

NOTAS PECULIARES DE LOS REGLAMENTOS
DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS EN LA TRAMITACION DE LA REFORMA
ESTATUTARIA (*)

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—III. EXAMEN DE LAS SINGULARIDADES PROCEDIMENTALES QUE PRESENTAN ALGUNOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.—A. *Omisión de tramitación específica.*—B. *Peculiaridades en la tramitación de la reforma en los Reglamentos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Baleares, de la Asamblea Regional de Murcia y del Parlamento de Canarias.*—a) *Del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.*—b) *Del Reglamento del Parlamento de Baleares.*—c) *Del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: especial consideración.*—d) *Del Reglamento del Parlamento canario.*

(*) Estas notas tienen su origen en un trabajo más amplio sobre «Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas», de próxima publicación.

(**) Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez que el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía ha sido puesto en marcha por la iniciativa de alguno de los sujetos legitimados, la propuesta de reforma ha de ser aprobada —según el esquema común y general a todos los Estatutos—, en primer término, por su respectiva Asamblea Legislativa y, a continuación, por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Por tanto, pueden distinguirse dos subfases en la aprobación de la reforma estatutaria: una primera, comunitaria o interna y otra, posterior, externa.

El estudio de la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía está marcado, a nuestro juicio, por la consagración, en los propios Estatutos, de una fase de aprobación de la reforma exclusivamente comunitaria. De tal modo, que una vez iniciado el proceso de reforma estatutaria, la iniciativa propuesta habrá de aprobarse por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. Así, pues, toda reforma de un Estatuto de Autonomía exige la aprobación de la Comunidad Autónoma a través de su órgano de representación.

Este papel capital de las Asambleas Legislativas en el procedimiento de reforma estatutaria emana de los propios Estatutos de Autonomía que califican, denominan y configuran como aprobación la intervención del órgano representativo de la Comunidad Autónoma. Esta calificación estatutaria pone de relieve la transcendencia

que la voluntad de las Comunidades Autónomas tiene en orden a determinar la reforma misma.

La remisión constitucional, operada por los artículos 147,3 y 152,2 de la Ley Fundamental, a favor de los Estatutos de Autonomía para la regulación del procedimiento de reforma estatutaria, justifica que el legislador estatutario haya optado por una técnica —precisamente la atribución de la aprobación de la reforma a las Asambleas Legislativas, configurando una auténtica fase de aprobación comunitaria de la reforma— que salvaguarde eficazmente el cumplimiento y fiel respeto de la voluntad de la Comunidad Autónoma.

En suma, los Estatutos han regulado su reforma de tal modo que dependa, fundamentalmente, de la voluntad de la Comunidad Autónoma, que determina, en gran medida, su contenido. Se concibe, pues, la reforma estatutaria como una cuestión predominantemente comunitaria y, por tanto, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con la aprobación de la propuesta de reforma, no solamente hacen suya una iniciativa sino que emiten la voluntad autonómica de la Comunidad, constituyendo una fase propia y genuina del proceso de reforma.

La existencia de una fase de aprobación comunitaria de la reforma de los Estatutos de Autonomía condiciona, de algún modo, todos los trámites del procedimiento de reforma estatutaria y, en especial, aquellos que protagonizan órganos generales del Estado, como la iniciativa del procedimiento y la intervención de las Cortes Generales para la aprobación, mediante ley orgánica, de la reforma.

Considerando que la Constitución ha efectuado una remisión —ex artículos 147,3 y 152,2— a los Estatutos de Autonomía a fin de regular los procedimientos para la reforma de los mismos, con la consecuencia de que los Estatutos establecen —de un modo innovador la aprobación por las Asambleas Legislativas de la reforma estatutaria, es inexorable concluir que esta fase del iter procedimental, como todo el procedimiento, tiene una indiscutible cobertura constitucional. Por consiguiente, resulta inadmisibile toda argumentación que desconozca la existencia de esta fase de aprobación comunitaria de la reforma de los Estatutos de Autonomía, bien por mor de un prejuicio estatalista bien por la innovación que supone en el procedimiento legislativo típico, bien por la dificultad de con-

ciliarla con la fase estatal de aprobación de la reforma estatutaria por las Cortes Generales mediante ley orgánica o bien, en fin, por la inexistencia de una normativa reglamentaria que desarrolle el procedimiento reformativo, especialmente las relaciones interfásicas.

La insuficiente regulación de la reforma que han llevado a cabo los Estatutos de Autonomía se comprende dado su carácter de norma básica y fundamental, pero, por la misma razón, sus prescripciones tienen esa naturaleza y, por tanto, es inaceptable cualquier sutileza interpretativa, con finalidad restrictiva, de las disposiciones estatutarias.

