestos de lecturas únicas con enmiendas a la totalidad e incluso al articulado, por lo que, si no se incorporan mayores precisiones al texto de la Resolución, sería de prever una interpretación futura similar, favorable sin restricciones al derecho de enmienda. Así pues, si se quiere cerrar esa amplia posibilidad, es preciso incluir una aclaración como la indicada más arriba. O, si se quiere resolver con menos contundencia pero atendiendo al mismo fin de definir este trámite como un voto de ratificación, se ha de utilizar una fórmula como la que finalmente se ha adoptado en el texto de la Resolución.

Si, en último extremo, se considerase más conveniente la aceptación de cualquier clase de enmiendas –teniendo en cuenta que la actuación de la Cámara en primera instancia fue sobre una cuestión de procedimiento pero no sobre el fondo del texto concreto de la reforma y sin atender al vínculo político que genera la aprobación en referéndum–, se podría mantener la lectura única pero sería necesario modificar el párrafo de la Resolución. Tanto para expresar la ampliación del derecho de enmienda como para introducir, como consecuencia, el derecho de retirada establecido para los restantes casos.

●) *Párrafo 3.º*.– En el supuesto particular del Estatuto Vasco, los efectos de una declaración por la que las Cortes Generales resuelven negativamente la consulta y consideran que no es posible seguir el procedimiento «sencillo» para la reforma pretendida, son diferentes a los de las otras tres Comunidades que preven esta especialidad. En estas últimas el rechazo de la consulta genera una vuelta a la tramitación por el procedimiento ordinario, con el consiguiente pronunciamiento previo del

Parlamento autónomo y la posterior intervención de las Cortes por el procedimiento común.

En el supuesto vasco, se obvia la fase previa, quedando la iniciativa en las Cortes para seguir su tramitación ordinaria y a ello responde la existencia de este párrafo de la Resolución.

– *Apartado séptimo*

Se contiene en este precepto la especialidad que recoge el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que establece un trámite de reforma especial para la supresión del segundo inciso de la letra b) del apartado 6.º de su artículo 17, sobre el que la propuesta de Resolución plantea las siguientes cuestiones:

●) *Párrafo 1.º*.– En este apartado se plantea el problema de la titularidad de la iniciativa de reforma. De las dos opciones posibles: la especial, regulada en el Estatuto y la general, del artículo 108 del Reglamento del Congreso, la primera ha sido ignorada porque equivale a reconocer al Parlamento Vasco el monopolio para proceder a la reforma, lo cual no parece aconsejable dada la naturaleza del precepto que se pretende suprimir por el procedimiento del artículo 47.3 del Estatuto.

Elegida ya la vía del artículo 108 del Reglamento, cabría plantearse la posibilidad de no reconocer la iniciativa al propio Parlamento Vasco, sin embargo, no parece oportuno negarla, en la medida en que los términos del artículo 47.3 del Estatuto inducen a pensar que sus redactores eligieron para este proceso un procedimiento consensuado entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En efecto, la mayoría cualificada de tres quintos en el Congreso y en el Senado reviste de mayores garantías al Estado al dificultar la reforma estatutaria, pero ello se compensa con la exigencia de que ésta sea aprobada igualmente por el Parlamento Vasco.

●) *Párrafo 2.º*.– En este apartado, dedicado a la tramitación de la propuesta de reforma, se parte de un presupuesto inicial: la

consideración de ésta como un texto de artículo único, limitado exclusivamente a suprimir el segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto, tal como éste prevé en su artículo 47.3. Ello supone que cualquier otra propuesta de reforma que excediese de esa finalidad debería tramitarse por el procedimiento general, con la eventualidad de que, incluso, hubiese que desglosar de una propuesta de reforma global, aquella parte del texto que se refiera a este artículo, para que se ajuste en su tramitación al procedimiento especial que aquí se recoge.

Este punto de partida (un texto basado en un artículo único donde se regule exclusivamente la supresión del segundo inciso de la letra b) del apartado seis del artículo 17 del Estatuto) justifica la elección del procedimiento de lectura única, planteando, a su vez, las mismas variantes que, respecto de la posibilidad de admitir enmiendas, han sido analizadas al comentar el párrafo 2.º del apartado anterior.

Este párrafo recoge, finalmente, la mayoría exigida por el Estatuto para que sea aprobada la reforma, si bien se ha considerado necesario precisar que los tres quintos se refieren al número total de miembros de la Cámara, no de diputados presentes.

●) *Párrafo 3.º*.— En este último término, se prevé la comunicación de la decisión de las Cortes Generales al Parlamento Vasco a los efectos previstos en su Estatuto, es decir, la aprobación por aquel de la reforma y posterior referéndum. Por la naturaleza de la iniciativa y por la propia tramitación propuesta, esa comunicación corresponderá al Senado, salvo que el Congreso haya rechazado la reforma sin dar opción al traslado de la misma al Senado o salvo que se acepte la presentación de enmiendas que no sean de devolución, procedimiento que podría originar una vuelta final al Congreso de las enmiendas aprobadas en el Senado.

Para afrontar esta última eventualidad, la propuesta debería incorporar un sistema para que el Congreso valore y vote

las enmiendas del Senado, que podría ser el propio de las leyes orgánicas, pero con una nueva mayoría final de 3/5 en el Congreso.

– *Apartado octavo*

Este precepto, estrechamente vinculado al apartado undécimo como después habrá ocasión de comprobar, regula los supuestos de posible incorporación de Cantabria y La Rioja a otra Comunidad Autónoma limítrofe.

