

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UNA REFLEXIÓN SOBRE SU TEORÍA Y PRÁCTICA ACTUALES

Iñaki Lasagabaster Herrarte*

Sumario

- I. A modo de introducción
- II. La reforma de los estatutos y su tramitación en el ámbito autonómico
- III. La reforma de los estatutos y la intervención de las Cortes Generales
- IV. Una consideración final

* Iñaki Lasagabaster Herrarte, catedrático de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco.

Artículo recibido el 9.9.2005.

I. A modo de introducción

1. La invitación para participar en el primer número de esta nueva época de la *Revista Catalana de Dret Públic* tratando el tema de la reforma de los estatutos de autonomía obliga, por la limitación de espacio, a elegir algunos aspectos o cuestiones que esta temática suscita. Los estatutos de autonomía son normas que tienen un significado propio en el ordenamiento jurídico, al que acompaña un régimen jurídico específico para su elaboración y para su reforma. El estatuto cumple en el ordenamiento autonómico un papel similar al de las constituciones estatales, próximo a las constituciones de los estados miembros de una federación; y este tipo de normas plantea una problemática también específica cuando se trata de su reforma. La evolución de la sociedad obliga a las constituciones a acomodarse a esa evolución, en una mutua influencia entre las relaciones sociales y políticas existentes y el papel del derecho como instrumento de ordenación de esas relaciones. El proceso de acomodación puede ser muy diverso. En él tiene un papel destacado la interpretación. El margen que las normas otorgan a los poderes públicos para su organización y mutuas relaciones está muy lejos de ser claro y constante. Los propios conceptos que las normas utilizan dan lugar a soluciones muy diversas. La independencia del poder judicial o la regulación de la moción de censura constructiva no tienen, en un mismo ordenamiento, una interpretación única y permanente en el tiempo, como la experiencia alemana, por ejemplo, pone de manifiesto en este último caso.¹ El papel de la interpretación se convierte en un instrumento fundamental, que quizá no haya sido suficientemente considerado.²

2. La interpretación de las normas constitucionales, equiparando ahora en esta cuestión también las estatutarias, ha recibido un tratamiento muy diverso

1. La cuestión de confianza regulada en la Ley fundamental de Bonn está teniendo una aplicación que contraviene la regulación constitucional. A pesar de tener la mayoría necesaria para gobernar, el canciller alemán provoca unas nuevas elecciones generales haciendo que en el Parlamento alemán (*Bundestag*) algunos miembros de su partido voten en su contra al plantear la moción o cuestión de confianza. Ante la evidente utilización del precepto de la Ley fundamental de Bonn, el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht –BverfG–*) se ve obligado a dictar sentencia como consecuencia del recurso de amparo interpuesto por dos parlamentarios. El BverfG considera conforme constitucionalmente esta regulación en su Sentencia de 23 de agosto de 2005, repitiendo unos hechos y un pronunciamiento en todo similar al que motivó su Sentencia de 6 de marzo de 1983, que abrió la puerta a una interpretación de la cuestión de confianza que no responde al sentido originario de esta categoría jurídica.

2. Véase, sobre el tema, el reciente artículo de Rescigno, Giuseppe Ugo, «Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico», *Diritto Pubblico*, 2005, 1, p. 19-48.

según los estados y las tradiciones jurídicas. Hay constituciones, como la Ley fundamental de Bonn, que han sufrido importantes modificaciones constitucionales, que en la actualidad ascienden a cuarenta y seis,³ sin que esos procesos de reforma signifiquen o conlleven momentos políticos de especial tensión. La modificación constitucional se puede considerar necesaria y el procedimiento para su realización no tiene una dificultad especialmente reseñable. En otros supuestos puede darse más juego a las posibilidades de interpretación del texto constitucional, permitiendo que sus preceptos den lugar a interpretaciones insospechables para sus redactores. La cultura política y jurídica de cada lugar da lugar a experiencias particulares, en las que la generalización no resulta aconsejable.

3. La transición política española dio lugar a la elaboración de un texto constitucional cuya regulación de la reforma, y la interpretación que con posterioridad se le ha dado, la convierten en una norma que no parece susceptible de evolución. Por otra parte, el órgano que tiene la última palabra en su interpretación tiene una historia de luces y sombras. La legitimidad de una institución, en especial de las judiciales, la da su acción. En los últimos años la deslegitimación de los órganos del gobierno del poder judicial, de determinados órganos judiciales por su actuación en relación con los poderes públicos autonómicos y también del propio Tribunal Constitucional ha evidenciado la incapacidad de los mismos para tener un papel pacificador en situaciones de tensión política o social. Esta incapacidad es especialmente grave en cuestiones relativas a la configuración del Estado y a las relaciones entre poderes públicos. En algunos momentos, al contrario, se han convertido en protagonistas del conflicto. La recusación del último presidente del Tribunal Constitucional en cuestiones tan importantes como la prohibición de un partido político,⁴ las declaraciones públicas del presidente del Tribunal Supremo y a su vez del Consejo General del Poder Judicial,⁵ la persecu-

3. Éstas son las reformas constitucionales producidas hasta el 16 de julio de 1998.

4. Véase el Auto del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 2003, en el que no se admite la recusación por 6 votos contra 5. Anteriormente, el mismo presidente del Tribunal Constitucional, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, había sido también recusado y resuelta dicha recusación por Auto del Tribunal Constitucional de 20 de noviembre de 2002. Tiene interés contrastar la diferencia de razonamientos entre ambos autos. Véase Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «Poder judicial y separación de poderes», en: *Justicia y Euskal Herria*, Herria 2000 Eliza, Getxo, 2004, p. 103-106.

5. La última sobre la correcta actuación de Scotland Yard cuando disparó a quemarropa contra un ciudadano brasileño del que inicialmente se dijo que no había atendido una orden de la policía, intentando huir, y posteriormente se ha puesto de manifiesto que iba sentado en el metro, ajeno totalmente a la intervención policial que produciría su muerte. El presidente del Tribunal Supremo aprobó la intervención policial, desdiciéndose a los pocos días.

ción desarrollada contra el Parlamento vasco desconociendo la más básica concepción de la inviolabilidad del parlamento,⁶ el mantenimiento del procesamiento del presidente del Parlamento vasco gracias a un auto dictado en apelación por la Sala del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco,⁷ Sala que después es recusada y admitida la recusación,⁸ constituyen, entre otros, unos indicadores muy graves de la salud democrática de unas instituciones.

4. Los textos constitucionales tienen una funcionalidad diversa, según los estados y épocas históricas de que se trate. Según avanza la democracia, en especial en Europa, parece que tendría que ser más sencillo hacer operativas esas exigencias de acomodación y de relación entre Constitución y realidad social, sin acudir a normas de excepción o a procedimientos políticos de tal complejidad que impiden su cumplimiento. La situación de Europa hace olvidar épocas como las de Weimar o de la IV República en Francia. La inestabilidad política que pueda producirse en un lugar encuentra la eminente y gran compensación que produce ser miembro de la Unión Europea. Esta última está dotada de un ordenamiento jurídico cuyas características obligan a olvidar las categorías jurídicas estatales, si es que se quiere crear una concepción o teoría jurídica que la legitime y explique. La posibilidad de que el canciller alemán disuelva el Bundestag, a pesar de gozar de una mayoría parlamentaria suficiente y del dictado de la Ley fundamental de Bonn que lo prohíbe, no se produce como consecuencia de una reforma constitucional sino por una interpretación que, aunque bendecida por el BverfG, contradice el espíritu de la moción o cuestión de confianza. Lo mismo podría decirse en relación con las interpretaciones de otros

6. Estas intervenciones fueron iniciadas por el Juez Garzón; véase Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*, IVAP, Oñati, 2003, en especial p. 100-106.

7. Véase el Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 22 de febrero de 2005.

8. La recusación se admite con el argumento de la contaminación de la Sala competente para el enjuiciamiento de los aforados. Al haber admitido el recurso contra el Auto de sobreesamiento del procesamiento del presidente del Parlamento vasco y otros dos miembros de la Mesa, considera la Sala Especial del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta en virtud de la previsión del artículo 77 de la Ley orgánica del poder judicial, que: «Consecuente con lo anteriormente razonado, las dudas que albergan los recusantes sobre la imparcialidad con que los tres magistrados componentes de la Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia debieran afrontar su enjuiciamiento resultan objetivamente más que justificadas y fundadas, al haberse pronunciado ya los mismos sobre todos y cada uno de los presupuestos de su responsabilidad penal realizando afirmaciones que en absoluto se ofrecen como neutrales en orden a la valoración jurídico-penal de los hechos enjuiciados, por lo que procede estimar el incidente de recusación promovido» (Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de julio de 2005).

preceptos constitucionales, así los relativos a la Unión Europea o a la reunificación de Alemania. El surgimiento y desarrollo de la Unión Europea es especialmente significativo y sugestivo desde el punto de vista de la interpretación constitucional. El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es difícilmente explicable desde la teoría de la soberanía y del poder constituyente, tal como se entiende en algunos estados.

5. La Constitución española de 1978 fue elaborada en una situación política muy concreta, condicionada especialmente por los poderes fácticos. La Transición política, cuya referencia tanto llena la boca a algunos y respecto de la cual se evita con frecuencia cualquier consideración crítica, fue una transición vigilada por los denominados *poderes fácticos*. Mirando hacia atrás de soslayo, se quiere evitar recordar el origen del régimen político actual. La dictadura franquista se desmontó por sus propios usufructuarios y los aparatos del Estado, que comprendían, entre otros, a los militares, la policía, los jueces y los altos funcionarios del Estado, siguieron en sus puestos. Es más, tuvieron un papel protagonista, fuese éste más o menos visible, en la evolución del régimen. La Constitución surge en este contexto y con las limitaciones que el mismo imponía.⁹ Sus preceptos son consecuencia de esta situación y muchas de sus regulaciones no resultan explicables si no se tiene en cuenta este dato. La elaboración de la Constitución estuvo trufada de desconfianzas, en especial por parte de los partidos entonces de la oposición. La derecha en el poder, sucesora en línea directa de las élites del franquismo, provocaba la desconfianza propia de su origen e invitaba a establecer cláusulas constitucionales que asegurasen un contenido mínimo de los derechos fundamentales. La exigencia de ley orgánica para la regulación de los derechos fundamentales no significa otra cosa. Al establecer unos requisitos más exigentes para realizar el desarrollo de los derechos fundamentales se quiere evitar que por mayoría simple se pueda dar una regulación insuficiente de estos derechos o que se pueda volver hacia atrás en algunos de los progresos realizados. En términos más políticos, se trataría de extender el consenso constitucional más allá de la elaboración del propio texto constitucional.

6. La regulación de la reforma constitucional es heredera de esta misma situación. Se establece un sistema de reforma constitucional que, interpretado estrictamente, no desmerece un ápice de las denominadas *cláusulas de eternidad*

9. Capella, Juan Ramón, «Una soberanía apacentada» y «La Constitución tácita», en: Capella, Juan Ramón, *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, p. 11, 16-22 y 33-37.

de las constituciones. Aquí, nuevamente, se quiere asegurar que los derechos fundamentales no se puedan ver afectados por una reforma constitucional realizada sin las garantías que acompañan a unas mayorías muy cualificadas y a través de un procedimiento que requiere validaciones múltiples de los órganos representativos y del propio cuerpo electoral, directamente mediante referéndum y a través de un proceso electoral. No produce sorpresa que la jefatura del Estado se someta a estos mismos requisitos. La monarquía viene a disfrutar de una cláusula de eternidad cuando, al decir de algunos, su instauración fue el instrumento para asegurar el control del ejército.¹⁰ La reforma constitucional tiene una regulación que, en algunos de sus aspectos, la hace impracticable. La consecuencia de este hecho es que no habrá reformas constitucionales de ese tipo, a no ser que se modifique el propio procedimiento de reforma. O que la Constitución se interpretará de tal manera que todas las reformas se entenderán incluidas dentro de las reformas ordinarias. No hay que olvidar, por otra parte, el importante papel que hay que reservar a la interpretación constitucional. Recientemente se ha recuperado una categoría jurídica relativamente olvidada, la de las mutaciones constitucionales. Algunos autores la utilizan indebidamente, aplicándola a cualquier interpretación constitucional compleja o que permite el establecimiento de percepciones teóricas diferentes. Su significado está lejos, sin embargo, de ser una aportación doctrinal creativa o explicativa. Con ella se describe un hecho incontrovertible, a saber: la evolución de la interpretación y las consecuencias que tiene en la comprensión de los textos legales.¹¹ En Europa no ha habido mucho tiempo para experimentar este hecho, debido a la corta vida de las constituciones europeas. Pero donde las constituciones han tenido una vida más desarrollada, la aplicación de la norma ha sufrido una evolución que ha hecho modelar el propio alcance del texto constitucional. En este sentido, cada constitución prácticamente tiene una teoría explicativa propia, que justifica la interpretación que de la misma se hace. Se trata de recordar la razón del nacimiento del propio texto concreto en cada caso y de la finalidad que con el mismo se perseguía, más allá de las genéricas que acompañan a todas y que, por su propia generalidad, no explican el desarrollo concreto de cada norma. No es decir mucho que las constituciones persiguen la garantía de los derechos funda-

10. Así lo expresa Solé Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 79 y 85. Capella, Juan Ramón, «La Constitución tácita», *op. cit.*, p. 21.