II. EL PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El procedimiento para tramitar la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se recoge, por regla general, en sus respectivos Reglamentos parlamentarios como especialidad del procedimiento legislativo común (1). Esta opción sistemática implica una remisión al procedimiento legislativo ordinario, modificado por las especialidades expresamente reguladas, que, en general, se reducen a la exigencia estatutaria de una serie de mayorías cualificadas (2)

(1) Artículos 115 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 128 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 126 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 161 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 125 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, 97 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, 105-107 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 139 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 157 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 130 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 152 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra, 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 137 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 121 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, 124 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

Por contra, y como excepción, los Reglamentos del Parlamento vasco y de las Cortes valencianas no contienen ninguna referencia a la tramitación de la reforma de sus respectivos Estatutos.

(2) Las mayorías requeridas para la aprobación por las Asambleas Legislativas de la reforma estatutaria son las siguientes: mayoría absoluta del Parlamento vasco (artículo 46,1,b del Estatuto vasco); mayoría de dos tercios

para que pueda ser aprobada, en esta fase, la reforma estatutaria. Una vez aprobada la propuesta de reforma estatutaria por las Asambleas Legislativas, después de los trámites de enmienda, deliberación y votación del texto, ésta se remite a las Cortes Generales dando término a la fase comunitaria de aprobación de la reforma.

III. EXAMEN DE LAS SINGULARIDADES PROCEDIMENTALES QUE PRESENTAN ALGUNOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Determinados Reglamentos parlamentarios de las Asambleas Legislativas presentan, excepcionalmente, ciertas peculiaridades cuyo

del Parlamento de Cataluña (artículo 56,1,b del Estatuto catalán); mayoría de dos tercios del Parlamento de Galicia (artículo 56,1,b del Estatuto gallego); mayoría de tres quintos de la Junta General del Principado de Asturias (artículo 56,2 del Estatuto asturiano); mayoría de dos tercios de la Asamblea Regional de Cantabria (artículo 57,1,b del Estatuto cántabro); mayoría de dos tercios de la Diputación General de La Rioja (artículo 42,2 del Estatuto de La Rioja); mayoría de tres quintos de la Asamblea Regional de Murcia (artículo 55,2 del Estatuto murciano); mayoría de tres quintos de las Cortes valencianas (artículo 61,1 del Estatuto valenciano); mayoría de dos tercios de las Cortes de Aragón (artículo 61,2 del Estatuto aragonés); mayoría absoluta de las Cortes de Castilla-La Mancha (artículo 54,1,b del Estatuto de Castilla-La Mancha); mayoría absoluta del Parlamento canario (artículo 63,1,b del Estatuto canario); mayoría de dos tercios de la Asamblea de Extremadura (artículo 63,2 del Estatuto de Extremadura); mayoría absoluta del Parlamento de Baleares (artículo 68,2 del Estatuto balear); mayoría de dos tercios de la Asamblea de Madrid (artículo 64,1 del Estatuto madrileño) y mayoría de dos tercios de las Cortes de Castilla y León (artículo 43,2 del Estatuto castellano-leonés).

Recapitulación: cuatro Estatutos requieren mayoría absoluta (Estatuto del País Vasco, Estatuto de Castilla-La Mancha, Estatuto de Canarias y Estatuto de Baleares); ocho Estatutos requieren mayoría de dos tercios (Estatuto de Cataluña, Estatuto de Galicia, Estatuto de Cantabria, Estatuto de Aragón, Estatuto de Exremadura, Estatuto de Madrid y Estatuto de Castilla y León) y, por último, otros cuatro Estatutos requieren una mayoría de tres quintos (Estatuto de Andalucía, Estatuto de Asturias, Estatuto de Murcia y Estatuto de Valencia).

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra regula, como ya se ha señalado, un procedimiento singular para su reforma que no contempla la aprobación de la misma por el Parlamento navarro.

examen constituye, precisamente, el grueso de este estudio. Hay que hacer notar, pues, que quedan al margen de nuestra consideración aquellas diferentes modalidades que tengan su razón de ser en los propios Estatutos de Autonomía, tal como es el caso de Navarra, habida cuenta que, en estos supuestos especiales, la norma parlamentaria desarrolla directamente previsiones estatutarias. En cambio, los supuestos que, a continuación se analizan constituyen verdaderas innovaciones normativas, de carácter procedimental, que llevan a cabo los Reglamentos parlamentarios.

A. *Omisión de tramitación específica*

En primer lugar, los Reglamentos del Parlamento vasco y de las Cortes valencianas omiten, como ya se apuntó, el procedimiento para tramitar la reforma estatutaria.

Este fenómeno ha permitido afirmar a JIMÉNEZ ASENSIO, para el caso vasco, que «la omisión de toda referencia a la reforma del Estatuto por parte del Reglamento del Parlamento vasco genera bastantes dificultades de articulación, pues, pese a que se pueda pretender encauzar el procedimiento de reforma por la vía del procedimiento legislativo común, no se nos escapa que la reforma estatutaria, además de su peculiar dimensión política, tiene unas singularidades notorias manifestadas normativamente en el Estatuto» (3). No obstante, si nos circunscribimos a la que denominamos fase de aprobación comunitaria de la reforma, la transcendencia de las peculiaridades procedimentales contenidas en los Estatutos de Autonomía se limita al requisito de una determinada mayoría cualificada. No existen, pues, otros requisitos estatutarios para esta fase del procedimiento de reforma. De tal modo, que la omisión en los Reglamentos parlamentarios vasco y valenciano de la tramitación de la reforma puede integrarse aplicando el procedimiento legislativo común modificado por la exigencia de mayoría cualificada que establecen los propios Estatutos y que, en definitiva, constituye la solución que expresamente recogen los Reglamentos de las Asam-

(3) JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: Problemas en su tramitación parlamentaria*; «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 9, pág. 162.

bleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que contemplan el supuesto.