La principal dificultad de este supuesto radica en la existencia de una doble iniciativa: la de la Comunidad Autónoma que acuerda incorporarse a otra, lo cual se traducirá en la derogación de su Estatuto una vez concluido el proceso de aprobación, y la de la Comunidad Autónoma a la que aquella se incorpora, que deberá ver reformado su Estatuto, precisamente como consecuencia de esa incorporación.

La posible existencia de dos textos distintos que tengan su origen en cada una de las dos Comunidades Autónomas afectadas parece imponer la acumulación de ambos para su tramitación. Cabría la opción alternativa de mantener la tramitación separada, aunque paralela, de ambas iniciativas, previendo incluso la lectura única para el texto de la Comunidad que acuerda integrarse en la otra, pero la acumulación permite vincular con claridad y orden procedimental dos decisiones que deben adoptarse en íntima unidad, sin demérito para el producto final, que será una ley orgánica por la que se deroga un texto estatutario y se modifica el contenido de otro.

La opción entre proyecto y proposición de ley orgánica es indiferente en este caso, pero debe ser acorde con la elegida para el procedimiento general del apartado primero de la Resolución.

Finalmente, se reconoce a ambas Comunidades el derecho de retirada. Cabría plantearse la posibilidad de limitar el reco-

nocimiento de ese derecho a la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto se reforma, en base a que ésta sea la única afectada por las modificaciones introducidas a través del derecho de enmienda en las Cortes Generales y que el Estatuto de la Comunidad Autónoma que se incorpora a otra, simplemente se deroga y, en consecuencia, desaparece. No obstante, el hecho de que hasta que se produce la proclamación definitiva del acuerdo de las Cortes Generales existe un proceso abierto en el que pueden alterarse los presupuestos iniciales, hace aconsejable reconocer ese derecho a las dos Comunidades afectadas.

– *Apartado noveno*

Como ya se señaló en el Informe de la Secretaría General de octubre de 1988, el Estatuto de la Comunidad Valenciana es el que establece, con carácter general, las previsiones de reforma más singulares, que se concretan, fundamentalmente, en dos extremos:

- En primer término, «los trámites posteriores a la aprobación por las Cortes Valencianas de la modificación pretendida serán los mismos que se requieran para la aprobación del presente Estatuto» (párrafo segundo del art. 61).
- Pero, en segundo lugar, «si las Cortes no aprueban la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas» (párrafo cuarto del art. 61).

Lo primero implica que el procedimiento no puede ser otro que el recogido en el artículo 136 del Reglamento, sin trámite de toma en consideración, ni posibilidad de defensa de la propuesta por una delegación del Parlamento proponente. Lo segundo obliga a establecer numerosas y laboriosas convenciones, conforme se acreditará inmediatamente.

●) *Párrafo 1.º*.— Recoge la mencionada remisión que se acaba de señalar del artículo 61 del Estatuto, prescripción que, si bien no resulta tan terminante como la de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a la que se refiere el apartado décimo de la propuesta de Resolución, sí obliga a seguir el procedimiento utilizado para aprobar el Estatuto, que en este caso fue el procedimiento ordinario.

Este artículo impone, como también se ha dicho, la obligación de tramitar la reforma como proyecto de ley, excluyendo por tanto la vía de la proposición de ley con toma en consideración.

●) *Párrafo 2.º*.— Recoge los términos del artículo 61.4 del Estatuto, distinguiendo las dos posibilidades que parecen deducirse del mismo, ésto es, la devolución como consecuencia de una enmienda de totalidad y la aprobación de modificaciones o «soluciones alternativas».

No se ha precisado nada sobre el mensaje motivado y quizá cabría plantearse la competencia sobre la redacción de la motivación, lo que podría llevar a un pronunciamiento de la Cámara sobre la misma y a la necesidad de que cada modificación incorporada al texto se aprobara con su justificación. En todo caso, el modelo Congreso-Senado en relación con este tema, permite considerar la redacción del mensaje como una cuestión puramente técnica y, en consecuencia, encomendarla a los servicios de la Secretaría General de la Cámara.

●) *Párrafos 3.º a 5.º*.— Es aquí donde se ponen principalmente de relieve las convenciones a las que antes se hacía referencia. Para acreditarlo basta señalar que, frente a las fórmulas que contiene la propuesta de Resolución, resultarían igualmente legítimas alternativas como la de no tasar el número de ocasiones en las que puede producirse el reenvío entre Asambleas, la de no imponer un plazo para la formulación de nuevas propuestas o la de hacerlo más breve o más extenso, la de restringir los términos de las nuevas propuestas (ciñéndolas, por

ejemplo, a los preceptos objeto de controversia), la de limitar los sucesivos trámites de enmienda en el Congreso (a los citados artículos controvertidos o solamente cuando se propongan fórmulas de aproximación), etc...

A continuación se expresan las razones por las que se han seleccionado las concretas opciones que figuran en la Resolución.

●) *Párrafo 3.º.*— Regula el supuesto en el que las Cortes Valencianas manifiestan su acuerdo con todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales, en cuyo caso no resta más que remitir el texto para su sanción, ya que el pronunciamiento final de aquellas sobre el mismo ya se había producido y el trámite de aprobación de la Ley estaba concluido por parte de las Cortes, dependiendo únicamente del asentimiento de las Cortes Valencianas. Se hace necesario, no obstante, introducir una referencia a este supuesto, en la medida en que hasta que no se produzca la manifestación de las Cortes Valencianas, el texto no puede convertirse en ley.