11. Dau-Lin, Hsü, *Mutación de la Constitución*, IVAP, Oñati, 1998. Obra traducida por Pablo Lucas Verdú y Christian Föster.

mentales. Primero, porque no es cierto más que parcialmente y, segundo, porque según los ordenamientos jurídicos el alcance y significado de los derechos fundamentales se ha interpretado de diferente manera.

7. La Constitución de 1978 realiza una regulación de la estructura política del Estado de carácter autonómico, estableciendo lo que se ha dado en denominar el *Estado de las autonomías*. El constituyente no tuvo una idea clara de la dirección que quería seguir al regular el título VIII de la Constitución. Las posibilidades de configuración del Estado eran múltiples, con el mismo texto legal en la mano, lo que dio origen a la acertada expresión de la curiosidad del jurista persa y la estructura política del Estado.¹² Su autor desvela con ingenio las incertidumbres que a un jurista persa podrían acompañar si, leyendo la Constitución de 1978, pretendiese saber cuál es la estructura política del Estado realmente existente. Aunque con flecos, esta estructura se fue creando con relativa rapidez, a través de los denominados *regímenes preautonómicos*. Con ellos se realizaba el dibujo de las comunidades autónomas que se iban a constituir en el futuro, olvidando procesos de creación desde la base, cuyo destino podía ser incierto. La debilidad de la democracia, y en particular de los partidos políticos de ámbito estatal, no parecían aconsejar aventurerismos de ese tipo. Los casos de Andalucía, Segovia y León ponían de manifiesto estas cuestiones. En el primer caso no se olvide el significado que tuvo esta cuestión en el acceso de los socialistas al poder, al producirse la primera victoria de la izquierda y el inicio de un camino que en poco tiempo le daría la mayoría en las elecciones generales.¹³ En otro sentido, lo mismo podría decirse de Santander y La Rioja. Por otra parte, la generalización del sistema significaba poner límites a las reclamaciones de las entonces definidas como nacionalidades, lo que se reflejaba en la significativa expresión «café para todos».

8. La generalización del sistema de autonomías no se corresponde con la estructura institucional prevista en la Constitución. Ni el Senado es una segunda cámara, tanto por su composición como por las competencias que tiene en el procedimiento legislativo, ni el Tribunal Constitucional refleja el hecho autonómico en el nombramiento de sus miembros, así como tampoco el poder ju-

12. Cruz Villalón, Pedro, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1982, número monográfico 4.

13. Silver, Philip W., *Nacionalismo y transición*. *Euskadi, Catalunya, España*, Txertoa, Donostia-San Sebastián, 1988, p. 98-108.

dicial. Este desacoplamiento entre realidad constituida y estructura constitucional produce una serie de problemas en el funcionamiento del Estado, unido a la problemática que se acompaña a cuestiones como la financiación autonómica en general, la financiación de la sanidad, etc. Las respuestas que se han dado hasta ahora a estas cuestiones han sido parciales e insatisfactorias. En el caso de las comunidades autónomas que primero aprobaron sus estatutos, se une a lo anterior la acusación de incumplimiento del Estatuto. El Parlamento vasco aprobó un informe relativo a ese incumplimiento cifrando el incumplimiento de las transferencias en prácticamente la mitad de las recogidas en el Estatuto.¹⁴ La época de Gobierno 2000-2004 supone un adormecimiento del tema, con una clara negativa del Gobierno central a cualquier negociación sobre esta cuestión y sobre cualquier otra. Se impone una política del “orden y mando”, trasladando al orden interno los principios de la guerra preventiva aplicados en Iraq. La comparación no es improcedente. Se niega toda posibilidad de disidencia, se construye un discurso político aniquilador del contrario, se acude a políticas represivas incompatibles con los principios constitucionales y con las libertades fundamentales, se instrumentalizan los procedimientos legislativos llegando a realizarse reformas del Código Penal mediante enmiendas planteadas en el Senado, se penalizan comportamientos políticos democráticos, se limitan los derechos fundamentales, se utiliza el Código Penal como instrumento de relación entre los poderes del Estado, etc. En este proceso de denigración de las libertades públicas y del propio sistema democrático se instalan los dos grandes partidos estatales, acompañados de unos medios de comunicación transmisores de planteamientos predemocráticos, actuantes todos de una estrategia concreta de eliminar políticamente los planteamientos soberanistas y particularmente al nacionalismo vasco. Levanta acta de este hecho un destacado autor, después de que el nacionalismo vasco ganase las elecciones del año 2001.¹⁵ En el

14. Véase Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «La experiencia estatutaria y la vía soberanista», en: *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñati, 2003, p. 314-317.

15. Véase, a estos efectos, el artículo de Juan Luis Cebrián titulado «El discurso del método», *El País*, de 18 de mayo de 2001. En este artículo el ex director del periódico señala, después de afirmar que no comparte la ideología del PNV, que el resultado de las elecciones y el triunfo de dicho partido le había tranquilizado y «no porque concuerde con sus postulados, que no quiero ver progresar, sino porque, como tantos otros españoles, he contemplado con preocupación la batalla verbal –y no sólo verbal– que desde el nacionalismo español se había entablado contra el nacionalismo vasco, alimentando un espíritu casi de cruzada. Lo menos que puede decirse del resultado de las elecciones es que no es casual, sino fruto de una política, a todas luces errónea, diseñada e instrumentada directamente desde Moncloa y contó no sólo con el beneplácito, sino con el aplauso ancilar del candidato

apartado siguiente continuaremos con esta cuestión, para ahora señalar que durante todos estos años no se produce ningún avance en temas autonómicos, al contrario. El Gobierno del Estado considera el sistema completado, no planteándose ningún tipo de reforma ni siquiera de debate sobre la cuestión. No habrá lugar a nuevos traspasos de competencias ni tampoco a reformas institucionales, como sería el caso del Senado. Solamente se plantea la reforma en el ámbito local, que da lugar a la Ley de reforma de las corporaciones locales del año 2003.¹⁶

9. A los planteamientos del Gobierno del Estado, a los que el partido mayoritario de la oposición opone el conocido como Documento de Santillana del Mar del año 2003, se enfrentan desde el principio de la legislatura los planteamientos realizados desde el País Vasco con el conocido como Plan Ibarretxe, que da lugar a la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004 con el título Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.¹⁷ También desde Cataluña se plantea la necesidad de reformar el Estatuto, lo que se produce después de las elecciones de 2003. Tras su celebración, se constituye un nuevo Gobierno en la Generalitat, formado por el PSC, ERC e IC. Se inicia el proceso de elaboración de un nuevo Estatuto, que adquiere mayores visos de realidad al perder el PP las elecciones el año 2004. A partir de la constitución del nuevo Gobierno en Madrid, la estructura política del Estado vuelve a adquirir un papel relevante en la agenda política, lo que a su vez tiene reflejo en las comunidades autónomas. En éstas el proceso es muy diferente. Las más significativas son Euskadi y Catalunya. También la propuesta de reforma realizada en Valencia. El representante del PSOE en esa Comunidad reivindica la necesidad de reformar el Estatuto, ya que Valencia no pudo acceder a la condición de comunidad autónoma de las

socialista». El artículo de Cebrián se publicó con posterioridad a las elecciones. Anteriormente ya había llamado la atención sobre este fenómeno Fermín Bouza en su artículo «Construir la Historia o el fantasma del nacionalismo», *El País*, de 5 de mayo de 2001, donde señalaba que «[...] los artilugios verbales creados para el combate en aquel país [se refiere a Euskadi] han generado una situación sencillamente insoportable: individuos de diversa condición intelectual, pero decididos y tenaces, amparados por el Estado y por los medios de comunicación, están recreando impunemente las actitudes y teorías del fascismo hispano bajo bandera de la democracia». Entre los comentaristas que manifestaron una visión más oportuna y acertada de la manipulación mediática está Joaquín Leguina, en su artículo «La División Acorazada», *DEIA*, de 31 de abril de 2001.

16. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

17. Un análisis de diversos aspectos de esta propuesta puede verse en VVAA, *Estudios sobre la Propuesta...*, *op. cit.*

del artículo 151 CE debido a la situación política que se produjo como consecuencia del intento de golpe de Estado del 23-F.¹⁸ Por otra parte se plantea la reforma de la Constitución, limitada a una serie de cuestiones concretas, para lo que se pide Informe al Consejo de Estado, destacando entre esas cuestiones, desde la perspectiva autonómica, el nombrar en el texto constitucional las comunidades autónomas existentes en el Estado y la reforma del Senado.¹⁹

10. La situación política vasca, en la que la articulación política con el Estado siempre será una cuestión abierta, en mayor o menor medida, se encontró con la negativa estatal a cualquier reforma y en un claro proceso de ataque a las diferentes corrientes políticas soberanistas y nacionalistas existentes en el País Vasco. La mayoría absoluta lograda por el PP en las elecciones generales del año 2000, la pérdida de las elecciones en el País Vasco el año 2001 por el PP y el PSOE, entonces de acuerdo en la política a llevar ante las propuestas soberanistas vascas, da lugar a una política de confrontación por parte del Estado, iniciada ya en el año 2000, pero que a partir del año 2001 va a adquirir una crispación, tensión e intento de imposición insospechada. El Gobierno vasco surgido de las urnas presenta en el debate sobre política general celebrado en el Parlamento vasco el 27 de septiembre de 2002, con el discurso sobre política general del lendakari Ibarretxe, un documento titulado «La Propuesta política para la convivencia». Esta Propuesta fue objeto de una crítica desaforada y totalmente desproporcionada, que convierte esa época en la más dura y crispada desde la época franquista.²⁰ Resultado de ese planteamiento político es el documento aprobado en diciembre de 2004 por el Parlamento vasco donde se realiza una propuesta política articulada, de acuerdo con el procedimiento de reforma estatutaria.

11. Describiendo brevemente las fases seguidas en la tramitación, la Propuesta de Estatuto político para Euskadi se presenta el 25 de octubre del año 2003 ante el Parlamento vasco. Después de que esta Propuesta superara los diferentes intentos de impugnación ante el Tribunal Constitucional y la jurisdic-

18. Se hace eco de este proceso Plà i Durà, Joan Ignasi, «Hacia la España plural: la vía valenciana», *El País*, 3 de junio de 2005.