Ante estas lagunas e insuficiencias en la regulación del procedimiento de reforma, hay que poner de manifiesto la precariedad y provisionalidad de las soluciones normativas fundamentadas en la integración, por lo que resulta de todo punto necesario que se proceda a incluir en los Reglamentos del Parlamento vasco y de las Cortes valencianas una referencia normativa expresa a la tramitación en las respectivas Cámaras de la reforma estatutaria.

B. *Peculiaridades en la tramitación de la reforma en los Reglamentos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Baleares, de la Asamblea Regional de Murcia y del Parlamento de Canarias*

Otras particularidades en la tramitación de la reforma estatutaria se contienen en los Reglamentos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Baleares, del Parlamento de Canarias y de la Asamblea Regional de Murcia.

a) *Del Reglamento de la Asamblea de Extremadura*

El Reglamento de la Asamblea de Extremadura distingue en el artículo 124 (4) dos supuestos de reforma: la reforma total del

(4) El artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura dispone:

«1. La iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía, adoptada por la Junta de Extremadura, se tramitará como proyecto de Ley, conforme a las normas establecidas en este Reglamento. Cuando el proyecto de reforma postulare la revisión total del Estatuto o una parcial, que afecte al Título preliminar o a dos o más títulos del Estatuto, será sometido a un debate de totalidad ante el Pleno. Terminado el debate, se procederá a la votación. Si vota a favor del principio de revisión la mayoría absoluta de la Asamblea, continuará el trámite ordinario de los proyectos de Ley; en caso contrario, se devolverá a la Junta.

2. La iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía, adoptada por una tercera parte de los miembros de la Asamblea, se tramitará como proposición de Ley, conforme a las normas establecidas en este Reglamento. Su toma en consideración por la Asamblea exigirá

Estatuto —«revisión total», según expresión del propio texto normativo— y la reforma parcial (5). Asimismo se asimila a la reforma total del Estatuto, cualquier reforma parcial que afecte al Título Preliminar o a dos o más títulos del Estatuto (6). La relevancia jurídica de esta distinción reside en que los proyectos y proposiciones de reforma total —o asimilada— del Estatuto deben ser sometidos a un debate previo de totalidad ante el Pleno de la Asamblea y a su posterior votación, en la que se requerirá la mayoría absoluta de la Asamblea para que continúe su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario (7).

Una cuestión cardinal que suscita el artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura consiste en determinar a qué iniciativas de reforma, que por su contenido puedan calificarse como de revisión total o asimilada, resulta aplicable. En este sentido, el precepto sólo hace referencia a los proyectos de reforma estatutaria adoptados por la Junta de Extremadura (8) y a las proposiciones de

el voto favorable de la mayoría absoluta cuando la propuesta de reforma postulare la revisión total del Estatuto o una parcial que afecte al Título Preliminar o a dos o más títulos del Estatuto.

3. En todo caso, la aprobación de la propuesta de reforma requerirá el voto favorable de la Asamblea de Extremadura por mayoría de dos tercios de sus miembros.

4. Aprobado el proyecto de reforma, el Presidente de la Asamblea lo remitirá a las Cortes Generales para su tramitación ulterior.»

(5) En esta distinción del artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura se percibe nítidamente el modelo de los artículos 167 y 168 de la Ley Fundamental que regulan la reforma constitucional.

(6) De modo análogo a la técnica del artículo 168 de la Constitución. Si bien el precepto de la Ley Fundamental emplea exclusivamente criterios cualitativos para asimilar una reforma parcial al procedimiento agravado de la reforma total, mientras el artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura utiliza también un criterio cuantitativo —que afecte la reforma a dos o más títulos del Estatuto—. Este criterio tan estricto convertirá en un supuesto de reforma total prácticamente a cualquier propuesta de reforma.

(7) Si se vota un proyecto de reforma adoptado por la Junta de Extremadura, en el caso de que no se obtuviera la mayoría absoluta de la Asamblea, se devolverá a la Junta.

(8) Apartado 1 del artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

reforma de la propia Asamblea (9); es decir, se limita a la iniciativa comunitaria de la reforma. No obstante, ante la omisión de toda referencia al trámite que deben seguir las iniciativas de reforma estatutaria instadas de las Cortes Generales hay que plantear si resultan o no de aplicación las previsiones contenidas en el artículo 124.

