

El procedimiento de reforma del Estatuto

Manuel GUEDEA MARTÍN

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO: 1. El procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía. 2. Un nuevo Estatuto o una reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. – II. LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. – III. – EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 20 DE ABRIL DE 2007: 1. Antecedentes: El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 y sus reformas de 1994 y 1996: a) El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982; b) Las Reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996. 2. El procedimiento de reforma en el Estatuto de Autonomía de 2007: a) Antecedentes parlamentarios; b) Análisis del artículo 115 del Estatuto; c) La Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía; d) La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en el reglamento de las Cortes de Aragón. – IV. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UN ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO: 1. Comunidad Valenciana. 2. Cataluña. 3. Andalucía. 4. Islas Baleares. 5. Castilla-León. – V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SU POSIBLE INCIDENCIA EN ESTA MATERIA.

I. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1. El procedimiento de Reforma de los Estatutos de Autonomía

Cuando hablamos de la Reforma de los Estatutos de Autonomía pocas veces centraríamos nuestra atención en el estudio que constituye el presente trabajo que no es otro que analizar el régimen jurídico del procedimiento de reforma previsto en vigente Estatuto de Autonomía de Aragón.

En estos momentos cuando se alude a la reforma de los Estatutos de Autonomía vinculamos dicha expresión con un proceso que puede caracterizarse, siguiendo lo expuesto por G. Jáuregui, por los siguientes aspectos:

- La generalización del proceso de reforma. En estos momentos seis Comunidades Autónomas ya han aprobado sus nuevos Estatutos de Autonomía pero el resto de las Comunidades Autónomas han iniciado o están preparando el inicio del proceso de reforma de los mismos.

- Un segundo aspecto que debe destacarse es la profundidad de los cambios planteados en el contenido de los Estatutos de Autonomía reformados, sobre todo con relación a los procesos habidos en 1994 y 1996.
- En tercer lugar debe señalarse un incremento cuantitativo y cualitativo muy importante de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.
- Se ha optado por un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía eludiendo lo que en principio parecía más lógico como era una previa reforma del Título VIII de la vigente Constitución Española.

También desde otras perspectivas doctrinales (Sosa Wagner y Tudela Aranda) se caracteriza por las siguientes notas:

- No estamos ante una reforma de los Estatutos sino ante nuevos Estatutos. Nuevos textos que introducen importantes modificaciones tanto en la organización institucional de la Comunidad Autónoma como en sus competencias y en el régimen jurídico de sus ciudadanos.
- Este proceso generalizado de reformas estatutarias se realiza sin el consenso inicial de las dos grandes formaciones políticas nacionales.
- Tampoco este proceso generalizado de reformas atiende a un plan previo diseñado por el Estado sino que responde a los impulsos nacidos en los Gobiernos y Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas. El proceso de reformas iniciado en 1996 por Aragón y Canarias fue encauzado en un marco general por el Estado y extendido a todas las Comunidades Autónomas.
- Se estima que en el actual proceso puede dar lugar a un “Estado fragmentado” o un “Estado desconcertado” dada la nueva realidad institucional y competencial surgida del proceso de reformas.
- En el proceso de reforma destaca sobremanera el contenido del Estatuto de Cataluña, pendiente en la fecha en la que se redactan estas líneas de Sentencia del Tribunal Constitucional. Posteriormente, dicho modelo ha sido, parcialmente y de forma matizada, seguido por el resto de Comunidades Autónomas que han aprobado sus Estatutos.

Martín Rebollo entiende que la reforma de los Estatutos debería tener al menos el mismo grado de acuerdo político que tuvo su texto original y saberse de antemano cuáles son sus objetivos o límites. También se muestra partidario de una previa reforma constitucional si la reforma de los Estatutos es de cierto calado dado que, aunque formen parte del bloque de la constitucionalidad, no son previos a aquella sino que traen causa de la misma.