19. El Informe todavía no se ha presentado en el momento de redactar estas páginas.

20. Véase la presentación que al libro *Estudios sobre la Propuesta...*, *op. cit.*, realiza Castells Artetxe, José Manuel, p. 9.

ción contencioso-administrativa,²¹ la Propuesta siguió su tramitación en la Comisión competente del Parlamento vasco, donde el Partido Popular y el Partido Socialista de Euskadi presentaron sus enmiendas a la totalidad. Estas enmiendas fueron rechazadas y no hubo presentación de enmiendas parciales por parte de estos partidos. Solamente fueron los propios integrantes del Gobierno tripartito los que presentaron enmiendas, siendo aprobadas más de una treintena. El 30 de diciembre se celebró el Pleno del Parlamento vasco, donde se rechazaron nuevamente las enmiendas a la totalidad presentadas por el PP y el PSE, de la misma forma que la presentada por Sozialista Abertzaleak. Otras dos enmiendas parciales presentadas por EA y EB-IU. De forma sorpresiva, ya que el rechazo de la Propuesta estaba asumida por los partidos y la propia opinión pública, la misma resulta aprobada gracias al voto de Sozialista Abertzaleak cuyos seis votos se distribuyeron en tres a favor de la Propuesta y tres en contra de la misma, uniéndose a los del PP y PSE. La Propuesta alcanzó así 39 votos a favor frente a 35 en contra. La Propuesta resulta por tanto aprobada de acuerdo con las previsiones estatutarias.²²

12. El ambiente de crispación y enfrentamiento desarrollado durante los años anteriores, y a pesar del cambio de gobierno en Madrid, se va mantener ante la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco. Como enseguida se analizará, el Congreso de los Diputados no permite su tramitación ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, limitándose a rechazar la citada Propuesta en una votación y debate de conjunto. Los exabruptos y críticas desafortunadas hechas sobre la citada Propuesta denotan el clima político, que en relación con la política estatal en el País Vasco se sigue manteniendo, y a lo que no resultan ajenos los medios de comunicación ni los tratadistas de todo tipo.

13. Cataluña se enfrenta al proceso con una coyuntura política diferente. El año 2004 significa el punto de arranque de los trabajos preparatorios de las reformas del Estatuto de autonomía de Cataluña, iniciados con la constitución de una ponencia en el Parlamento de Cataluña, ponencia que no parte de un texto previo, articulado y preparado por el Gobierno de la Generalitat ni pro-

21. Véanse los apartados 17-21.

22. Castells Artetxe, José Manuel, en: *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 515-517.

puesto por ninguno de los partidos o grupos parlamentarios catalanes, sino que se inicia basada en una serie de documentos presentados por los diferentes grupos parlamentarios, así como por el informe elaborado por la Comisión Parlamentaria de Estudio sobre el Autogobierno.²³ La ponencia se enfrenta a una complicada labor, en la que además de los múltiples intervinientes y del proceso participativo en el que se desarrolla, cuenta con la intervención del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat como ente asesor fundamental en el desarrollo de las propuestas. El proceso ha sido muy lento, y el proyecto de la ponencia ha recibido la aprobación definitiva el año 2005. En mayo de 2005 se aprueba en primera lectura la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Posteriormente se procede a la remisión al Consejo Consultivo para que informe sobre la misma.

14. Sin entrar en un análisis detallado de cada una de estas fases ni en la consideración de las cuestiones que son objeto de debate y discusión más intensas, posteriormente se analizarán algunos aspectos parciales que se consideran especialmente significativos. La metodología seguida en el proceso de elaboración del Proyecto de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña encuentra su razón de ser, al menos en lo fundamental, en las críticas que injustificadamente se realizaron al hecho de que el Gobierno vasco propusiera un texto articulado de reforma y lo sometiera a debate, entendiendo el PP y el PSOE que no era el método adecuado.

15. Con mayor o menor intensidad otras comunidades autónomas han iniciado procedimientos de reforma estatutaria. Algunos de ellos deberían dar origen a la presentación durante el año 2005 de propuestas concretas de reforma, siendo el caso de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias y Murcia. En otras se han iniciado los procedimientos tímidamente, que en algunos casos están condicionadas por los resultados electorales más recientes, como es el caso de Galicia, donde el PP pierde el gobierno ante la coalición PSOE-BNG. En otras comunidades se producen movimientos de diferente tipo en relación con la reforma estatutaria como en Castilla-La Mancha, Baleares, Ceuta y Melilla o la Comunidad Foral de Navarra.

23. El Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó el documento de la Comisión de Estudio para la Mejora del Autogobierno el 17 de diciembre de 2002. Véase *Informe sobre la reforma del Estatuto*, IEA, Barcelona, 2003. Véase también *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.

16. Este esbozo de la reciente experiencia en la política autonómica plantea algunas cuestiones sobre las que interesa reflexionar, aunque los interrogantes sean todavía muy importantes y estén demasiadas cosas en el tintero, tal como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores. Aun así, la reflexión jurídica podría encaminarse hacia dos cuestiones de gran interés en el desarrollo del proceso de reforma de los estatutos,²⁴ que no se van a tratar en su integridad. La primera sería relativa al proceso de elaboración de los estatutos en las comunidades autónomas. La segunda, al proceso que hay que desarrollar en el Parlamento estatal. En ambas cuestiones existe una experiencia reciente de la que será preciso extraer algunas consecuencias, aunque sean teóricas. El procedimiento articula la forma de expresión de la democracia. Algunas veces se puede utilizar para evitarla. Algunas limitaciones impuestas en los procedimientos de adopción de decisiones evidencian cada vez con mayor frecuencia el elitismo de la democracia y la utilización del derecho como instrumento limitador de la misma. Sin realizar reflexiones más detenidas en esta cuestión, aunque sin olvidarla, se va a dar paso a la primera de las fases de las reformas estatutarias.

24. Aragón Reyes, Manuel, «La iniciativa de las Cortes Generales en la Reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1990, 2, p. 31-46; ibidem, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Documentación Administrativa*, 1992-1993, 232-233, p. 1197-1221; Calzada Conde, Rogelia y Ruiz-Pérez Alamillo, Javier, «Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1988, 22, p. 49-67; Contreras Casado, M., «Memoria del proceso autonómico. La reforma del Estatuto aragonés en el contexto político y parlamentario del desarrollo de la autonomía», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1997, 10, p. 35-61; García Canales, Mariano, «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, 23, p. 157-184; Gutiérrez Llamas, Antonio, «La reforma estatutaria para la ampliación de competencias preceptuada por el artículo 148.2 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, 143, p. 7-27; Muñoz Machado, Santiago, «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *Revista de Administración Pública*, 1992, 128, p. 85-105; Trujillo, Gumersindo, «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», *Cuadernos de Derecho Público*, 1997, 2, p. 141-174; Urretabizkaia Añorga, Iñaki, «Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *Revista de las Cortes Generales*, 1999, 46, p. 7-57; Jiménez Asensio, Rafael, «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2004, 70, p. 97-123; Carrasco Durán, M., «La repercusión del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2005, 71, p. 49-80; Cascajo Castro, José Luis, «La reforma del Estatuto», en: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1994, vol. IV, p. 1699-1717 y Gutiérrez Llamas, Antonio, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1991, *in toto*.

II. La reforma de los estatutos y su tramitación en el ámbito autonómico

17. Una de las cuestiones que más llamó la atención en la tramitación de la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco ha sido la impugnación ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acuerdo del Gobierno vasco que decidía la remisión de la Propuesta al Parlamento. La impugnación ante el Tribunal Constitucional fue realizada por el Gobierno central acogiéndose a las previsiones del artículo 161.2 CE. La extravagancia de la impugnación reside en que se impugna un proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco y presentado en el Parlamento vasco. No hay norma alguna que impugnar, ya que se está ante un proyecto que forma parte de un proceso de elaboración de una norma en la que participa el Parlamento vasco y también las Cortes Generales. Intentar paralizar esa presentación es intentar evitar e impedir el debate político. Solamente es posible reaccionar jurídicamente contra el resultado del debate convertido en norma, contra su *forma jurídica*, pero no contra la *intención misma*. Tal como se dice precisamente en el pronunciamiento de la Sala «[...] la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público».²⁵ Este Auto del Tribunal Constitucional contiene una serie de consideraciones de obligada referencia. Dice el Alto Tribunal que «Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate [...] es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables». Más tarde añade que la admisión de la impugnación «[...] produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediadamente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria». También señala que un recurso de este tipo, contra la aprobación por un Gobierno de un proyecto de norma, «[...] anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatutos de autonomía y de leyes orgánicas [...]», ya desaparecido. Más tarde añade otra expre-

25. ATC de 20 de abril de 2004, FJ 6.

sión desconocida en el debate político y jurídico constitucional sobre el proyecto, que dice: «El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución [...] no convierte la Propuesta en sí (ni, por conexión, el Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional», para añadir más tarde que «En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la Propuesta no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento».²⁶ Esta clara y precisa definición de la democracia parlamentaria no es entendida por algunos órganos jurisdiccionales, señaladamente por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, como a continuación se va a comprobar.

18. El filibusterismo del que hizo gala el Gobierno central encontró continuación en la impugnación realizada por la Diputación Foral de Álava, en manos del PP, y por un colectivo de funcionarios de cuestionables actuaciones. La impugnación de la Diputación Foral se presenta el 28 de octubre de 2003 y se admite a trámite por Auto de 13 de diciembre de 2003. El recurso contra el proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco interpuesto por la Asociación de Funcionarios se presenta el 11 de noviembre de 2003. Habrá que esperar hasta el 21 de diciembre de 2004 para que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dicte Sentencia. Cabe señalar que el Auto del Tribunal Constitucional, que resolvía la impugnación del proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco, es de 20 de abril de 2004. A pesar de este Auto del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no resuelve sobre el asunto hasta el 21 de diciembre de 2004 y lo hace, además, sin atenerse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta Sentencia jurídicamente incomprensible merece atención por la seriedad y profundidad argumentativa del VP que la acompaña. Cabría hacer algunas consideraciones sobre la larga espera a que somete el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco a la impugnación contra el proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco y presentado y admitido en sede parlamentaria, pero no se va hacer. Más limitadamente se quiere reseñar algún aspecto especialmente significativo. En primer lugar, admitir la legitimidad para impugnar un acuerdo del Gobierno vasco aprobatorio de un proyecto de reforma estatutaria a un colectivo de funcionarios. En términos políticos es como reconocer que cualquier persona podría parar cualquier tramitación de un proyecto de

26. ATC de 20 de abril de 2004, FJ 6.

ley, lo que resulta totalmente ajeno y desconocido para el derecho positivo tanto como de la práctica en todos los regímenes democráticos. Reconocer además que un proyecto de reforma estatutaria puede ser impugnado por un colectivo de funcionarios legitimados para recurrir porque en el proyecto se reconocen competencias en materia de función pública constituye simplemente un esperpento.²⁷

19. Desde un punto de vista sustancial la Sentencia que se comenta realiza una afirmación carente de toda base doctrinal o jurisprudencial y desconocedora de los principios jurídicos más elementales en un Estado democrático donde esté garantizada la separación de poderes. Dice la Sentencia que en virtud del artículo 2.a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: «No sólo la concluyente literalidad del precepto, sino

27. Dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 21 de diciembre de 2004, que el colectivo de funcionarios impugnantes es un sindicato, de actividad sindical desconocida, sin embargo, hasta este momento, y que como tal sindicato está legitimado para impugnar el acuerdo del Gobierno vasco de aprobación del Proyecto de reforma de Estatuto porque: «Con dicho limitado alcance no ofrece duda a la Sala que el acuerdo impugnado afecta seriamente al ámbito del interés profesional, del sindicato recurrente, hecho del que son expresivos, sin ánimo de exhaustividad las siguientes previsiones del mismo:

»a) Atribución por el art. 11.3 a las instituciones vascas del desarrollo constitucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi de los derechos y deberes fundamentales que garantizan la representatividad y participación de la ciudadanía en la vía política y económica y social, a través de los partidos políticos así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales.

»b) Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia de Estatuto jurídico de los funcionarios (art. 46.d) en relación con los art. 43.1 y 45).

»c) Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia laboral que incluye las potestades legislativa y ejecutiva (art. 53.2).

»Desde una perspectiva puramente teórica no cabe desconocer que las anteriores previsiones de la propuesta de reforma estatutaria que aprueba el acuerdo impugnado alteran el *statu quo* del sindicato accionante, entrañan incertidumbre, y abren paso a potenciales consecuencias, adversas a sus intereses, desde una eventual regulación de la participación, hasta una regulación funcional y laboral que mengüe los derechos y garantías que actualmente tienen reconocidos funcionarios y trabajadores, y que el sindicato puede ver más garantizados desde una concepción del reparto del poder territorial como la que establecen la Constitución y el Estatuto de Gernika.