Para dilucidar la cuestión planteada hay que tener en cuenta que el procedimiento especial para la «revisión total» o asimilada no tiene su fundamento en el Estatuto, resultando, pues, una innovación reglamentaria. Esta circunstancia tiene una transcendencia notable, porque si bien los Estatutos de Autonomía, en virtud de la reserva constitucional operada a su favor (10), constituyen la fuente normativa primordial para regular el procedimiento de su propia reforma, en cambio, los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas Legislativas han de circunscribirse al desarrollo de las previsiones estatutarias y, en ningún caso, pueden regular innovadoramente aspectos extracomunitarios. Así, pues, a las iniciativas para la reforma estatutaria procedentes de las Cortes Generales no debe aplicarse la regulación prevista en el artículo 124, 1 y 2. Además, como apuntamos, una interpretación literal del precepto reafirma esta solución puesto que sólo se mencionan expresamente las iniciativas de reforma estatutaria procedentes de la Junta de Extremadura y de la propia Asamblea.

Esta dualidad de trámites para la aprobación comunitaria de la reforma del Estatuto de Extremadura, según la procedencia de la iniciativa, constituye una evidente anomalía por cuanto implica la quiebra de la igualdad que, en principio, debe guiar el procedimiento legislativo.

b) *Del Reglamento del Parlamento de Baleares*

Otra particularidad reglamentaria del procedimiento de reforma estatutaria se contiene en el artículo 136 del Reglamento del Parla-

(9) Apartado 2 del artículo 124 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

(10) Artículos 147,3 y 152,2 de la Constitución.

mento de Baleares (11) que, en su apartado 2,1, establece que la propuesta de reforma requerirá para prosperar la aprobación del Parlamento, por *mayoría absoluta que se habrá de alcanzar, además, por el voto favorable de parlamentarios elegidos en islas distintas*. Esta redacción es algo más genérica que la fórmula empleada por el Reglamento provisional (12) cuando exigía que la aprobación del Parlamento por mayoría absoluta «se habrá de alcanzar, además, por el voto favorable, computado en forma separada, de los parlamentarios que representen cuando menos a dos islas diferentes (13).

Este requisito, a diferencia del que establece el Reglamento extremeño, no supone un nuevo trámite en el procedimiento de aprobación comunitaria de la reforma sino, simplemente, introduce un elemento territorial en la composición de la mayoría absoluta que exige el propio Estatuto (14) para la aprobación de la reforma por el Parlamento balear. Esta modalización territorial de la votación encuentra justificación en las características de archipiélago de la Comunidad Autónoma Balear y en la especificidad propia del hecho insular.

(11) Dispone el artículo 136 del Reglamento del Parlamento de Baleares:

«La reforma del Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa de reforma corresponderá al Parlamento, a propuesta de una quinta parte de los diputados, al Gobierno de la Comunidad Autónoma, al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá para prosperar:

1.ª La aprobación del Parlamento por mayoría absoluta que se habrá de alcanzar, además, por el voto favorable de parlamentarios elegidos en islas distintas.

2.ª La aprobación de las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica.»

(12) El Reglamento provisional del Parlamento de las Islas Baleares fue publicado en el primer Boletín Oficial de las Islas Baleares, el día 26 de julio de 1983 y ha estado vigente hasta la aprobación del actual Reglamento de 4 de junio de 1986, publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares», núm. 67, de 23 de junio.

(13) Artículo 128 del Reglamento provisional del Parlamento de las Islas Baleares.

(14) Artículo 68,2 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

El requisito del artículo 136,2,1 del Reglamento del Parlamento balear implica, en suma, la prohibición de que la reforma estatutaria sea decidida y aprobada por los representantes de una sola isla. En este sentido, la amplia redacción del precepto —«...mayoría absoluta que se habrá de alcanzar, además, por el voto favorable de parlamentarios elegidos en islas distintas»— permite que la voluntad que apruebe la reforma del Estatuto balear provenga tan sólo de dos islas. No obstante, parece obvio que en el espíritu de esta norma subyace el deseo de que una cuestión tan trascendental para la Comunidad Autónoma, como la reforma de su Estatuto de Autonomía, sea decidida, en la fase de aprobación comunitaria, con el mayor acuerdo posible, no sólo de los parlamentarios individualmente, sino, especialmente, de las islas como unidades geográficas naturales que conforman la Comunidad Autónoma balear.

Por último, debe subrayarse que aunque el requisito territorial analizado no se contiene en el Estatuto y constituye, por tanto, una innovación del Reglamento, su ámbito de aplicación debe ser general tanto por la redacción genérica del precepto como, sobre todo, por no implicar una modificación del procedimiento de reforma estatutaria regulado por la norma institucional básica de la Comunidad balear.

c) *Del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: especial consideración*

El Reglamento parlamentario de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que regula la aprobación comunitaria de la reforma estatutaria de un modo más peculiar es, sin duda, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (15). Este dato resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que la pauta dominante en la redacción de los Reglamentos parlamentarios —como en tantos otros textos normativos de las Comunidades Autó-

(15) Publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», núm. 113, de 18 de mayo de 1983, posteriormente modificado por el nuevo Reglamento de 14 de abril de 1988, publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», núm. 48, de 19 de abril.

nomas, habría que añadir— ha sido un claro mimetismo (16) y, por contraste, las innovaciones adquieren mayor relevancia.