El plazo de tres meses, que figura también en los párrafos siguientes como plazo único, pretende conceder un período que, siendo suficiente para una nueva deliberación en la Cámara regional, no alargue en demasía el conjunto de las operaciones de reforma, que resultaría incoherente con lo que acontece con los restantes Estatutos y con la misma previsión que se contiene en este párrafo de sometimiento de una ley ya aprobada a una especie de condición que no debe prolongarse más allá de unos términos estrictamente razonables.

En todo caso, la necesidad de fijar a la Comunidad Autónoma este plazo de respuesta se impone, precisamente, por la imposibilidad de dilatar indefinidamente un proceso en el que está pendiente la definitiva consolidación de una voluntad ya adoptada por las Cortes Generales.

●) *Párrafo 4.º.*— Supone un supuesto de cierre para completar el conjunto de las opciones de las que dispone la Comunidad y

no cabe pensar que se trata de una previsión excesivamente rigurosa si se toma en cuenta que ésta dispone de las otras alternativas de aceptar el criterio de las Cortes Generales o proponer alternativas de aproximación.

Sin embargo, podría pensarse en otro tipo de fórmula de cierre del siguiente tenor:

«Las propuestas de reforma remitidas por las Cortes Valencianas con posterioridad a la recepción del mensaje motivado se tramitarán de conformidad con lo previsto en el párrafo primero. Si la comunicación de la conformidad de las Cortes Valencianas con todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales se recibiera con posterioridad a la conclusión del plazo establecido en el apartado cuarto, la Mesa del Congreso ordenará la nueva tramitación del texto inicialmente acordado por las Cortes Generales conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado.»

Pero una fórmula con estas características dejaría sin efecto las virtualidades antes señaladas sobre el establecimiento de un plazo tasado.

●) *Párrafo 5.º.*— Opta por regular el supuesto de una segunda propuesta sin mayores precisiones o exigencias que la de que debe proporcionarse una fórmula para la aproximación. Salvo esta condición, que parece obvia, se faculta la repetición del procedimiento sin mayores cargas, en la idea de facilitar la mayor capacidad de acción para propiciar el entendimiento que la fórmula estatutaria parece buscar.

Impide, asimismo, la repetición de un nuevo reenvío, que podría reiterarse indefinidamente si no se establece en este segundo momento —como en un tercero o un cuarto..., pues la barrera puede situarse donde se estime oportuno— un criterio de terminación. En coherencia con ello, se reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejercite su derecho de retirada, siendo así que lo contrario la situaría en inferioridad

de condiciones con relación a las demás Comunidades Autónomas.

– *Apartado décimo*

Se regula en este precepto la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la cual, de acuerdo con su artículo 71.2., deberá ser tramitada por el mismo procedimiento de lectura única, sin que sea admisible la presentación de enmiendas, tal como se deriva del expediente que previamente se ha consultado.

El no reconocimiento del derecho de enmienda es concordante con que no exista, en este caso, el derecho de retirada de la propuesta de reforma por parte de la Comunidad Autónoma, ya que ésta se mantiene en los mismos términos en que fue remitida.

– *Apartado undécimo*

Este precepto reproduce los términos del apartado octavo, pero desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, cuyo Estatuto prevé la incorporación a esta Comunidad de otra limítrofe. No se ha considerado oportuno regular los supuestos de estos dos artículos en el mismo precepto, porque ello equivaldría a dar por supuesto que la incorporación ha de ser necesariamente de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de La Rioja a la de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, lo cual es inexacto, en la medida en que sus Estatutos contienen fórmulas genéricas.

C) **Iniciativa de las Cortes Generales**

– *Apartado duodécimo*

Catorce Estatutos de Autonomía atribuyen a las Cortes Generales el derecho de iniciativa de la reforma estatutaria (arts.

46.1.a E. País Vasco; 56.1.a E. Cataluña; 56.1.a E. Galicia; 74.1.a E. Andalucía; 56 E. Asturias; 57.1.a E. Cantabria; 55.1 E. Murcia; 61.1 E. Comunidad Valenciana; 61.1 E. Aragón; 54.1 E. Castilla-La Mancha; 63.1.a E. Canarias; 63.1.c E. Extremadura; 68.1 E. Islas Baleares; y 43.1 E. Castilla y León). Por su parte, el artículo 42.1 del E. La Rioja atribuye la potestad de iniciativa separadamente al Congreso de los Diputados y al Senado.

Salvo en este último caso, se plantea, por tanto, como cuestión previa, la necesidad de adoptar una primera decisión, de común acuerdo con el Senado, sobre los criterios a seguir para la conformación de la voluntad de las Cortes como proponentes de una iniciativa de reforma estatutaria a tramitar por la Asamblea autonómica. Ello reproduce las variantes observadas en otros de los supuestos anteriormente estudiados:

- a) Prever un procedimiento conjunto, en cuyo caso nada de lo que contiene este apartado debería mantenerse, al corresponder su desarrollo a una resolución conjunta de ambas Cámaras.
- b) Separar los procedimientos de Congreso y Senado, entendiéndose que basta con que una de las Cámaras acuerde la iniciativa para que ésta pueda remitirse a la Comunidad Autónoma. Tal sería hoy el criterio para la autorización de convenios entre Comunidades y también para la tramitación de la consulta regulada en el apartado sexto de esta Resolución, en su actual redacción. Pero parece poco apropiado para este supuesto, si se tiene en cuenta que el propósito no es aquí el de contrastar la regularidad de un procedimiento (de aprobación «sencilla» de convenios o de tramitación «sencilla» de una reforma estatutaria), sino el de adoptar una decisión política sobre la presentación o no de una iniciativa. No se trata, por tanto, de duplicar garantías, sino de propiciar la conformación de una voluntad unitaria, que no conviene sea objeto de diferencia o discrepancia entre las Cámaras si se piensa que éstas habrán de pronunciarse

nuevamente sobre la cuestión, si la iniciativa progresa en el seno de la Comunidad y vuelve a la Cortes para su aprobación como ley orgánica.