»Es oportuno recordar que la legitimación de los sindicatos radica en la obtención de una utilidad o ventaja del éxito de su pretensión, y guarda una relación directa con el éxito de la pretensión, pero no tiene que venir ceñida a los motivos por los cuales impugna el acto o la disposición.

»Si el éxito de la pretensión anulatoria entraña cualquier ventaja en los términos anteriormente referidos al trasladar la doctrina constitucional, forzosamente ha de reconocerse legitimación al sindicato para poner en marcha la actuación jurisdiccional, eso sí, ceñida a los únicos motivos de impugnación admisibles, referidos a los elementos reglados de la actuación recurrida o a la protección de los derechos fundamentales lesionados por aquéllos, y a la indemnización que fuera procedente. Pero lo que no cabe aceptar es que la legitimación se funde en la ventaja o utilidad que obtendría el sindicato accionante del respeto a los elementos reglados, si es que únicamente a ellos refiere su impugnación. (FJ 5)».

el énfasis de la exposición de motivos obligan a rechazar la tesis de la exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de los gobiernos, central y territoriales, de aprobación de proyectos que constituyan expresión de la iniciativa legislativa que les viene constitucional o estatutariamente atribuida».²⁸

20. Esta Sentencia olvida que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que existen actuaciones del Gobierno que no están sujetas al derecho administrativo, como «la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley».²⁹ En el mismo sentido el Tribunal Supremo ha señalado que la iniciativa legislativa no puede residenciarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tan siquiera cuando se pretextan los aspectos o componentes reglados y arbitrarios que la jurisdicción contencioso-administrativa puede controlar.³⁰ Este mismo Tribunal también había señalado la inadmisión de un recurso contra un proyecto de ley remitido a la Asamblea parlamentaria, en este caso de Cantabria, que el Tribunal declara inadmisibles ya que si estimara el recurso se produciría el efecto de anular la ley ya aprobada por la cual se creaba un nuevo municipio.³¹ Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1990 señalaba que la potestad de juzgar no podía extenderse o inmiscuirse en las funciones reservadas a los demás poderes, ya que de ser así se quebrantaría el principio de separación e independencia recíproca siempre latente y algunas veces explícitamente establecida en el texto constitucional. En el mismo sentido, el recurso interpuesto por un sindicato contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalitat valenciana de enviar los presupuestos generales a las Cortes para su aprobación no podía ser admitido, a pesar de no haberse convocado la Mesa de Negociación para la Función Pública, ya que la iniciativa legislativa es un *acto constitucional* que no puede tener otra fiscalización que la realizable por el Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo declara, asimismo, la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo contra el acto del Consejo de Ministros por el que se acordaba la remisión al Congreso de los Diputados de un proyec-

28. STSJPV de 21 de diciembre de 2004, FJ 2.

29. STC 45/1990.

30. STS de 26 de octubre de 1999.

31. STS de 30 de mayo de 1989. El Anteproyecto de ley repetía el contenido de un decreto del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma que anteriormente había sido declarado nulo al entenderse que el Consejo de Gobierno era incompetente, correspondiendo la iniciativa de creación de un nuevo municipio a la Asamblea regional.

to de ley de creación de determinadas secciones de una audiencia provincial. El Tribunal Supremo señala que se impugna un acto del Gobierno dictado en ejercicio de la potestad reconocida en el artículo 87.1 de la Constitución, de iniciativa legislativa, diferente de los actos adoptados en el ejercicio de las funciones ejecutivas, bien fuesen éstas administrativas o reglamentarias, que tiene sus propios mecanismos de control y en los que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede entrar.³²

21. La conclusión de todo lo anterior lleva a afirmar indefectiblemente la falta de jurisdicción de los tribunales ordinarios para conocer de los recursos contra los acuerdos de los gobiernos por los que se aprueban proyectos de iniciativas legislativas. La evidencia doctrinal y jurisprudencial de esta falta de jurisdicción deja poco espacio para comprender jurídicamente la desafortunada sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que se ha comentado en este apartado.

22. La regulación jurídica de la reforma estatutaria tiene un contenido muy diverso según los estatutos. La iniciativa se reconoce al Gobierno autonómico, a la propia Cámara, a las Cortes Generales o a otras iniciativas, así como a las corporaciones locales. Cada una de estas posibles iniciativas suscitaría reflexiones muy diversas. En especial no puede dejar de llamar la atención el hecho de que las Cortes Generales puedan tener la iniciativa de promover la reforma de un estatuto de autonomía. La propuesta de reforma debe aprobarse en el Parlamento autonómico correspondiente, exigiéndose según los casos una mayoría u otra. La mayoría necesaria para tramitar la reforma plantea diferentes cuestiones. Repasando los estatutos de autonomía pueden encontrarse las siguientes mayorías para proceder a reformar los estatutos. Algunos establecen una mayoría de dos tercios de los votos de la asamblea parlamentaria. Otros, de tres quintos, y la excepción es el que exige una mayoría absoluta. Estas mayorías tan cualificadas no dejan de llamar la atención. Y especialmente porque el procedimiento no acaba en el Parlamento autonómico en ese momento, sino en uno posterior, tal como se analizará más tarde. De aquí que la exigencia de determinadas mayorías parezca un exceso. Se ha trasladado la rigidez del sistema de reforma previsto para la reforma constitucional a la reforma de los estatutos de

32. Auto del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1998. Todas las sentencias reseñadas en relación con la iniciativa legislativa están tomadas del voto particular que en la STSJPV de 21 de diciembre de 2004 realizaron la propia presidenta de la Sala, Ana Isabel Rodrigo Landazabal, y el magistrado Ángel Ruiz Ruiz.

autonomía, lo que no tiene mucho sentido. Las mayorías exigidas para la reforma del estatuto plantean la cuestión de su legitimidad. El hecho de cumplir la exigencia cuantitativa para la reforma lleva a considerar automáticamente que la propuesta es legítima o, por el contrario, a esa mayoría hay que añadirle algunos condicionantes de otro tipo. La respuesta a esta cuestión está lejos de ser pacífica y puede tener una gran riqueza de matices, si se tiene en cuenta las diferentes fuerzas políticas que pueden apoyar un proceso de reforma estatutaria.

23. Si el sistema de partidos existente en la comunidad autónoma es similar al estatal, aunque se requiera la aprobación del proyecto de reforma por los partidos mayoritarios en el Parlamento estatal no hay problema especial que reseñar. No es previsible que las futuras reformas estatutarias planteen en estos casos problemas en su elaboración. La política autonómica no centra en estas comunidades autónomas el alcance de la agenda política, ni el posicionamiento en torno a una reforma estatutaria tiene el alcance de significar un enfrentamiento político entre el PSOE y el PP. Así como el acceso de Andalucía a la condición de comunidad autónoma, salvando el problema de Almería,³³ fue parte del proceso de pérdida del poder de la derecha y el triunfo electoral del PSOE en 1982, en la actualidad ningún proceso de reforma estatutaria podrá tener un resultado de ese tipo. Otra situación diferente se produce en los supuestos en que los partidos mayoritarios en el Estado carecen de la posibilidad de proponer una reforma estatutaria conjuntamente, al no disponer de la mayoría exigible en los órganos autonómicos. En este caso el juego de relaciones es más complejo. Así, en Catalunya, donde la mayoría exigible para aprobar la reforma es de tres quintos, será necesaria la coincidencia de tres partidos. A día de hoy, 31 de agosto de 2005, el proyecto de reforma aprobado tiene el apoyo del Gobierno tripartito, es decir PSC, ERC e IC-Els Verds. Es necesario el apoyo de CiU para que el proyecto de reforma sea aprobado. De acuerdo con las informaciones de prensa, en este momento no se podría lograr esa mayoría por la negativa de CiU a dar su voto. Las consecuencias que se derivarían de este hecho son claras desde la perspectiva de la reforma, que no se podría aprobar. Políticamente es difícil aventurar el significado de esta situación, que tendría consecuencias diferentes en el ámbito estatal y en Cataluña.³⁴ Los analistas no han realizado ninguna conside-

33. Silver, *op. cit.*, p. 106.

34. A finales de agosto de 2005, se ha hecho eco la prensa de la previsible aprobación del proyecto de reforma del Estatuto en Cataluña para el mes de octubre y la celebración del debate de totalidad sobre el mismo en febrero de 2006.

ración especial sobre este desacuerdo, a no ser desde la óptica del sistema de partidos. Nada sin embargo desde la perspectiva democrática. El hecho de que un partido pueda no dar su apoyo a la reforma estatutaria, y de que las razones aducidas puedan ser poco creíbles o que la motivación de fondo sea un cálculo electoral, no produce ninguna consideración especial, en particular desde la perspectiva de la legitimidad. La mayoría exigida por la norma es una y, si no se logra, la reforma estatutaria deviene inviable.

24. La reforma estatutaria realizada en Cataluña tiene interés también por el procedimiento desarrollado. Al igual que en otras políticas, se ha producido un proceso participativo muy importante de la sociedad catalana, aunque este proceso al final haya resultado más voluntarioso que efectivo. Se quiere decir que el proceso de elaboración, a pesar de ser participativo, no ha impedido la confrontación entre los partidos y no ha supuesto la asunción de un proyecto por la sociedad civil que condicione el juego partidario, impidiendo por ejemplo que un partido diga que no al proyecto de reforma. Esto no se ha logrado. La razón principal quizá pueda estar en que la participación se ha podido centrar en aspectos o consideraciones muy técnicas y que los aspectos más políticos no han sido objeto de debate. A pesar de que esta afirmación se hace a modo de hipótesis,³⁵ la inclusión del término *nación* con referencia a Cataluña o el reconocimiento de los derechos históricos no parece que hayan estado hasta fechas muy recientes en el debate político. El proceso participativo sí ha tenido otra consecuencia, a saber: el incluir preceptos no sólo competenciales o institucionales, sino también de los llamados *programáticos*. Este hecho, que también se ha producido en otros ordenamientos, como el italiano,³⁶ responde a un deseo de la población, de la sociedad civil, de afirmar principios democráticos, de solidaridad y de profundización de la democracia en una época en que el mercado se ha convertido en el nuevo vellocino de oro, negando las conquistas que el Estado social había logrado en las últimas décadas. El olvido de este compromiso con la solidaridad, de recuperación del poder y significado de la política frente al mercado, sería una de las claves interpretativas de la victoria del *no* en los

35. Se dice que la afirmación se hace a modo de hipótesis porque no se ha seguido el proceso de participación necesario como para tener un criterio fundado sobre las características de su desarrollo.

36. El Tribunal Constitucional italiano ha considerado conforme con la Constitución italiana los preceptos de los estatutos de autonomía de las regiones toscanas que tienen un contenido programático, aunque su argumentación sea discutible. Véase, así, la Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 29 de noviembre de 2004.

referéndum sobre el proyecto de Constitución europea celebrados en Francia y Países Bajos.

25. La reforma estatutaria vasca exige la aprobación del proyecto de reforma por la mayoría absoluta de la Cámara. Cumplido el requerimiento legal, se suscita otra cuestión diferente desde la perspectiva de la legitimidad. El proyecto de reforma, al que se llamará en adelante *la Propuesta*, al haber sido así titulada en el Parlamento vasco, ha sido aprobado por los partidos que sustentan el Gobierno, PNV, EA e IU. Sorpresivamente recibió el voto también de algunos parlamentarios de Batasuna, en número suficiente para que la Propuesta pudiera ser aprobada. Se oponían a la Propuesta el PSOE y el PP. Ambos partidos se negaron a participar en el proceso de elaboración de la Propuesta y también adujeron una serie de razones de fondo en relación con el articulado. Sobre ambas cuestiones se realizarán una serie de consideraciones a continuación.