En términos generales, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se caracteriza, según la autorizada opinión de MARTÍN MATEO, por su «acentuada exhaustividad y gran rigor» (17). Así, pues, no ha de entenderse como una paradoja traer a colación, en este momento, las palabras de MARTÍN MATEO, habida cuenta que consideramos excepcional la crítica que, a continuación, se efectúa de la regulación reglamentaria de la tramitación de la reforma del Estatuto murciano.

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia trata la reforma del Estatuto de Autonomía en el título VI, dedicado a los procedimientos especiales relacionados con la función legislativa, consagrándole el capítulo primero rubricado «De la reforma del Estatuto de Autonomía» y que contiene tres extensos artículos (18).

El artículo 105 dispone que «el acuerdo por el que se decida someter a la aprobación de las Cortes Generales un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía, se adoptará conforme a lo que el capítulo III de este Título establece para los supuestos en que la Asamblea Regional ejerce su iniciativa legislativa ante el Congreso, asumiendo la facultad constitucional de que un máximo de tres diputados regionales puedan defender dicha proposición de ley, conforme al artículo 82 de la Constitución y con las particularidades reguladas en los artículos siguientes» (19).

(16) En este sentido, véase JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: Problemas en su tramitación parlamentaria*, ob. cit., pág. 162 (en nota).

(17) MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho autonómico*, 2.^a edición, Abella, Madrid, 1986, pág. 128.

(18) Artículos 105, 106 y 107.

(19) Este precepto, en su redacción anterior a la reforma de 1988, contenía dos importantes erratas. En primer lugar, la referencia que efectuaba el artículo 104 —tras la reforma 105— al capítulo IV debía entenderse, por el contexto, realizada al capítulo III, rubricado «Del ejercicio de la iniciativa ante el Congreso de los Diputados y de su estímulo ante el Gobierno». En segundo lugar, la remisión al artículo 82 de la Constitución sólo puede

La interpretación de este precepto suscita, en primer término, un tema de especial interés: el contenido y la calificación que se otorga a la intervención de la Asamblea Regional. La cuestión tiene su origen en la expresión empleada en este artículo 105 del Reglamento, que define su objeto como *el acuerdo por el que se decide someter a la aprobación de las Cortes Generales un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía*.

Esta calificación adolece de una notable imprecisión. Hay que puntualizar, para empezar, que el acuerdo de la Asamblea Regional sólo puede tener por objeto la propuesta de reforma estatutaria y, en ningún caso, la decisión de someter la misma a la aprobación de las Cortes Generales. La razón es elemental: el sometimiento a la aprobación de las Cortes Generales de un proyecto para la reforma de un Estatuto de Autonomía responde a una exigencia constitucional y estatutaria y, por tanto, es indisponible para la Asamblea Regional, que, cuando somete su propuesta de reforma estatutaria a las Cortes Generales, no ejecuta una decisión propia sino un acto debido por mandato constitucional y prescripción estatutaria.

La farragosa redacción del precepto ha inducido a un importante error, que consiste en considerar que el acuerdo regulado en el artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, se refiere simplemente a la iniciativa de reforma, lo que aparentemente parecería respaldado por la referencia a los trámites donde se regulan los supuestos en que la Asamblea Regional ejerce su iniciativa legislativa ordinaria ante el Congreso. Así, según el precitado artículo, *«se adoptará conforme a lo que el capítulo III de este título establece para los supuestos en que la Asamblea Regional ejerce su iniciativa legislativa ante el Congreso, asumiendo la facultad constitucional de que un máximo de tres diputados regionales puedan defender dicha proposición de ley, conforme al artículo 82 de la Constitución y con las particularidades reguladas en los artículos siguientes»*.

Sin embargo, la remisión expresa a los artículos 106 y 107, aunque complique ciertas facetas de la cuestión, elimina toda duda acerca del contenido del acuerdo de la Asamblea, que únicamente entenderse realizada al artículo 87.2. Tras la reforma subsiste únicamente este último error material.

podrá ser el proyecto de reforma estatutaria y no la simple iniciativa. Además, esta conclusión viene exigida por el propio Estatuto y la Constitución, en el sentido que ya quedó expuesto. En suma, toda iniciativa al aprobarse por las Asambleas Legislativas deja de ser tal, subsumiéndose en el proyecto de reforma.