- c) Separar los procedimientos de Congreso y Senado, pero exigiendo el criterio coincidente de ambos. Bien rechazando la presentación de la iniciativa, si una de las Cámaras no la avala, bien adoptando técnicas para la resolución de las discrepancias si una Cámara no da su consentimiento o, dándolo, discrepa en el texto concreto de la iniciativa a presentar.

Este último planteamiento es, en líneas generales, el que recoge la Resolución, si bien es cierto que para su confirmación definitiva será preciso el acuerdo del Senado e incluso una decisión conjunta, que ordene la totalidad de un procedimiento que, a diferencia del propuesto en el apartado sexto de la Resolución, hace intervenir a las Cámaras de forma sucesiva y no simultánea. En todo caso, ese acuerdo de ambas Cámaras será necesario en cualquiera de los tres supuestos estudiados.

Por ello, antes de profundizar en el examen de la tramitación que corresponde al Congreso a tenor de la redacción escogida, es conveniente recordar que el texto que se propone ofrece al acuerdo conjunto de Congreso y Senado el siguiente esquema general:

- La propuesta de iniciativa ha de venir acompañada, en todo caso, del texto articulado, de forma que no se trata tan sólo de propiciar un acuerdo sobre el ejercicio de la iniciativa, sino también de concretar el contenido de la misma, a los efectos de su posterior tramitación por el procedimiento que determina cada Estatuto.
- A partir de ese dato, resulta posible asimilar todo el procedimiento al propio de un texto legislativo (aunque su producto, el ejercicio de la mera iniciativa, no lo sea toda-

vía, en términos estrictos) y, concretamente, al de las proposiciones de ley.

- Se exige que ambas Cámaras consientan en el ejercicio de la iniciativa, de forma que, si el Senado rechaza la que acuerde el Congreso, finaliza el procedimiento y no se formaliza la iniciativa ante la Asamblea autonómica.
- Por último, si el Senado coincide en la conveniencia de la iniciativa, pero introduce modificaciones en el texto articulado, se prevé una solución de la discrepancia idéntica a la que la Constitución establece para las enmiendas del Senado en los textos legislativos.

El acuerdo conjunto de Congreso y Senado deberá asegurar todos estos extremos, correspondiendo entonces a la Resolución que ha de aprobar el Congreso concretar los detalles de la tramitación interna en esta Cámara, que son los que se recogen en los diversos párrafos que a continuación se analizan.

●) *Párrafo 1.º.*— Se ocupa de la iniciativa para presentar la propuesta, que concreta en quince Diputados o un Grupo parlamentario, siguiendo así la pauta del artículo 126.1 del Reglamento. Más adelante, el apartado decimotercero prevé también que la propuesta se produzca en el Senado, en los términos que esta Cámara determine para sí.

Puede observarse que con este criterio no se opera con idénticos planteamientos a los propuestos en la Resolución para otros supuestos, concretamente en el apartado séptimo. Allí se hablaba de «los titulares de la iniciativa reconocidos en el artículo 108 del Reglamento», mientras que aquí se restringe a la iniciativa interna de las propias Cámaras, exclusivamente, dejando al margen al Gobierno, a la propia Asamblea que luego recibirá, en su caso la propuesta, a las restantes Comunidades y a la iniciativa popular. Ello se ha estimado oportuno por una suma de motivos:

- No se trata de una iniciativa legislativa, sino de una propuesta de iniciativa que sólo alcanzará tal carácter si las Cortes la avalan y, posteriormente, la Asamblea autonómica acaba remitiéndola nuevamente a las Cámaras, momento en el que, por ejemplo, el Gobierno expresará su criterio.
- Los Estatutos han reconocido la titularidad de la iniciativa de una reforma del propio Estatuto a sujetos tasados, entre los que se incluyen las Cortes y, en numerosas ocasiones, al Gobierno de la Nación. No han incluido, sin embargo, a otros sujetos, sin que corresponda a las Cortes Generales incrementar esos listados, directa o indirectamente.
- Prescindiendo de lo anterior, conceder la facultad a algunos de los sujetos citados en el artículo 108 resultaría ilógico (v.gr., la propia Asamblea autonómica que ha de recibir la iniciativa) o discutible (otras Comunidades o la iniciativa popular). Por ende, en algún caso introduciría complejidades y exigencias normativas (v. gr., tramitación interna en la Asamblea autonómica o proceso de articulación de la iniciativa popular) absolutamente desproporcionadas con el fin que se pretende, que no es otro que el de iniciar un largo procedimiento.

●) *Párrafo 2.º*.- Exige, como antes se anunció, un texto articulado, a tramitar por el procedimiento de las proposiciones de ley. Existen, obvio es decirlo, otras opciones alternativas, como la lectura única, aconsejada en otros preceptos anteriores, o el extremo contrario de alargar la tramitación, separando propuesta de iniciativa y posterior concreción del texto de la misma.

La experiencia de las leyes de armonización del artículo 168 del Reglamento aconseja evitar para este trámite un proceso innecesariamente dilatado y complicado. Por contra, la lectura única ofrece perspectivas más sugerentes, siempre y cuando se compatibilice con la posibilidad de presentar enmiendas al tex-

to articulado. En este caso, se trata ya de una elección de pura oportunidad.