26. En lo que respecta al procedimiento, la negativa de los partidos PSOE y PP no respondía a las mismas razones, aunque tenía componentes similares. Por una parte sus planteamientos conjuntos derivaban de la época política anterior, en la que bajo el manto del llamado Pacto Antiterrorista en realidad se estaba articulando una política antinacionalista, sin parar mientes en el respeto de los derechos fundamentales, ni tener en mínima consideración la “verdad” cuando se trata de dar argumentos políticos. La política de persecución del nacionalismo, de imposición, de “guerra preventiva”, si se permite utilizar un término relativo a la política internacional, pero que refleja claramente el espíritu de esa época, acaba cuando el PP pierde las elecciones de marzo del año 2004. Con anterioridad, CiU pierde el Gobierno de la Generalitat como consecuencia del resultado electoral de 2003, y en el PSE se produce un cambio de secretario general, que da lugar a un cambio de política, que intenta seguir un modelo opuesto al seguidismo realizado hasta esa fecha con la política del PP. A pesar de los cambios políticos, el PSOE procede a modificar su discurso en el País Vasco, pero sigue con la misma crítica y posicionamiento en relación con la Propuesta de reforma aprobada en el Parlamento vasco. La finalidad de la política del PSE-PSOE en el País Vasco es evitar la unión de los partidos que realizan planteamientos soberanistas. Para ello, su estrategia fundamental es lograr que el PNV se alinee con el PSE-PSOE, compartan funciones de gobierno, y así se evite el frente soberanista que entiende una Propuesta de reforma estatutaria como un cambio de modelo, de sistema, que debe ir más lejos de una modificación del reparto competencial. En la defensa de estos planteamientos el PSE-PSOE ha

utilizado argumentos que, negando la legalidad, niegan la legitimidad de la Propuesta con argumentos jurídicamente insostenibles y valorativamente infundados, además de poco compatibles con la propia idea de democracia. Estas afirmaciones tan rotundas se hacen porque el PSE-PSOE y el PP se han negado simplemente a hablar sobre la Propuesta, rechazándola de plano y no entrando en debate sobre la misma, presentando la correspondiente alternativa. Después de reafirmarse como defensores de la legalidad, niegan toda posibilidad de debate sobre una Propuesta aprobada por el Parlamento vasco que cumple con las mayorías que exige el ordenamiento. Esta negativa frontal a cualquier tipo de debate sobre una Propuesta aprobada por el Parlamento vasco es de dudoso valor democrático. En el fondo, al saberse ambos partidos titulares de una mayoría aplastante en el Congreso de los Diputados, exigen su aquiescencia en la Propuesta que se elabore en el Parlamento vasco, si luego se pretende que esa Propuesta no sea solamente aprobada, sino también discutida en el propio Parlamento estatal. Si uno de estos partidos, PP o PSE-PSOE, no aprueba la Propuesta de reforma, se le niega a la voluntad libremente manifestada del Parlamento vasco el pan y la sal, tal como ha acontecido y que más tarde se analizará con más detenimiento. Este comportamiento político lleva directamente a plantearse la siguiente cuestión: si una mayoría parlamentaria aprueba una propuesta de reforma estatutaria sin recibir el voto favorable del PP o del PSE-PSOE, ¿carece por esta razón de legitimidad, a pesar, además, de cumplir los requerimientos legales en la aprobación?

27. A lo anterior hay que añadir el victimismo y la utilización de argumentos legales absolutamente falsos, si se lee lo que dice la Propuesta. Nuevamente se acude a críticas fundadas en concepciones racistas, cuando la Propuesta, con independencia de que se participe o no de sus planteamientos, es exquisitamente democrática. La Propuesta aprobada por el Parlamento vasco se corresponde con otra aprobada hace años, defendiendo el derecho a decidir de los ciudadanos y ciudadanas vascos, que habitan en Euskadi. Se podrá estar a favor o en contra, pero afirmar que este planteamiento no es democrático es simplemente falso. Es introducir lo que algún autor ha denominado *el virus de la mentira en la vida democrática* y, literalmente, *el virus de la mentira como virus totalitario*.³⁷ Y la política no puede afirmarse en la mentira, tal como se ha hecho en otras cuestiones como las relativas al 11-M y la política que sobre el mismo

37. Véase el ilustrativo trabajo de Flores d'Arcais, Paolo, «La mentira como virus totalitario», *El País*, 10 de diciembre de 2004.

realizó el Gobierno de Aznar con motivo de esos sucesos, y que está en el origen de la pérdida del PP de las elecciones generales del año 2004. Lo mismo ha sucedido en las discusiones sobre la Propuesta. La política se ha sustentado en la mentira con una única finalidad: negarle legitimidad a la Propuesta. Los partidos que han obrado de esta manera han negado todo valor a una decisión aprobada por la mayoría del Parlamento vasco, de acuerdo con los mandatos estatutarios. Los partidos que obran de esta manera no dan suficiente importancia a la idea y significado de la democracia.

28. En el caso vasco, por tanto, la relación entre la legalidad y legitimidad de la Propuesta de reforma estatutaria permite analizar la relación entre ambas categorías. A su vez sirve para comprobar cómo el respeto de los mandatos legales no permite por sí mismo la tramitación de la Propuesta, que no es siquiera tenida en cuenta, como más tarde se analizará.³⁸ En el caso catalán la situación va a ser diferente. Si el proyecto de reforma estatutaria no se aprueba por la abstención de CiU, la pregunta que se suscita será la contraria: si es legítimo que un partido se abstenga en una propuesta de reforma, que exige una mayoría determinada, si se entiende que los argumentos utilizados por esa formación política son falsos o que esconden otro tipo de razones. En definitiva, la exigencia de mayorías muy cualificadas en procedimientos de reforma estatutaria plantea cuestiones muy diversas según cuál sea el sistema de partidos existente en cada comunidad autónoma, en especial teniendo en cuenta además que la reforma deberá padecer un proceso de tramitación donde intervienen otros órganos, con otras mayorías, y finalmente el propio cuerpo electoral. Por otra parte, si la reforma estatutaria no fuese aprobada por el Parlamento catalán se podría poner en cuestión la propia pervivencia del Gobierno tripartito y hasta la convocatoria de nuevas elecciones. La norma estatutaria establece que el fracaso en la aprobación de la propuesta de reforma impide volver a intentarla hasta transcurrido un año. Implícitamente parece estar diciendo que la falta de aprobación no exige nuevas elecciones, aunque la lógica de la política sigue otros derroteros. A pesar de que no sean jurídicamente exigibles esas nuevas elecciones, eso no querría decir que no fuesen aconsejables. También se puede plantear otra situación no tan acentuada. Así, se podría producir la formación de un nuevo Gobierno, apoyado en una mayoría parlamentaria diferente. Esta nueva mayoría podría tener como finalidad fundamental, que habría que llevar

38. Véanse los apartados 32 y s.

a cabo en el resto de la legislatura, plantear una nueva propuesta de reforma estatutaria, aunque teniendo en cuenta los plazos se presentaría como una posibilidad prácticamente imposible de articular en la situación actual. En todo caso habrá que esperar a los acontecimientos, que siempre son más ricos y variados que sus previsiones.

29. La tramitación de las reformas estatutarias, al igual que las constitucionales, puede verse enriquecida por la realización de otros trámites de importancia y trascendencia diversa. En este sentido, hay que resaltar los informes de los órganos consultivos. Su introducción plantea muchos interrogantes que ahora no se pueden analizar. Cuando el Estado va a comprometerse mediante un tratado internacional, ya se ha previsto la posibilidad de solicitar dictamen al Tribunal Constitucional sobre la existencia de contradicciones del tratado con la Constitución.³⁹ Esta posibilidad responde a la necesidad de evitar la celebración de tratados internacionales contrarios a la Constitución, con la inevitable consecuencia de la responsabilidad internacional del Estado. Este dictamen previo del Tribunal Constitucional se introdujo al eliminarse el recurso previo de inconstitucionalidad, utilizado durante una época como verdadero instrumento de filibusterismo parlamentario.⁴⁰ El Tribunal Constitucional actúa una competencia de dictamen que se corresponde con su competencia para enjuiciar la constitucionalidad de esas normas. No debe olvidarse que los tratados internacionales también pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, al igual que de planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad. Otra cuestión diferente, en cambio, es que una propuesta de reforma estatutaria o constitucional se someta al dictamen de un órgano consultivo. Aquí, las cuestiones que se plantean son varias. En primer lugar, la propia composición de ese órgano consultivo. El Consejo de Estado, con las últimas reformas que ha tenido, sitúa, junto a la competencia y contenido técnico de sus dictámenes, el perfil o competencia política, como tiene lugar al reconocer como consejeros de Estado natos a los ex presidentes de Gobierno. En este caso, que la propuesta de reforma se someta a dictamen de este órgano o a su estudio –ambas cosas tampoco son iguales– permitiría hacer consideraciones de muy diverso tipo a lo que en este momento se renuncia.

39. Véase el artículo 78 de la LOTC.

40. Pérez Royo, Javier, «Crónica de un error: El recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, 17, p. 137-170.

30. La petición de un dictamen, sobre un proyecto de reforma estatutaria, a un órgano consultivo autonómico suscita muchas consideraciones y sitúa el problema en otras claves totalmente diferentes. Por lo pronto, el órgano consultivo solamente tiene capacidad de informe, pero no es competente para conocer de la constitucionalidad de un proyecto de reforma estatutaria. Eso corresponde solamente al Tribunal Constitucional. El informe que se le solicita al órgano consultivo es sobre un proyecto ya articulado, para que se pronuncie sobre su conformidad constitucional, constituyendo ese informe, en algunos casos, el argumento para negar o no la inclusión de una determinada cláusula en el proyecto. Así parece suceder en Cataluña. El debate sobre la inclusión del reconocimiento de los derechos históricos en la reforma estatutaria parece querer resolverse con el dictamen del Consell Consultiu.⁴¹ Si el dictamen del Consell dijese que los derechos históricos no pueden incluirse en la norma estatutaria se habría introducido un nuevo elemento en el debate político que cortocircuitaría el debate político interno. Si, por otra parte, el Consell estableciera que una determinada cláusula puede ser contraria a la Constitución, sería muy difícil que frente a esa opinión se siguiese adelante con la reforma. Qué mejor argumento para contrarrestar un proyecto de reforma estatutaria que aducir su inconstitucionalidad al haber sido así dictaminado por un órgano consultivo autonómico. Las consecuencias que un dictamen de ese tipo pudiera tener sitúan al propio órgano consultivo en una posición especialmente incómoda. Es difícil plantearse la oportunidad de un dictamen de este tipo. Si en realidad se le hubiera solicitado que el órgano consultivo elaborase el proyecto o dictaminase los principios que el mismo debiera respetar, se trataría de situaciones del todo diferentes. Si, en cambio, se somete al órgano consultivo el proyecto de reforma elaborado por la ponencia parlamentaria correspondiente, la situación es del todo diferente. De hecho, de acuerdo con las noticias aparecidas en la prensa, en el seno del propio Consell Consultiu parece que se han planteado posiciones encontradas entre sus miembros sobre la oportunidad de que el Consell se pronuncie sobre el proyecto de reforma estatutaria aprobado por la Ponencia parlamentaria. Por otra parte, no se debe olvidar que los órganos consultivos lo son

41. El Consell Consultiu se encuentra regulado en la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consell Consultiu de la Generalitat. El Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, aprueba el Reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. No se confunda el Consell Consultiu con la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, regulada por el Decreto legislativo 1/1991, de 25 de marzo, y su Reglamento regulado por el Decreto 127/1991, de 17 de junio.

del Gobierno,⁴² no de las Cámaras, por lo que la propia intervención de estos órganos en un procedimiento puramente parlamentario y después de la intervención de un órgano de la propia Cámara, la ponencia parlamentaria, no deja de producir una cierta perplejidad. Una intervención de este tipo se antoja que siempre tendrá un componente reductor del alcance de lo sometido a dictamen y por tanto siempre servirá de legitimación para limitar o condicionar lo hecho por la Ponencia parlamentaria. Esa intervención constituiría un cierto *self restraint* de la Propuesta, actuada no por el propio Parlamento sino a través de un órgano consultivo. Desde esta perspectiva el procedimiento no se considera acertado.⁴³

III. La reforma de los estatutos y la intervención de las Cortes Generales

31. Una vez aprobado el proyecto de reforma por la Cámara autonómica, el trámite posterior se desarrollará en las Cortes Generales. Los estatutos de autonomía se aprueban mediante ley orgánica, aunque con unas particularidades en su tramitación debidas a sus propias características y a la regulación contenida en la CE. No hay una regulación expresa de esta cuestión en la CE, debiendo atenderse al régimen que la propia CE estableció para la aprobación de los estatutos de autonomía. En esta regulación se distinguen los estatutos de autonomía elaborados de conformidad con las previsiones del artículo 143 CE y los acogidos al artículo 151 CE. Las normas no dicen nada, en cambio, sobre el procedimiento de reforma. El propio Reglamento del Congreso de los Diputados es extraordinariamente parco en esta materia, dedicándole un único precepto que se limita a establecer la necesidad de aprobar la reforma mediante ley orgánica, nada más. Ante esta carencia, la Presidencia del Congreso de los Di-

42. La función de órgano de consulta o dictamen respecto de proyectos de normas reglamentarias o sobre cuestiones o políticas netamente administrativas ha planteado el debate sobre su publicación, que en Francia, por ejemplo, no es obligatoria. En el caso de los estatutos, se ha admitido quizá con excesiva facilidad y de forma acrítica ese informe consultivo. Sobre la función consultiva en relación con el Gobierno, véase en esta materia Rubio Llorente, Francisco, «La función consultiva en el Estado de las Autonomías», en: *Revista Española de la Función Consultiva*, 2004, 2, p. 107 especialmente.