Ante las conclusiones adoptadas hay que interrogarse acerca de cuál es el verdadero sentido y alcance del artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. A esta cuestión debe responderse con las claves que el mismo precepto desliza en su redacción. En este sentido, es notoria la intención del legislador de posibilitar la defensa de la propuesta de reforma estatutaria por diputados regionales. A estos efectos, se recurre al expediente de asimilar la aprobación de la reforma del Estatuto por la Asamblea Regional a la iniciativa legislativa que el artículo 87,2 de la Constitución atribuye a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Esta equiparación que lleva a cabo el artículo 105 del Reglamento desconoce que si bien el artículo 87 de la Constitución es la norma general reguladora de la iniciativa legislativa, la Ley Fundamental, a lo largo de su Título VIII, contiene normas especiales para la iniciativa estatutaria. Así, para la elaboración de los Estatutos la iniciativa se encuentra regulada en los artículos 146, 144, c), 151,2, disposición transitoria cuarta y, para su reforma, por remisión de los artículos 147,3 y 152,2, en los propios Estatutos de Autonomía (20). En ningún caso, pues, es de aplicación la norma general del artículo 87, que cede su eficacia en favor de las normas especiales. Tampoco cabe aducir una interpretación analógica porque la «ratio» a que obedecen los supuestos regulados es heterogénea. Dado que, mientras el artículo 87 de la Constitución lo único que posibilita a los distintos titulares de la iniciativa es el impulso del procedimiento legislativo y, por consiguiente, las Cortes Generales gozan de absoluta disponibilidad sobre la propuesta; en cambio, la función de las Cortes Generales en la elaboración y reforma de los Estatutos está condicionada, y limitada, por la voluntad necesariamente concurrente de la Comunidad. En palabras de GARCIA DE ENTERRÍA, «las Cortes Generales no son, pues, jurídicamente com-

(20) En el mismo sentido, PUNSET, R.: *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, «Revista de Derecho político (U.N.E.D.)», núm. 14, pág. 231.

petentes para reformar o modificar o derogar por sí solas un Estatuto, como lo son, sin embargo, para modificar o derogar una ley orgánica sobre cualquier otra materia» (21). La misma idea también es expresada, con mayor laconismo, por GUMERSINDO TRUJILLO cuando afirma que «el ejercicio de la potestad estatuyente no le corresponde unilateralmente al Estado» (22).

Por tanto, no es aceptable, en ningún caso, reducir la intervención de la Comunidad Autónoma de Murcia en la reforma de su Estatuto a la iniciativa prevista en el artículo 87,2 de la Constitución, que posibilita la postergación y/o marginación de su voluntad, quedando sin garantía ni salvaguardia su constitucional derecho a la autonomía (23).

En fin, nada hubiera impedido a los redactores del Estatuto de Autonomía de Murcia —habida cuenta la remisión general que los artículos 147,3 y 152,2 de la Constitución efectúan a los propios Estatutos— incorporar, como un trámite más del «iter» de reforma, la intervención de diputados regionales para la defensa ante las Cortes Generales del proyecto. Pero, en todo caso, como una exigencia original del Estatuto y no al amparo del artículo 87,2 de la Constitución. Sin embargo, esta previsión no se contiene en el Estatuto que dispone, exclusivamente, la aprobación del proyecto por la Asamblea Regional y su ulterior sometimiento a la aprobación de las Cortes Generales como ley orgánica (24).

En conclusión, el artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, además de la errata material y de los dislates conceptuales que contiene, no es la norma adecuada para regular «ex novo» el procedimiento de reforma. De ahí que sea predicable

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, «Revista de Administración Pública», 1983, núms. 100-102, vol. I, pág. 227. Posteriormente, este mismo estudio se recoge en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 298 y, también, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 4.ª edición, Civitas, Madrid, 1986, pág. 290.

(22) TRUJILLO, G.: *LOAPA y Constitución*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno vasco, Vitoria, 1982, pág. 37.

(23) Artículos 2 y 137 de la Constitución.

(24) Artículo 55,2 del Estatuto de Autonomía de Murcia.

su inconstitucionalidad por violación de la reserva estatutaria contenida en el artículo 147,3 de la Constitución, en cuanto impone que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos...» (25). Esto, por lo que se refiere a la incompatibilidad formal con la Constitución, pues los óbices materiales acaban de analizarse con exhaustividad.

Resulta curioso, sin embargo, comprobar cómo esta regulación del procedimiento de reforma estatutaria que contiene el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y que, básicamente, reduce la intervención de la Asamblea a una simple iniciativa, mediante la remisión al artículo 87,2 de la Constitución, se ha ofrecido como solución general por JIMÉNEZ ASENSIO para la tramitación de la reforma de cualquier Estatuto (26). Llama poderosamente la atención que el autor vasco llegue a la misma solución que arbitra el artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional, sin hacerle la menor referencia. Obviamente, hay que concluir que ha efectuado su construcción doctrinal desconociendo la regulación legal, pues no opera una extensión de la norma particular al resto de los Estatutos, generalizando así su contenido, sino que ofrece esta solución como una interpretación con validez absoluta.

JIMÉNEZ ASENSIO reduce, por tanto, la intervención de las Comunidades Autónomas —por medio de sus respectivas Asambleas Legislativas— en la reforma de los Estatutos a la «iniciativa legislativa» que es la primera fase del «iter legis» y que, en definitiva, desempeña la función de un mero impulso externo. Esta tesis la expone el autor vasco con total rotundidad: «en cualquier caso, y a pesar del absoluto silencio de los Reglamentos de las Cámaras, la propuesta realizada por un Parlamento autónomo de reforma de su Estatuto se debe encuadrar dentro de la potestad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales» (27).