Finalmente, debe tenerse en cuenta sobre este punto que la fórmula de la proposición de ley quedará invalidada si se incrementa, en los términos de lo discutido en el párrafo anterior, el número de los titulares de la iniciativa. En tal caso habría que remitir, genéricamente, a los procedimientos de los Capítulos I y II del Título V, variando el mismo en cada caso, según el autor de la iniciativa.

El precepto que se propone finaliza con la salvedad de que no debe aplicarse el control previsto en el artículo 126.2 del Reglamento. Exclusión lógica si se piensa que éste volverá a reproducirse en un momento posterior, en el supuesto de que la iniciativa continúe su camino, sin que se aprecie necesidad alguna de duplicar el trámite ni de alargar este primer paso de un largo iter procedimental.

●) *Párrafo 3.º*.— Incorpora las técnicas antes citadas de solución de discrepancias, sobre las que ya se ha argumentado suficientemente, remitiendo, por añadidura, a una decisión común de ambas Cámaras; al punto de que podría pensarse en la eliminación del precepto, sustituyéndolo por una mera referencia a dicho acuerdo conjunto.

Interesa, por tanto, detenerse tan sólo en una omisión. El texto habla, sencillamente, de «aprobación por el Congreso», sin establecer ningún otro requisito especial. Ello se justifica en que, para ejercer el derecho de iniciativa, no debe requerirse el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso en una votación de conjunto, pese a que la propuesta se refiere a una ley orgánica. Dicho requisito se exigirá cuando se tramite en las Cortes Generales la propuesta de reforma remitida por la Asamblea autonómica correspondiente. Sin embargo, no ha parecido necesario explicitar esta regla en la Resolución, debiendo bastar a tal efecto la remisión al procedimiento ordinario.

●) *Párrafo 4.º*.— Responde, simplemente, a la especialidad sentada por el Estatuto de La Rioja, que, como se indicó, no ofrece la iniciativa a las Cortes, sino al Congreso y el Senado, separadamente.

— *Apartado décimotercero*

No cabe aquí sino reproducir lo dicho en el apartado anterior, del que éste es complemento. Debe reiterarse, sin embargo, la importante reflexión de que este precepto sólo resulta factible con el aval de una resolución conjunta, con la posibilidad añadida de que esta última resulte suficiente para regular la cuestión, en cuyo caso puede omitirse su inclusión en la presente Resolución.

IV. SUPUESTOS DE REFORMA NO INCORPORADOS A LA RESOLUCIÓN

Examinados todos los apartados que componen la propuesta de Resolución, es necesario añadir unas explicaciones finales sobre tres supuestos concretos en los que otros tantos Estatutos sientan reglas especiales de reforma estatutaria sobre los que no se incorpora referencia alguna en el texto que se viene analizando. Se trata de las previsiones contenidas en el párrafo segundo del artículo 47 del Estatuto Vasco, en la Disposición adicional primera del Estatuto de Andalucía y en la Disposición transitoria octava del Estatuto de Castilla y León.

— **Artículo 47.2. Del Estatuto Vasco**

Dice literalmente:

«En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán,

por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del Conjunto de los territorios afectados.»

De la propia redacción se deducen los motivos por los que no procede que la propuesta de Resolución incorpore referencia alguna a este procedimiento. El Congreso y el Senado habrán de actuar en el mismo en sesión conjunta, según el «procedimiento que de común acuerdo determinen», lo que remite necesariamente al criterio conjunto al que ya se ha referido en diversas ocasiones esta Memoria, sin necesidad de previsiones específicas de cualquiera de las Cámaras.

– Disposición Adicional Primera del Estatuto Andaluz

Señala lo siguiente:

«La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española.»

Vuelven aquí a intervenir, como en el caso anterior, las Cortes Generales. Pero su actividad concreta no puede ser prefigurada todavía, hasta el momento en que se desarrolle el supuesto de hecho al que se refiere el precepto y se conozca el «previo acuerdo de las partes interesadas» que el mismo prevé. Además, la propia Disposición señala que no se producirá por esta causa la reforma del Estatuto.

– **Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Castilla y León**

Indica lo siguiente:

«En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2.º de este Estatuto, con la mención expresa de la provincia incorporada.»

La referencia es aquí a una Ley orgánica, que tendrá la peculiar condición de modificar «automáticamente» el artículo 2.º del Estatuto, pero sin los trámites especiales de una reforma estatutaria y sin que, en consecuencia, tampoco le afecte el contenido de la presente Resolución.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 6 de abril de 1989.

5. RESOLUCION DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACION DE DETERMINADAS REFORMAS DE ESTATUTOS DE AUTONOMIA

El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, reiterando lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, señala que la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá aprobación mediante ley orgánica. Esta escueta declaración resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía.

En la actualidad se encuentran pendientes de tramitación por la Cámara, junto a dos propuestas de reforma de los Estatutos de Castilla y León y Principado de Asturias, de contenido básicamente competencial, otras siete propuestas de reforma cuya deliberación resulta urgente por suscitar modificaciones que deben surtir efecto en inmediatas convocatorias electorales.