43. El Dictamen del Consell Consultiu de 3 de septiembre de 2005, conocido cuando este trabajo estaba en prensa, atiende a esta cuestión, especialmente en el voto particular formulado por los consejeros Vernet i Llobet y Camps i Rovira.

putados dictó una Resolución, el 16 de marzo de 1993, reguladora del procedimiento que había que seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía.⁴⁴ Esta norma se dicta como consecuencia del proceso de revisión estatutaria que se produce en el año 1992. En principio, la necesidad de una normativa reguladora de las reformas estatutarias solamente afecta a las comunidades autónomas del artículo 143 CE,⁴⁵ no a las del artículo 151 CE. Es importante reseñar este dato porque la regulación dictada opta por un modelo común para ambos tipos de comunidades autónomas, igualando la tramitación en un elemento fundamental, que es el debate y votación de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados, donde se exigirá la aprobación por mayoría absoluta para poder continuarse la tramitación mediante la remisión del proyecto de reforma a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.⁴⁶ Esta cuestión tiene una importancia crucial desde una perspectiva política y de política constitucional, ya que al interpretar la misma se evidencia al mismo tiempo la propia idea de democracia. También se hará una consideración más estrictamente jurídica, ya que el propio contenido de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados como su naturaleza jurídica invitan a otro tipo de valoraciones.

32. La tramitación de un proyecto o propuesta de reforma estatutaria de las comunidades autónomas del artículo 151 CE no puede resolverse en el trámite de debate y votación de totalidad que rechace una propuesta de reforma.⁴⁷ Un tal comportamiento, además de ser contrario a una interpretación razonable de preceptos constitucionales,⁴⁸ evidencia una concepción y práctica de la democracia muy limitada. Si una asamblea parlamentaria autonómica elabora y aprueba una propuesta de reforma estatutaria, esa propuesta no puede acabar en un simple rechazo por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. La

44. Véase el BOCG, serie E, n.º 255, de 22 de marzo.

45. La ampliación de competencias realizada en 1992 tuvo lugar mediante una ley de transferencia de las previstas en el artículo 150.2 CE y la consiguiente reforma de los diez estatutos de autonomía que recibieron la ampliación competencial. Todo ello dentro de un proceso acordado por el PSOE y el PP, ambos partidos mayoritarios en el Congreso de los Diputados y en las comunidades autónomas afectadas.

46. Artículo 7.2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993.

47. Las reflexiones de este apartado se refieren exclusivamente a los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del artículo 151 CE.

48. Véanse los apartados 32 y 33.

primera cuestión que hay que resaltar es la falta de consideración que significa respecto de una decisión del máximo órgano representativo de la comunidad autónoma. Esta decisión del órgano representativo autonómico se produce en una de sus principales competencias: proponer una reforma estatutaria. La reforma es un proyecto o propuesta susceptible de sufrir modificaciones, y que, como tal, se presenta, por la propia naturaleza del proceso, como un documento de máximos, objeto de posteriores negociaciones. Desconocer este carácter, con independencia del resultado que la tramitación posterior tuviese, es negar la propia posibilidad de la negociación y de la necesidad de proceder de forma negociada. En una democracia, una decisión adoptada de forma democrática respetando los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico y por un órgano democrático no puede ser considerada de esta forma. El comportamiento de las fuerzas políticas estatales mayoritarias evidencia una escasa cultura democrática. También la forma en que el Tribunal Constitucional ha interpretado esta cuestión. Empezando por los primeros, es preciso recordar la frase que el Tribunal Supremo de Canadá realiza y que enmarca el profundo espíritu democrático del que está impregnada la jurisprudencia de este alto tribunal. Decía el Tribunal Supremo canadiense que el principio democrático exige que la expresión política clara por parte de la población de Quebec, planteando la obtención de un nuevo estatus político, obliga a la Confederación a negociar hasta, si es preciso, las necesarias reformas constitucionales.⁴⁹ Ante la expresión democrática del pueblo de Quebec, el Gobierno federal no podría estimar que de la misma no se deriva *ninguna*⁵⁰ obligación jurídica para él. De acuerdo con esta argumentación, la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco obligaba a la negociación, en una recta interpretación del principio democrático, tal como a continuación se va a razonar. Qué lejos está la idea de democracia del Tribunal Supremo de Canadá de la demostrada por el Congreso de los Diputados español y por el Tribunal Constitucional.

33. La Propuesta aprobada por el Parlamento vasco lo es por el órgano que representa a la población de Araba, Bizkaia y Guipúzcoa. La Propuesta es clara y precisa, a pesar de su extensión. La finalidad que persigue la Propuesta y su contenido no plantea dudas sobre su contenido. Dicho sea esto con independencia de los problemas interpretativos que plantea toda norma, entre ellas

49. STS de Canadá de 20 de agosto de 1998, FJ 88.

50. STS de Canadá de 20 de agosto de 1998, FJ 92. La cursiva del texto está en la propia Sentencia.

la propia CE, los estatutos de autonomía actualmente en vigor o cualquier otro precepto. Por otra parte, la dudosa constitucionalidad de algunos de sus preceptos no limita la idea de claridad de la Propuesta. Esa dudosa constitucionalidad es eso, dudosa, y además el propio proceso de tramitación de la Propuesta permitiría su modificación. La Propuesta ha sido adoptada mediante un procedimiento legalmente establecido, el de reforma estatutaria, respetando todos los trámites y mayorías que la norma exige. A la legitimidad de una propuesta democrática aprobada por el Parlamento, se une la legalidad del procedimiento. Aducir que en realidad no se trata de una reforma estatutaria es una perfecta falacia, jurídicamente insostenible. Si en una hipotética tramitación se aprobase esa Propuesta, la aprobación se realizaría mediante ley orgánica, y dentro de un proceso de reforma estatutario. La naturaleza jurídica de esa norma sería indefectiblemente la de ley orgánica. Y tendrá esa naturaleza jurídica con independencia de su contenido, ya que el contenido de la norma no modifica su naturaleza jurídica, si entendemos ésta como el régimen jurídico que es aplicable a la misma. El principio democrático exige que una propuesta como la aprobada por el Parlamento vasco sea negociada y no rechazada de plano, sin apenas debate. A pesar de que desde la política se hace referencia al procedimiento seguido en Quebec, cuando se ha tratado de aplicar la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá se ha escondido la cabeza. Una aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo canadiense, *rectius* una auténtica concepción de la democracia, habría exigido la negociación, lo que habría significado la tramitación de la reforma, remitiéndola a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

34. Esta forma de tratamiento de la Propuesta ha sido especialmente grave cuando se ha intentado evitar su propia tramitación impugnándola ante los tribunales ordinarios. Constituye un verdadero exabrupto jurídico-constitucional y una flagrante negación del principio de separación de poderes que un tribunal ordinario pretenda paralizar un procedimiento legislativo y, más aún, un procedimiento de reforma estatutaria. El ridículo jurídico que un tal comportamiento manifiesta, puesto que la falta de jurisdicción de los tribunales ordinarios no puede ser más patente, evidencia otra cuestión más grave aún, a saber: el militantismo político de algunos jueces, que ha llegado al paroxismo cuando se ha tratado de enjuiciar comportamientos políticos del Parlamento vasco. La pérdida de prestigio, y en consecuencia de legitimidad, de determinados tribunales superiores, del Tribunal Supremo y de los órganos de gobierno del poder judicial será difícil de superar y exigirá, además del transcurso del tiempo, un

cambio de actitud que todavía ni siquiera se percibe.⁵¹ No puede esconderse este militantismo judicial en una pretendida defensa de la Constitución. Recuérdese que el presidente del Parlamento vasco y la mayoría de los miembros de la Mesa han sido procesados por “incumplir” un mandato del Tribunal Supremo. Una mayor negación del principio de inviolabilidad parlamentaria es difícil que vuelva a tener lugar.

35. La reforma estatutaria debería tramitarse por el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución para la elaboración de los estatutos. De acuerdo con esa regulación, una vez aprobado el proyecto de reforma debería remitirse a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para posteriormente iniciarse la tramitación de la reforma en el ámbito estatal, donde tendrá lugar el proceso negociador entre la representación autonómica y los parlamentarios del Congreso de los Diputados miembros de la Comisión. La regulación existente es otra muy diferente,⁵² aunque podría dudarse sobre su conformidad constitucional tanto por su contenido como por su falta de rango normativo. En lo que respecta al contenido, llama la atención la falta de respeto de lo que se da en denominar el principio de *contrarius actus* o de paralelismo de formas.⁵³ De acuerdo con este principio, si la Constitución previó un sistema para el acceso a la autonomía para las comunidades autónomas del artículo 151 CE, para su reforma deberá procederse de forma similar a la seguida para la aprobación. Si el constituyente quiso que la inserción en el Estado de las comunidades autónomas del artículo 151 de la Constitución se realizase a través de un procedimiento negociador, la modificación de ese estatus debe producirse a través del mismo mecanismo.⁵⁴ La Constitución establece que los estatutos se modificarán mediante los mecanismos establecidos en los mismos. Estos mecanismos no permiten cualquier forma de modificación, aunque esté contenida en los estatutos, que no mantenga una cierta reserva de regulación, reserva que en el caso de los estatutos está implícita en algunos preceptos constitucionales. Una vez

51. Resulta especialmente ilustrativo el libro de Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004, *in toto*. Para no llevar a equívocos, el funcionamiento de los tribunales ordinarios de los órdenes penal, civil, social o contencioso-administrativo no se tiene en cuenta cuando se hace la crítica del texto. La judicatura también tiene muchos jueces comprometidos honradamente en el desarrollo de su importante función.

52. Véase el apartado 31.

53. Véase el artículo de Pérez Royo, Javier, «Paralelismo de formas», *El País*, 25 de enero de 2005.

54. Pérez Royo, «Paralelismo...», *op. cit.*

constituidas las comunidades autónomas del artículo 151 de la Constitución, la modificación de sus estatutos requerirá que la voluntad manifestada por los órganos competentes para la realización de la Propuesta sea objeto de negociación. Carecería de legitimidad un comportamiento del Congreso de los Diputados que no admitiese a trámite una Propuesta de reforma estatutaria aprobada por los órganos autonómicos competentes, que podrían repetirla hasta la saciedad. De la misma forma que carecería también de legitimidad la negativa constante y mantenida a preguntar a la población afectada sobre su opinión sobre un proyecto de reforma estatutaria. Podría argumentarse que las normas pueden prever su modificación por otras normas de inferior rango o a través de mecanismos más sencillos que los previstos para su elaboración. Esto es cierto, tal como sucede en los supuestos de deslegalización, pero dentro de ciertos límites. Una ley puede llamar para su reforma a una norma reglamentaria, pero siempre que respete el principio de reserva de ley. Si el derecho a la autonomía lo ejerce una comunidad autónoma de acuerdo con los trámites del artículo 151, el respeto de ese derecho requiere tener en cuenta la voluntad expresada por la comunidad autónoma en el ejercicio de ese derecho. Esa voluntad no se puede tener en cuenta si se rechaza de plano el proyecto de reforma, como si se modifica en el trámite desarrollado en el Congreso de los Diputados y no se somete nuevamente al órgano parlamentario autonómico.