Esta interpretación doctrinal carece de fundamentación, pues

(25) No hay que olvidar que los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas también son susceptibles de una declaración de inconstitucionalidad, según establece el artículo 27,2,f de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(26) JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La reforma del Estatuto de autonomía del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria*, ob. cit., págs. 159-178.

(27) *Ibidem*, pág. 168.

poner de manifiesto la existencia de una laguna en la regulación evidencia un problema jurídico, pero nunca constituye un argumento para su solución. En consecuencia, pueden oponerse las mismas razones aducidas en la interpretación y crítica del artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. No obstante, a mayor abundamiento, resulta pertinente una reflexión genérica en torno a las consecuencias jurídicas que implica la opción reduccionista del papel de las Asambleas Legislativas en la reforma estatutaria.

En primer lugar, admitir que las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos de representación, son titulares exclusivamente de la iniciativa legislativa para la reforma de sus propios Estatutos, implica negarles potestad legislativa en esta materia. Porque —como bien señala DE ESTEBAN— «la iniciativa ... es parte del proceso legislativo; pero, como se ha señalado repetidamente, no comporta participación en la potestad legislativa. Si ... las comunidades autónomas, mediante órganos propios, pueden iniciar el proceso legislativo, ello no significa que la tarea legislativa sea realizada por ... Cortes y comunidad autónoma ... Pues bien se admite en general que sólo quien resuelve es quien tiene poder legislativo...» (28).

Asimismo hay que recordar que la potestad para regular el procedimiento de reforma estatutaria está constitucionalmente atribuida a los Estatutos de Autonomía por los artículos 147,3 y 152,2 de la Constitución. Estas normas, como sabemos, contienen una reserva en favor de los Estatutos para regular libremente esta materia, con excepción de los trámites impuestos en la propia Ley Fundamental: por un lado, la fase de aprobación de la reforma mediante ley orgánica (29) y, por otro, la de referéndum (30). Pues bien, en virtud de esa libertad constitucional para la regulación del procedimiento reformativo, los Estatutos de Autonomía han configurado y calificado la intervención de sus Asambleas Legislativas como una *aprobación* y, en ningún caso, como una simple iniciativa. Además,

(28) DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, J.L.: *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, 1982, pág. 137.

(29) Artículos 147,3 y 81,2 de la Constitución.

(30) Artículo 152,2 de la Constitución.

ésta es la única opción verdaderamente coherente con el derecho a la autonomía del Estado erigido por la Constitución española de 1978.

La segunda cuestión problemática que introduce el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, en la reforma del Estatuto de Autonomía, radica en la distinción entre reforma total y parcial, con los efectos y especialidades subsiguientes que se regulan en el artículo 107 del Reglamento (31). Así, mientras para la reforma total o parcial que no implique asunción de nuevas competencias se requiere la aprobación del proyecto por la mayoría de tres quintos, si se trata de una reforma parcial referida sólo a la asunción de nuevas competencias, bastará el voto favorable de la mayoría

(31) El artículo 107 de la Asamblea Regional de Murcia establece en los apartados 1 y 2 que:

«1. Una vez debatido y votado por el Pleno de la Asamblea el articulado del proyecto de reforma, se procederá a la votación final, que habrá de versar sobre el texto en su totalidad, acuerdo en el cual serán exigibles las mayorías siguientes:

a) Si se tratare de un proyecto de reforma total o parcial referido sólo a asunción de nuevas competencias, bastará el voto favorable de la mayoría absoluta.

b) Si se tratare de un proyecto de reforma parcial referido sólo a asunción de nuevas competencias, bastará el voto favorable de la mayoría absoluta.

c) Si el proyecto fuere de reforma parcial, pero afectare en parte a asunción de nuevas competencias y en parte a cualesquiera otros contenidos, la aprobación final se realizará en dos votaciones separadas, exigiéndose para cada bloque normativo el quórum de aprobación que corresponda por razón de la materia.

2. Para determinar si un proyecto de reforma afecta a asunción de nuevas competencias, se recabará el correspondiente informe de la Comisión de Competencia Legislativa; si dos Grupos parlamentarios disintieran de él, decidirá finalmente el Pleno antes de entrar en votación.»

Nótese que el criterio que emplea el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia para asimilar una reforma parcial del Estatuto a la reforma total se circunscribe a la ampliación de competencias, a diferencia del criterio utilizado por el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, mucho más amplio y que sigue el modelo de la reforma constitucional, como tuvimos ocasión de analizar.

absoluta. Hasta aquí el Reglamento se limita a seguir lo dispuesto en el artículo 55,2 y 3 del Estatuto de Autonomía.