En razón de ello, para suplir las lagunas existentes en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, a los solos efectos de poder tramitar las siete propuestas mencionadas y sin prejuzgar con ello el contenido de la Resolución que, con carácter general, habrá de regular los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía, y al amparo de lo establecido en el artículo 32.2 del Reglamento, esta Presidencia, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, dispone:

Primero

La presente Resolución se aplicará a las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, presentadas en la Cámara, correspondientes a las siguientes Comunidades Autónomas:

- Región de Murcia (núm. de registro 17860).
- Comunidad de Madrid (núm. de registro 17940).
- Principado de Asturias (núm. de registro 18499).
- Comunidad Valenciana (núm. de registro 18959).
- Extremadura (núm. de registro 19002).
- Castilla-La Mancha (núm. de registro 19029).
- Cantabria (núm. de registro 19054).

Segundo

Las propuestas de reforma enumeradas en el apartado anterior se tramitarán por el procedimiento establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley orgánica, con las especialidades establecidas en la presente Resolución.

Tercero

1. Recibida en el Congreso una propuesta de reforma de Estatuto, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos.

2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno a los efectos de lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento.

3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún de-

fecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, pudiendo suspender la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.

Cuarto

1. En el debate de toma en consideración de cada propuesta de reforma, la defensa de la misma corresponderá a una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente, que podrá designar a tal efecto un máximo de tres miembros.

2. Tomada la propuesta en consideración, se actuará conforme a lo previsto en el párrafo 5.º del artículo 126 del Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 150 del mismo.

3. En caso negativo, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, a los efectos de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía.

Quinto

1. La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara.

2. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, dejándose transcurrir un período de al menos cinco días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso.

3. En el supuesto de que el Senado introdujese enmiendas, el plazo previsto en el párrafo anterior se computará entre la recepción del texto aprobado definitivamente por el Congreso y la proclamación de dicha aprobación, que quedará, en conse-

cuencia, diferida hasta la primera sesión plenaria que se celebre una vez transcurrido dicho plazo.

4. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, la propuesta de reforma se entenderá retirada siempre que se reciba en el Congreso de los Diputados la correspondiente comunicación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma con anterioridad al momento en el que haya de tener lugar la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso o la proclamación de su aprobación definitiva.

5. En el supuesto de que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ejercite el derecho de retirada reconocido en esta Resolución, se entenderá que la propuesta de reforma ha quedado rechazada por las Cortes Generales, a los efectos de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía.

Sexto

1. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se tramitará conforme a lo dispuesto en la presente Resolución, sin perjuicio del trámite final regulado en el presente apartado.

2. Si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.4 del Estatuto, acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas.

3. En el supuesto de que, dentro de los quince días siguientes a la recepción del mensaje motivado, las Cortes Generales no reciban comunicación alguna, se entenderá que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación, en el sentido y con los efectos establecidos en el artículo 61.3 del Estatuto.

4. En el supuesto de que las Cortes Valencianas, en el plazo indicado en el párrafo anterior, comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con todas las modificaciones, el texto aprobado por éstas podrá remitirse para su sanción.

5. En el señalado plazo de quince días, las Cortes Valencianas podrán, finalmente, formular una nueva propuesta de reforma que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto original y las correcciones señaladas por las Cortes Generales.

Esta propuesta se tramitará, nuevamente, conforme a lo previsto en la presente Resolución, aunque, en esta ocasión, sin ulterior trámite de devolución a la Comunidad Autónoma en caso de modificación, de forma que el texto finalmente acordado por las Cortes se remitirá para su sanción, salvo en el supuesto de que la Comunidad Valenciana ejercite su derecho de retirada de la iniciativa, en los términos y con los efectos establecidos en el apartado quinto de esta Resolución.

6. No resultará preciso cumplimentar los trámites previstos en los párrafos segundo a quinto del presente apartado, en el supuesto de que las Cortes Valencianas comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con las modificaciones introducidas por éstas en la propuesta de reforma del Estatuto antes de su aprobación definitiva por las mismas.

Séptimo

La presente Resolución entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de enero de 1991.—
El Presidente del Congreso de los Diputados, FÉLIX PONS IRAZAZÁBAL.

6. RESOLUCION DE LA PRESIDENCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA TRAMITACION DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, reiterando lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, señala que la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica. Como ya se puso de manifiesto al aprobarse la Resolución de 23 de enero de 1991, sobre procedimiento para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía, la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta las diferentes fórmulas de reforma recogidas por los Estatutos de Autonomía.

Tanto las propuestas de reforma actualmente pendientes de tramitación en la Cámara, como las que previsiblemente van a remitirse por virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, exigen concretar, con carácter general, los diversos procedimientos de reforma. El Congreso de los Diputados ha resuelto hacerlo con una diferenciación de los procedimientos de reforma ajustada, en primer lugar, a las diferencias de tramitación que se registraron en el momento de la aprobación de los Estatutos, y, en segundo término, a las especialidades establecidas en la propia regulación de la reforma contenida en los Estatutos de Autonomía.

En razón de ello, para suplir las lagunas existentes en la regulación de la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía y al amparo de lo establecido en el artículo 32.2 del Reglamento, esta Presidencia, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, dispone:

Primero

Las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, presentadas ante el Congreso de los Diputados conforme a lo establecido en cada Estatuto, se tramitarán por el procedimiento establecido en la presente Resolución.

I. DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Segundo

1. Recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos.

2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno.

3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.

Tercero

1. A partir de su publicación, la propuesta de reforma de Estatuto será sometida a un debate de totalidad en el Pleno. Dicho debate comenzará con una presentación de la propuesta por una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente, compuesta por un máximo de tres miembros, interviniendo a continuación los Grupos Parlamentarios para fijar su posición, por turnos que no excederán de diez minutos cada uno.