36. Las cuestiones suscitadas de forma teórica en algunos de los apartados anteriores han sido atendidas por el Auto del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2005. En este Auto, el Tribunal se ha tenido que enfrentar al recurso de amparo planteado por cuatro parlamentarios vascos en el Congreso de los Diputados contra las resoluciones del Congreso de los Diputados de 19 y 25 de enero de 2005, por las que se tramitaba la Propuesta de reforma del Estatuto vasco conforme a los trámites establecidos en el apartado II de la Resolución del presidente del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993.⁵⁵ A pesar de la importancia del tema, el Auto del Tribunal Constitucional que resuelve sobre el recurso de amparo es de escasas cinco hojas, que, excluyendo el contenido ritual, deja muy poco para el comentario jurídico. El propio Auto parece disculparse de la parquedad al decir que, de acuerdo con el artículo 50.1 LOTC, no haría falta siquiera justificar la inadmisión de la demanda de amparo, lo que sin embargo el Tribunal hace mediante Auto y no por providencia, debi-

55. Véanse los apartados 31 y 32.

do a «la singularidad del supuesto ahora considerado».⁵⁶ Cuatro son los argumentos a que responde el Auto.

37. El primero, en relación con los procedimientos de reforma, no deja de ser un tanto apodíctico. Dice el Auto que la Constitución distingue de forma inequívoca el procedimiento de elaboración del procedimiento de reforma de los estatutos, por lo que la reforma no tiene por qué seguir los mismos trámites que la elaboración.⁵⁷ Una interpretación exclusivamente gramatical, literal, de los preceptos constitucionales no se considera el procedimiento más adecuado aplicable a categorías jurídicas de la complejidad de las reguladoras de los procedimientos de reforma estatutaria. Una comunidad autónoma ya constituida de las del artículo 151 no puede estar en peor condición, para la defensa de su derecho a la autonomía, en el momento de reforma estatutaria que en el momento de elaboración del estatuto. Reconocido un estatus político a través de un procedimiento constitucionalmente establecido, no puede estar su modificación menos garantizada, dando a la comunidad autónoma menos posibilidades y derechos de participación en la reforma que en el propio proceso de elaboración y de acceso a la condición de comunidad autónoma en virtud del estatuto.

38. El segundo motivo de impugnación se basaba en que la Resolución del presidente del Congreso de los Diputados de 1993 y los acuerdos recurridos no eran contrarios a los artículos del 137 al 144 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Estos preceptos no resultan de aplicación en el caso de las reformas estatutarias, en las que únicamente rige el artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados.⁵⁸

39. La tercera cuestión constituye un aspecto central del recurso y pone de manifiesto una extrema debilidad del procedimiento de elaboración de las normas estatutarias. Un aspecto de tanta importancia, desde la perspectiva jurídica y política, como la reforma de los estatutos de autonomía no puede encontrar

56. ATC de 31 de enero de 2005.

57. ATC de 31 de enero de 2005, FJ 3, donde dice: «La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los estatutos de autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento».

58. ATC de 31 de enero de 2005, FJ 4.

sus normas reguladoras en una resolución del presidente del Congreso de los Diputados. Las consideraciones que hay que realizar sobre este hecho son varias, a saber: a) La Resolución se dicta en 1993, a la vista de la reforma de algunos estatutos de autonomía, pero sin que en ese momento se planteara cuestión alguna sobre los estatutos gallego, catalán o vasco. Es, por tanto, una disposición pensada para unos casos concretos, frente a un proceso que se desarrolla consensuadamente entre los partidos mayoritarios, que por definición no tiene en cuenta los planteamientos de otras comunidades autónomas como las citadas. b) La Resolución del presidente del Congreso de los Diputados no puede entenderse nada más que como una norma de carácter provisional. Ante el proceso de reforma de los estatutos desarrollado en 1993 se dicta esa norma, que tiene una dosis de provisionalidad,⁵⁹ ya que el propio contenido de la Resolución supera el alcance de las potestades normativas del presidente del Congreso de los Diputados, a no ser que se entienda la misma como una norma de carácter provisional.⁶⁰ c) La Resolución excede las competencias del presidente del Congreso de los Diputados, si se exceptúa su carácter provisional y se realiza una interpretación generosa. Las resoluciones interpretativas tienen un valor o alcance accidental y no pueden considerarse adecuadas para conformar prácticamente *in integrum* procedimientos de elaboración de normas. Nada hay más característico de la reserva a reglamento parlamentario que el procedimiento de elaboración de las normas. Un tal procedimiento no puede ser elaborado *ex novo* por una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, a no ser que se realice motivado en una exigencia puntual y que tenga un carácter provisional. Las resoluciones de la Presidencia solamente pueden ser adoptadas para resolver omisiones o dudas del legislador, para dar mayor eficacia a procedimientos ya previstos y en los que la práctica aconseja una labor de adaptación o los procedimientos impuestos por normas extrarreglamentarias. En los demás supuestos, es necesario reformar el Reglamento de la Cámara,⁶¹ como sucedería en el caso

59. Trujillo, *op. cit.*, p. 172.

60. La propia Resolución lo pone de manifiesto en su parte expositiva. Así, después de señalar que «[...] la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados [...]», añade más tarde: «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».

61. Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier y Saiz Arnáiz, Alejandro, «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1987, 17, p. 22.

presente. *d)* Por otra parte, al negar ese paralelismo de formas, se permite que, por resolución del presidente del Congreso de los Diputados, se dicte una norma procedimental que en otro caso habría que declarar nula. *e)* La existencia de una laguna en el ordenamiento no permite su superación a través del reconocimiento de un poder normativo sustitutivo y permanente. Si la regulación de los procedimientos de reforma de los estatutos, al igual que la regulación de los procedimientos legislativos, debe estar contenida en el Reglamento de las Cámaras, es de dudosa conformidad constitucional que una resolución del presidente del Congreso de los Diputados regule prácticamente en su totalidad el procedimiento de reforma de los estatutos. *f)* La propia idea de laguna exige una consideración más detenida, desde la teoría de la interpretación. Cuando se interpreta una laguna del Reglamento parlamentario de cualquier cámara ha de procederse atendiendo a los valores que caracterizan e informan el ordenamiento jurídico y, en especial, al espíritu que puede destacarse en la norma, que en el caso parlamentario es el pluralismo, el derecho a participar en los asuntos públicos y de realizar las propuestas políticas correspondientes. De esta forma, la interpretación llamada gramatical o literal pierde valor en relación con la interpretación axiológica, teleológica y sistemática. Tal como se ha señalado, la interpretación de los órganos parlamentarios debe acercarse más a la interpretación académica o a la que acuden algunos tribunales constitucionales que persiguen garantizar la equidad en la actuación política y no una mera interpretación judicial, funcionarial o administrativa, que busca la solución en clave de justicia.⁶² *g)* La regulación del procedimiento mediante resolución impide garantizar el derecho a la autonomía y al paralelismo de formas por la dificultad que presenta su control judicial, en especial para los parlamentos autonómicos.⁶³

40. Finalmente, se hace en el Auto del Tribunal Constitucional una referencia a que la Resolución y los acuerdos recurridos no afectan ni producen una minusvaloración del derecho de participación política de los recurrentes. El procedimiento, dice el Tribunal, «[...] en modo alguno impide u obstaculiza, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por los demandantes de amparo y de los grupos en los que se integran de sus funciones como representantes políticos en la tramitación parlamentaria de la Propuesta [...]».⁶⁴

62. Pitarch, «Las resoluciones normativas», en: *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento vasco, Gasteiz-Vitoria, 1996, p. 112.

63. Pitarch, *op. cit.*, p. 128.

64. ATC de 31 de enero de 2005, FJ 6.

La importancia de este aserto es mayor de lo que podría parecer a primera vista, y es expresión de una idea de democracia insuficiente para dar a determinadas opciones políticas, y en general a la defensa de las opciones políticas expresadas por las comunidades autónomas del artículo 151, unas posibilidades de actuación en la vida política dignas de ese nombre. Dicho gráficamente: si una comunidad autónoma tramita su proyecto de reforma estatutaria y el Congreso de los Diputados resuelve no admitirla a trámite, haciéndolo de forma jurídicamente discutible, las comunidades autónomas no tienen medio o procedimiento de defensa. Los parlamentarios autonómicos que se trasladen al Congreso de los Diputados para defender su Propuesta⁶⁵ actúan en esa Cámara representando al parlamento autonómico del que provienen. Si sus derechos se vieran afectados, a pesar de intervenir en otra Cámara, habría que entender que se está afectando a su derecho de representación política tal como está garantizado constitucionalmente.⁶⁶ En el mismo sentido podría interpretarse que los diputados estatales, representantes de las fuerzas políticas que apoyan el proyecto de reforma, se encontrarían igualmente con una desconsideración de su papel como tales. Los representantes del parlamento autonómico en cuestión no actúan como parlamentarios, con libertad para defender o no el proyecto de reforma estatutaria. Los parlamentarios autonómicos son eso, delegados de la cámara autonómica, lo que tiene varios significados. El principal, que no están actuando un poder parlamentario clásico, ausente de todo mandato imperativo. Los representantes del parlamento autonómico no pueden adoptar las decisiones que estimen oportunas, sino que están vinculados a la defensa del texto que proponen. Tanto es así, que el parlamento autonómico puede retirar su propuesta cuando lo estime pertinente y los parlamentarios autonómicos actúan, tanto ante el Pleno del Congreso de los Diputados como en la Comisión Constitucional del Congreso, como delegados con quienes es preciso acordar el contenido del proyecto de reforma. La falta de acuerdo no impide que el proyecto siga tramitándose y que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados emita un dictamen que someta al Pleno. Este dictamen podría evitarse si el parlamento proponente retirara el proyecto de reforma. Otras cuestiones podrían referirse en esta materia para las que no queda espacio. Ahora interesa llamar la atención solamente sobre el significado del procedimiento elegido. Decir que los diputados pertenecientes a los partidos o listas

65. Apartado tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 1993.

66. Artículo 23.2 CE.

electorales defensoras de un proyecto de reforma estatutaria, o que los parlamentarios autonómicos intervinientes, lo hacen con total independencia de lo decidido por el parlamento autonómico es olvidar un componente fundamental del proceso de reforma, a saber: que el proceso de reforma no es fruto de un procedimiento legislativo ordinario, basado en el funcionamiento de los órganos intraparlamentarios, léase grupos parlamentarios, comisiones, ponencias, parlamentarios, etc. El proceso de reforma es fruto de la decisión de un parlamento autonómico, que actúa en el ejercicio de un derecho colectivo, el derecho a la autonomía, y, en términos más genéricos, del derecho a plantear una iniciativa relativa a su estatus político, lo que se deriva del principio democrático. Este derecho, con independencia de la forma en que se teorice, no puede disolverse en el derecho de representación política interpretado de forma individual y vinculado a los derechos de los parlamentarios como sujetos no vinculados a mandato imperativo y titulares de un derecho de representación genérico, de todo el pueblo, de acuerdo con la teoría clásica de la representación política.

41. La condición de delegados de los parlamentarios autonómicos hace que las modificaciones aceptadas deban ser posteriormente ratificadas por el parlamento autonómico proponente. Algún autor propuso que los proyectos de reforma estatutaria se tramitaran como simples proyectos de ley orgánica. Este planteamiento trasluce una concepción de la autonomía incompatible con la existencia, surgimiento y expresión de instituciones como las comunidades autónomas del artículo 151 de la Constitución. Esta interpretación olvida que la reforma se inicia por una decisión del parlamento autonómico. Algunos estatutos han establecido la *cláusula de retorno*, que obliga a devolver el proyecto de reforma estatutaria al parlamento autonómico para su aprobación. En algunos casos se establece que el retorno se produce si se han introducido modificaciones sustanciales,⁶⁷ lo que inicialmente parece ser razonable, aunque el problema puede estar en definir si una determinada modificación es o no de tipo sustancial. Lo más adecuado sería operar el retorno en todo caso, lo que también procedería en los supuestos en que las normas estatutarias guardan silencio en esta cuestión.