La innovación se introduce al contemplar el Reglamento la posibilidad de un proyecto mixto que afecte, en parte, a asunción de nuevas competencias y, en parte, a cualesquiera otros contenidos. En este caso, la aprobación final se realizará en dos votaciones separadas, exigiéndose para cada bloque normativo el quórum de aprobación que corresponda por razón de la materia. Esta solución, quizá, pueda adolecer de excesiva artificiosidad, por cuanto el desglose del proyecto en bloques normativos no responde a un requisito intrínseco sino a una diferencia procedimental, como es la exigencia de mayorías cualificadas, que no justifica la ruptura de la unidad real del proyecto.

Por otro lado, esta técnica presupone un trámite de calificación previa; esto es, resulta necesario determinar quién y cómo se fija el tipo de reforma, con las consecuencias perturbadoras que pudiera originar. A estos efectos, el artículo 107,2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia dispone que «para determinar si un proyecto de reforma afecta a asunción de nuevas competencias, se recabará el correspondiente informe de la Comisión de Competencia Legislativa; si dos grupos parlamentarios disintieren de él decidirá finalmente el Pleno antes de entrar en votación».

La norma tiene el indudable riesgo de eludir la mayoría cualificada para la reforma total o asimilada, a través del expediente de calificación previa. Pues, por medio de un simple informe de la Comisión de Competencia Legislativa o, en el peor de los casos, por mayoría del Pleno se podría llegar a calificar de reforma parcial referida sólo a asunción de nuevas competencias, reformas de mayor alcance. De tal manera que la distinción entre los dos tipos de reforma queda desvirtuada y, por ende, el requisito de mayoría cualificada de tres quintos para la reforma total o asimilada. Esta hipótesis extrema, no obstante, siempre encontraría su límite en la Constitución y en el Estatuto (32), además, una interpretación teleológica del Reglamento abonaría su rechazo.

(32) Artículos 147,3 de la Constitución y 55,2 y 3 del Estatuto de Autonomía de Murcia.

d) *Del Reglamento del Parlamento canario*

Por último, el Reglamento del Parlamento de Canarias establece en los artículos 130,2 y, por omisión, 134,2, b) un trámite análogo al dispuesto por el artículo 105 del Reglamento Regional de Murcia.

El artículo 130,2 del Reglamento del Parlamento canario establece que «aprobado el Proyecto o Proposición de Ley, el Presidente del Parlamento lo remitirá a las Cortes Generales para su tramitación posterior, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 134,2, b) de este Reglamento» y, por su parte, el artículo 134,2 dispone que:

«La tramitación se efectuará conforme a la regulación establecida en este Reglamento para las Proposiciones de Ley, con las siguientes determinaciones:

a) El articulado del Proyecto o Proposición aprobada, salvo que la Cámara decida su formulación como Bases a articular por el Gobierno de la nación y/o Cortes Generales.

b) *La designación de los diputados hasta un máximo de tres, encargados de su defensa, en el supuesto 1, b) de este artículo se efectuará conforme a lo dispuesto en el Título XIII de este Reglamento, de entre los pertenecientes a los Grupos Parlamentarios que hayan votado favorablemente el acuerdo definitivo en el Pleno de la Cámara» (33).*

En definitiva, la innovación que introduce, si bien de modo remisivo e indirecto, el Reglamento del Parlamento de Canarias respecto al Estatuto (34) consiste en la designación de un máximo de tres diputados autonómicos para la defensa ante las Cortes Generales de la reforma estatutaria aprobada por el Parlamento canario. Este trámite guarda una gran analogía con el que regula el artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (35),

(33) Resulta significativa la ubicación sistemática del artículo 134, que está incluido en el título V.—«Del procedimiento legislativo»—, sección 5.ª, *De las proposiciones de Ley de aplicación en Canarias que deban ser aprobadas por las Cortes Generales* (sic).

(34) Artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(35) Esta coincidencia en la regulación no puede ser achacada, aparente-

con la salvedad de que este último invoca expresamente el artículo 87,2 de la Constitución (36), mientras que el artículo 134 del Reglamento del Parlamento canario no contiene ninguna referencia explícita al precepto aunque sí implícita (37).

Para la interpretación y valoración crítica del trámite regulado en el artículo 134,2 del Reglamento del Parlamento canario y sus implicaciones en el procedimiento de reforma estatutaria, nos remitimos al comentario realizado al artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

mente, a la influencia de un Reglamento parlamentario sobre otro si tenemos en cuenta la práctica simultaneidad de su elaboración y publicación: el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia fue publicado, en su primera versión, en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», de 18 de mayo de 1983 y el Reglamento del Parlamento de Canarias se publicó en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias», de 20 de mayo de 1983.

(36) Dando por corregida la evidente errata advertida en el texto del artículo 105 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Véase la nota 19.

(37) El artículo 87,2 de la Ley Fundamental subyace en toda la regulación del artículo 134 del Reglamento del Parlamento canario, tal como se infiere de la remisión que efectúa, en el apartado primero, al artículo 12, e) del Estatuto de Autonomía —«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, e) del Estatuto de Autonomía, el Parlamento canario podrá acordar...»—; teniendo en cuenta que el artículo 12, e) del Estatuto canario establece que «son funciones del Parlamento: ... e) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley, y *presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87,2 de la Constitución*».