2. Finalizado el debate, el Presidente someterá a votación de totalidad la propuesta. Si la misma fuese favorable, la Mesa de la Cámara acordará la apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado y la remisión del texto a la Comisión Constitucional, para su tramitación conforme a lo previsto en el Reglamento para los Proyectos de Ley Orgánica.

3. Si la votación de totalidad fuera desfavorable, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, con los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía.

Cuarto

1. El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que cualquier propuesta de reforma estatutaria se tramite directamente y en lectura única, antes de que se celebre el debate de totalidad previsto en el apartado anterior de la presente Resolución.

2. Adoptado dicho acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara.

Quinto

1. La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara.

2. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, dejándose transcurrir un período de diez días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso.

3. En el supuesto de que el Senado introdujese enmiendas, el plazo de diez días se computará entre la notificación del texto aprobado definitivamente por el Congreso y la proclamación de dicha aprobación, que quedará, en consecuencia, diferida hasta la primera sesión plenaria que se celebre una vez transcurrido dicho plazo.

4. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, la propuesta de reforma se entenderá retirada siempre que se reciba en el Congreso de los Diputados la correspondiente comunicación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma con anterioridad al momento en el que haya de tener lugar la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso o la proclamación de su aprobación definitiva.

5. En el supuesto de que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ejercite el derecho de retirada reconocido en esta Resolución, se entenderá que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales.

Sexto

En el supuesto de que la reforma haya de ser confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral correspondiente, se dará traslado inmediato del texto aprobado por las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y a la Comunidad Autónoma, a los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía.

II. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS
QUE SE ELABORARON CONFORME A LO PREVISTO EN EL
ARTÍCULO 151.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Séptimo

1. La reforma de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la Constitución se ajustará a lo dispuesto en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con las especialidades que se establecen en el presente apartado.

2. Salvo en el supuesto de que se acuerde aplicar el procedimiento previsto en el apartado cuarto de la Resolución, se celebrará el debate de totalidad y se abrirá el plazo de enmiendas al articulado en los términos previstos en el apartado tercero. Una vez finalizado el mismo se estará a lo dispuesto en los párrafos siguientes.

3. En el supuesto de que la propuesta de reforma no sea objeto de enmiendas, el texto de la misma será sometido directamente a un debate y votación de totalidad en el Pleno, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta para su aprobación.

4. Cuando se hayan presentado enmiendas, el Presidente del Congreso lo notificará a la Asamblea proponente, invitándola a designar, si no lo hubiere hecho con anterioridad, una delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma.

5. La Comisión Constitucional, dentro del plazo de dos meses, a contar desde la finalización del plazo de enmiendas, examinará la propuesta de reforma con el concurso y asistencia de la delegación de la Asamblea proponente a la que se refiere el

párrafo anterior, para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

6. Para la obtención de dicho acuerdo se procederá conforme a lo previsto en los artículos 139, 140, 141, 142 y 143.1 del Reglamento, sin más modificación que la de entender referidas a las enmiendas al articulado las menciones que en los mismos se contienen a los motivos de desacuerdo. Si se alcanzase el acuerdo, el texto resultante será sometido a votación final del Pleno, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros para su aprobación.

7. Transcurrido el plazo de dos meses sin que se haya alcanzado acuerdo, la Comisión Constitucional se pronunciará sobre las enmiendas al articulado que se hayan presentado mediante la formulación del correspondiente Dictamen, que será sometido al Pleno de la Cámara.

Octavo

La consulta a las Cortes Generales prevista en los artículos 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 57 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía para Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se tramitará en el Congreso de acuerdo con el siguiente procedimiento.

- a) Recibido en el Congreso el texto objeto de consulta, la Presidencia lo remitirá inmediatamente al Senado y a la Comisión Constitucional y ordenará su publicación en el Boletín. La Comisión estudiará las propuestas que los Diputados o los Grupos Parlamentarios presenten en los cinco días siguientes a la publicación y deberá pronunciarse, en todo caso, sobre la consulta en un plazo de quince días a partir de su recepción en el Registro de la Cámara.

- b) En el supuesto de que la Comisión considerase que la reforma sobre la que se consulta no tiene por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado, o a los regímenes forales del País Vasco, su criterio se someterá al Pleno de la Cámara, que se pronunciará sobre el mismo, siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento para los debates de totalidad, dentro de los treinta días siguientes a la recepción en el Registro de la Cámara del texto objeto de consulta.
- c) La decisión adoptada por la Comisión o, en su caso, por el Pleno, que en todo caso deberá producirse en los treinta días fijados en el párrafo anterior, será comunicada inmediatamente al Senado, así como a la Asamblea de la Comunidad Autónoma y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en los Estatutos de Autonomía.

Noveno

1. En el supuesto de que, habiendo dictaminado las Cortes Generales favorablemente la consulta prevista en el apartado anterior, se recibiese con posterioridad la comunicación de la aprobación en referéndum del texto propuesto, conforme a los preceptos estatutarios citados en dicho apartado, el Pleno decidirá sobre la propuesta de reforma estatutaria mediante una votación de totalidad sobre el conjunto del texto, que requerirá la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

2. Cuando el texto objeto de consulta procediera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Cortes Generales dictaminasen negativamente la consulta, estimando que el texto propuesto no tiene por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a las relaciones de ésta con el Estado o a los regímenes forales del País Vasco, la Mesa del Congreso, en virtud de lo dispuesto en la letra e) del

artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ordenará su tramitación, siguiendo el procedimiento establecido en el apartado séptimo de la presente Resolución.

III. DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES PREVISTOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Décimo

1. La supresión del precepto del Estatuto de Autonomía para el País Vasco a la que se refiere su artículo 47.3, podrá ser propuesta ante el Congreso de los Diputados por cualquiera de los titulares de la iniciativa legislativa reconocidos en el artículo 108 del Reglamento.

2. La propuesta de supresión, formalizada en un texto articulado que habrá de aprobarse como ley orgánica, se tramitará por el procedimiento de lectura única y requerirá el voto favorable de tres quintos de los miembros del Congreso. Las enmiendas que se presenten, tendrán la calificación de enmiendas de totalidad de devolución.

3. Aprobada por ambas Cámaras la propuesta de supresión, el acuerdo se comunicará inmediatamente al Parlamento Vasco y al Gobierno de la Nación, a los efectos previstos en el indicado artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía.

Undécimo

Recibida en el Congreso de los Diputados una propuesta de incorporación de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de la Comunidad Autónoma de La Rioja a otra limítrofe, de acuerdo con lo previsto, respectivamente, en los artículos 58 y 44 de sus Estatutos de Autonomía, así como la propuesta de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que aquélla se incorpore, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tra-

mitación conforme a lo establecido en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con la única salvedad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado quinto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

Duodécimo

1. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se tramitará conforme a lo dispuesto en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con las singularidades que se recogen en el presente apartado.

2. Si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.4 del Estatuto, acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas.

3. En el supuesto de que las Cortes Valencianas, en el plazo de los tres meses siguientes a la recepción del mensaje motivado, comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con todas las modificaciones, el texto aprobado por éstas podrá remitirse para su sanción.

4. En el supuesto de que, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, las Cortes Generales no reciban comunicación alguna, se entenderá que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación, en el sentido y con los efectos establecidos en el artículo 61.3 del Estatuto.

5. En el señalado plazo de tres meses, las Cortes Valencianas podrán, finalmente, formular una nueva propuesta de reforma

que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto originario y las correcciones señaladas por las Cortes Generales.

Esta propuesta se tramitará, nuevamente, conforme a lo previsto en la presente Resolución, aunque, en esta ocasión, sin ulterior trámite de devolución a la Comunidad Autónoma en caso de modificación, de forma que el texto inicialmente acordado por las Cortes se remitirá para su sanción, salvo en el supuesto de que la Comunidad Valenciana ejercite su derecho de retirada de la iniciativa, en los términos y con los efectos establecidos en el apartado quinto de esta Resolución.

Decimotercero

La propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se tramitará, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 71.2, como proyecto de ley orgánica por el procedimiento de lectura única, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas.

Decimocuarto

Recibidas en el Congreso de los Diputados la propuesta de incorporación de una Comunidad Autónoma a la de Castilla y León y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de ésta, de acuerdo con lo previsto en los párrafos primero y segundo de su Disposición Transitoria Séptima, la Mesa de la Cámara acordará su acumulación y su tramitación conforme a lo establecido en los apartados segundo a sexto de la presente Resolución, con la única salvedad de que el ejercicio del derecho de retirada reconocido en el apartado quinto corresponderá, indistintamente, a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

IV. DE LA INICIATIVA DE LA REFORMA ESTATUTARIA POR LAS CORTES GENERALES

Decimoquinto

1. Respecto de aquellas Comunidades Autónomas en las que así se reconoce en su Estatuto de Autonomía, las Cortes Generales están facultadas para presentar una iniciativa de reforma del Estatuto ante la correspondiente Asamblea autonómica.

En tales supuestos, las propuestas de iniciativa podrán presentarse ante el Congreso de por un Diputado, con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, o por un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su Portavoz.

2. Las propuestas de iniciativa de reforma se presentarán acompañadas de un texto articulado y se tramitarán por el procedimiento establecido en el Reglamento para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, con la única salvedad de que la remisión al Gobierno prevista en el artículo 126.2 del Reglamento se efectuará a los meros efectos del conocimiento por el mismo de la iniciativa presentada.

3. Acordada la iniciativa por el Congreso, la propuesta se remitirá inmediatamente al Senado. En el caso de que esta última Cámara rechace la presentación de la propuesta, se entenderá finalizado el procedimiento sin acuerdo. En el supuesto de que el Senado se limite a introducir modificaciones en el texto articulado, se operará conforme a lo dispuesto para las enmiendas en el artículo 90.2 de la Constitución.

4. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando se trate de reformar el Estatuto de Autonomía de La Rioja. En este caso, la propuesta de iniciativa aprobada por el Congreso será remitida directamente a la Diputación General, acompañada del texto articulado.

Decimosexto

Las propuestas de iniciativa de reforma presentadas en el Senado y remitidas al Congreso se tramitarán en esta Cámara conforme a lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento.

V. DISPOSICIONES FINALES

Decimoséptimo

1. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

2. La materia regulada por la Resolución habrá de incorporarse al Reglamento de la Cámara, una vez cumplimentado el procedimiento establecido para la modificación del mismo previsto en la Constitución y en el propio Reglamento.

3. Los Parlamentos autonómicos que hubiesen remitido a la Cámara una propuesta de reforma de Estatuto que, al aprobarse la presente Resolución, se encontrase pendiente de tramitación, podrán optar entre el mantenimiento de aquella propuesta o la presentación de un nuevo texto, a cuyo efecto la Mesa de la Cámara remitirá a los mismos la pertinente comunicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de marzo de 1993.—
El Presidente del Congreso de los Diputados, FÉLIX PONS IRAZAZÁBAL.