67. Sobre esta cuestión, véase Trujillo, *op. cit.*, p. 69-72.

IV. Una consideración final

42. A lo largo de estas líneas se ha tratado de dar un breve repaso a los problemas jurídicos que tiene la realización de un proceso de reforma estatutaria. Para ello se han realizado algunas consideraciones estrictamente jurídicas junto a otras políticas o relacionadas con la coyuntura actual, con el desarrollo del proceso de reformas tal como está dándose en la actualidad. Parecía indeclinable referirse a la coyuntura actual, y nunca mejor utilizado el término, porque a pesar de su transitoriedad sirve para alumbrar la gran complejidad procesal que tiene llevar a cabo un proceso de reforma estatutaria, sea éste singular o general. En este último caso de forma especial. Las cuestiones jurídicas suscitadas a lo largo del trabajo han tenido, algunas de ellas, su base en resoluciones judiciales que son cuando menos sorprendentes. El periodo 2000-2004 no ha sido especialmente reseñable desde una perspectiva democrática, a no ser por sus carencias.⁶⁸ La banalización del principio de separación de poderes ha llevado a actuaciones judiciales contrarias al respeto de las normas y principios más básicos del procedimiento legislativo y de la democracia. La ausencia de cultura democrática es tal que se traslada a los propios poderes públicos y señaladamente a algunos órganos judiciales. A pesar de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional⁶⁹ y de una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo,⁷⁰ algún tribunal superior de justicia ha seguido actuando en las claves de esa época de cruzada a la que hacía referencia un destacado director de periódico.⁷¹ Algo similar cabe decir cuando los trámites parlamentarios se utilizan para evidenciar una indiscutible e innegociable hegemonía política, desconocedora del contenido de una idea de democracia acorde con la época actual.

43. La importancia de la reforma estatutaria no viene acompañada de una regulación jurídica pareja en esa cualidad. La regulación de la reforma estatutaria es muy escasa e imprecisa, en parte debido a que intervienen órganos parlamentarios diferentes, con regulaciones jurídicas también diferentes, no siendo la norma habilitada para regular los procedimientos de reforma una norma que pudiera inmiscuirse en los procedimientos de reforma que hay que seguir en el Congreso de los Diputados, ya que se estaría afectando a uno de los componen-

68. Ferrer et al., *Derechos, libertades y razón de Estado (1996-2005)*, Lete, Iruña, 2005.

69. ATC de 20 de abril de 2004.

70. Véase el apartado 20.

71. Véase la nota 15.

tes centrales de la autonomía de las Cámaras, solamente condicionable por la propia Constitución. En esta tesitura, la regulación aplicada a los procedimientos de reforma se considera inadecuada tanto por el fondo como por la forma. Se ha hecho uso de una norma parlamentaria interna, una resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, nada más y nada menos que para regular uno de los procedimientos legislativos más complejos y delicados, dicho sea esto aunque sólo se motive por el número y cualidad de los intervinientes. Desde esta perspectiva, una valoración también negativa.

44. Con todo, estos problemas procedimentales son únicamente aspectos de una problemática mucho más profunda, que es el sistema de autonomías previsto en la Constitución y su agotamiento en el momento actual. La reforma de los estatutos requiere, junto al estudio de los trámites que hay que seguir para llevarla a cabo, responder a dos cuestiones clave. La primera es la falta de correspondencia entre la estructura autonómica del Estado y la configuración de sus instituciones políticas centrales, en especial del Senado. En segundo lugar, partir de una idea de federalismo asimétrico, que impida disolver algunas reivindicaciones de autonomía en una política autonómica general pensada precisamente con esa finalidad. La existencia de naciones, o se llame como se quiera llamar a esa realidad, en un Estado no se puede entender como un problema técnico-organizativo, ajeno a la voluntad de los ciudadanos y fuerzas políticas que lo sustentan. Entenderlo así es una cuestión de cultura democrática, que el franquismo y luego la llamada Transición democrática ha impedido que se desarrolle. Se ha dicho que, a pesar de la crítica que pueda hacerse a la Transición, ya han desaparecido aquellos problemas que podrían poner en peligro la propia democracia, así la cuestión social, la religiosa o la militar. A pesar de algunos rebotes en estos temas —es llamativa, por ejemplo, la actuación de la Iglesia católica en cuestiones como el matrimonio de personas del mismo sexo—, se puede entender que por ninguno de esos motivos podría darse una involución política. Sin embargo, no puede decirse lo mismo, aunque se haga con todas las cautelas, sobre la cuestión territorial. Los años 2000-2004 han puesto de manifiesto la posibilidad de involución política, de limitación de derechos fundamentales y de desfiguración del principio de separación de poderes hasta un grado que el autor de estas líneas no se había figurado. Esta situación requiere una labor de pedagogía que modifique la cultura política, especialmente en la forma de entender la cuestión territorial y la propia idea de democracia.

Bilbao, 31 de agosto de 2005

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.4(460)

Iñaki Lasagabaster, catedrático de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco

es La reforma de los estatutos de autonomía: una reflexión sobre su teoría y práctica actuales

p. 15-56

Este estudio analiza el momento actual de desarrollo de dos procesos de reforma estatutaria, el catalán y el vasco. Al hacerlo tiene en cuenta los problemas ocasionados por su tramitación como consecuencia de las diferentes mayorías políticas existentes en el Parlamento estatal y en los parlamentos catalán y vasco. La legitimidad de la propuesta de reforma aprobada por los parlamentos autonómicos puede ponerse en cuestión si se afirma que las reformas estatutarias deben ser aprobadas por los partidos mayoritarios en el ámbito estatal. Esta consideración remite a la idea del federalismo asimétrico y los problemas que tiene su consideración en el momento político actual. El principal puede encontrarse en la disolución de la propia asimetría en una concepción de la igualdad, que busca precisamente la eliminación de la diferencia. La tramitación de la reforma del Estatuto vasco suscitó cuestiones difícilmente imaginables desde una perspectiva jurídica, como la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa del proyecto de reforma aprobado por el Gobierno vasco, impugnación admitida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. En el

caso catalán se plantean algunos problemas, ahora teóricos al haberse aprobado la reforma en el Parlamento catalán. La tramitación posterior en el Congreso de los Diputados plantea también importantes problemas procedimentales, en especial por la existencia del trámite de admisión, fundado en una norma dictada por el presidente del Congreso. Que en un procedimiento de este tipo, su normativa reguladora tenga ese carácter, llama la atención de cualquier observador. Que con fundamento en esa normativa, no se admita la tramitación de una propuesta de reforma aprobada por un parlamento autonómico, respetándose las mayorías requeridas, dice muy poco del carácter democrático de ese sistema. El proceso que vaya a seguir el proyecto de reforma catalán y los problemas políticos y jurídicos a que tendrá que enfrentarse pronto habrá también ocasión de analizarlos. El procedimiento de reforma de los estatutos y los argumentos políticos utilizados contra los proyectos de reforma presentados dicen muy poco a favor de la cultura política democrática en un Estado y parecen hacer bueno aquel dicho de «atado y bien atado».

Palabras clave: estatuto de autonomía, reforma estatutaria, tramitación de la reforma estatutaria, democracia.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.4(460)

Iñaki Lasagabaster, catedràtic de dret administratiu de la Universitat del País Basc

es La reforma de los estatutos de autonomía: una reflexión sobre su teoría y práctica actuales

ca La reforma dels estatuts d'autonomia: una reflexió sobre la seva teoria i pràctica actuals

p. 15-56

Aquest estudi analitza el moment actual de desenvolupament de dos processos de reforma estatutària, el català i el basc. En l'anàlisi es tenen en compte els problemes ocasionats per la tramitació dels processos de reforma a conseqüència de les diferents majories polítiques existents al Parlament estatal i als parlaments català i basc. La legitimitat de la proposta de reforma aprovada pels parlaments autonòmics es pot qüestionar si s'afirma que les reformes estatutàries han de ser aprovades pels partits majoritaris a l'àmbit estatal. Aquesta consideració remet a la idea del federalisme asimètric i als problemes que presenta la seva consideració en el moment polític actual. El principal problema es pot trobar en la dissolució de la pròpia asimetria en una concepció de la igualtat, que busca precisament l'eliminació de la diferència. La tramitació de la reforma de l'Estatut basc suscità qüestions difícilment imaginables des d'una perspectiva jurídica, com ara la impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa del projecte de reforma aprovat pel Govern basc, impugnació que va ser admesa pel Tribunal Su-

perior de Justícia del País Basc. En el cas català es plantegen alguns problemes de caràcter teòric, després de l'aprovació de la reforma per part del Parlament català. La tramitació posterior al Congrés dels Diputats planteja també importants problemes procedimentals, en especial per l'existència del tràmit d'admissió, basat en una norma dictada pel president del Congrés. Que en un procediment d'aquest tipus la normativa que el regula tingui aquest caràcter, crida l'atenció de qualsevol observador. Que arran d'aquesta normativa no s'admeti la tramitació d'una proposta de reforma aprovada per un parlament autonòmic, que ha respectat les majories requerides, és una mostra de la feblesa del caràcter democràtic d'aquest sistema. Aviat tindrem ocasió d'analitzar el procés que haurà de seguir el projecte de reforma català i els problemes polítics i jurídics als quals haurà de fer front. El procediment de reforma dels estatuts i els arguments polítics utilitzats contra els projectes de reforma presentats diuen molt poc a favor de la cultura política democràtica en un Estat i semblen donar la raó a la dita del «lligat i ben lligat».

Paraules clau: estatut d'autonomia; reforma estatutària; tramitació de la reforma estatutària; democràcia.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342.4(460)

Iñaki Lasagabaster, professor of administrative law at Basque Country University

es La reforma de los estatutos de autonomía: una reflexión sobre su teoría y práctica actuales

en The reform of the statutes of autonomy: a reflection on the current state of theory and practice

p. 15-56

This study analyzes the current stage of development of the processes to reform the Basque and Catalan Statutes of Autonomy. In doing so, it takes into consideration the problems caused in the drafting process because of the different political majorities in the central government Parliament and the Catalan and Basque Parliaments. The legitimacy of the reform proposal passed by the regional Parliaments can be called into question if one asserts that Statute of Autonomy reforms must be passed by the political parties that hold the majority in the central government. This consideration makes reference to the idea of asymmetrical federalism and the problems this idea has encountered in the current political context. The main drawback resides in the dissolution of this very asymmetry in a conception of equality that seeks precisely the elimination of differences. The drafting process for the reform of the Basque Statute gave rise to issues that would be difficult to imagine from the legal perspective, such as the challenging of the reform bill already approved by the Basque Administration in an administrative law court. The challenge was admitted by the

Basque Country's Supreme Court of Justice. The Catalan case also raises some issues, although they are now theoretical ones, since the reform of the Statute had already been passed in the Catalan Parliament. The further processing of the legislation in the central government Chamber of Deputies (*Congreso de los Diputados*) also raises important procedural issues, especially as regards the existence of the admission procedure, based on a rule issued by the Speaker of the Chamber of Deputies. Any observer is struck by the fact that such rules would govern this type of proceeding. The fact that those rules might be used as a justification to deny the further processing at the central government level of a reform proposal that had previously been passed by the parliament of one of the autonomous regions, with full respect for the required majorities, says very little about the democratic character of that system. There will soon be an opportunity to analyze the process followed by the Catalan reform project and the political and legal problems the project will be up against. The Statute of Autonomy reform procedure and the political arguments used against the pro-

posed reforms have very little positive to say about the state of the culture of democratic politics in a country and would seem to con-

firm the dictator Franco saying of «*todo está atado y bien atado*» (leave no loose ends behind).

Key words: statute of autonomy, statute of autonomy reform, processing of the reform of the statute of autonomy, democracy.