2. Un nuevo Estatuto o una reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

Aunque literalmente la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de Abril se titula Reforma del Estatuto de Aragón en realidad nos encontramos ante un nuevo Estatuto de Autonomía. Es suficiente si lo comparamos con el contenido de las reformas llevadas a cabo en el Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de Agosto) mediante la Ley Orgánica 6/1994 de 24 de marzo y la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Para demostrar esta afirmación debemos atender al contenido de la Disposición Derogatoria recogida en la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de Abril y comprobar como en los preámbulos de las Leyes de las Cortes de Aragón aprobadas a partir de la entrada en vigor del nuevo Estatuto no se alude a un texto reformado de Estatuto de Aragón sino simplemente al Estatuto de Autonomía de Aragón

II. LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En la Constitución Española de 1978 encontramos cuatro preceptos que regulan el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía que es conveniente recordar a efectos de analizar el actual artículo 115 del Estatuto de Autonomía:

- El Artículo 81.1 dispone que “son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía (...)” y en su apartado 2 que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”
- El artículo 147.3 dispone que “la reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes por Ley Orgánica”. De dicho precepto se extrae que todo Estatuto de Autonomía debe de ser aprobado por Ley Orgánica pero que la regulación de la iniciativa y el procedimiento de reforma debe ajustarse en lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. Todos los Estatutos de Autonomía han tenido siempre un Título específico que regula la reforma del mismo.
- El artículo 148.2 dispone que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. Dicho precepto, aunque este vigente, es hoy historia del Derecho por cuanto todas las Comunidades Autónomas que no accedieron por la vía del art. 151, en virtud de los procesos de reforma

aprobados durante 1994, ampliaron su régimen competencial en los términos previstos por el mismo.

- El artículo 152.2 dispone que “una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con Referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”. Este precepto constitucional, aplicable a las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la vía de 151 y de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) prevé un régimen singular para la reforma de su Estatuto de Autonomía que se caracterizaba, tanto por las especialidades en su tramitación ante las Cortes Generales, como en la exigencia de un referéndum que aprobase definitivamente dicho Estatuto. Como veremos posteriormente el proceso de reforma estatutarias iniciado en el 2006 ha hecho que otras Comunidades Autónomas distintas de las mencionadas cuenten ahora con un procedimiento similar para la tramitación y aprobación de su Estatuto de Autonomía.

El Dictamen del Consejo del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006 que responde a la consulta encargada por el Gobierno de España, mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, sobre la reforma de la Constitución, se muestra partidario de modificar el actual modelo de reforma de los Estatutos de Autonomía que se caracteriza por su gran heterogeneidad y disfuncionalidad. Plantea que debería existir un procedimiento de consulta al Tribunal Constitucional y cuestiona la conveniencia de que su aprobación final revista la forma de Ley Orgánica. Dicha propuesta ya ha suscitado críticas en la doctrina científica (ALVAREZ CONDE).

III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 20 DE ABRIL DE 2007

1. Antecedentes: El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 y sus reformas de 1994 y 1996

a) El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982

El Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado Ley Orgánica de 8/1982, de 10 de agosto, en su Título V contemplaba el procedimiento de reforma. Dicho título se componía de dos artículos (61 y 62) y regulaba dos procedimientos atendiendo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución. En todos los comentarios que sobre dichos preceptos se han realizado (Bar Cendon, Merino Hernández, Sanchez-Cruzat, y Garrido López) destacan de dicha regulación lo siguiente:

- Se configura, siguiendo las teorías clásicas del Derecho Constitucional sobre los diferentes tipos de Constituciones, como un norma rígida en cuanto las dificultades de procedimiento y mayorías parlamentarias para conseguir su modificación.
- Se distingue, como ya hemos señalado, entre dos procedimientos de reforma. El procedimiento ordinario —regulado en el artículo 61— y el procedimiento extraordinario —artículo 62— referido únicamente al incremento de competencias y directamente vinculado a lo dispuesto en los artículos 36 y 37 del Estatuto de 1982 en relación con el artículo 148.2. de la Constitución
- La inexistencia de un referéndum de ratificación de la reforma como se contemplaba en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del 151 de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Andalucía y Galicia)
- Se contemplan siempre unos denominados procedimientos indirectos de reforma conectados parcialmente con el entonces vigente artículo 37.2 del Estatuto en relación con el artículo 150.2 de la Constitución.

Bar Cendon plantea en sus comentarios una serie de cuestiones relativas a la reforma del Estatuto de 1982 que, dado su posible aplicación también al Estatuto de Autonomía del 2007, serán analizadas posteriormente.

Garrido López en su documentado trabajo sobre la evolución de la autonomía aragonesa pone el acento en la intervención de las Cortes Generales para adoptar la iniciativa de reforma, que nunca fue discutida durante la tramitación parlamentaria del mismo, y en la ausencia de un referéndum de ratificación que siendo obligatorio para las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del 151 no estaría prohibido para el resto de las Comunidades Autónomas.

López Ramón, no realiza un estudio específico del Título V, sino un análisis general de los procedimientos de reforma. Señala, de forma acertada y concreta, sus características generales y plantea las incógnitas decisivas al hilo del inicio de la tercera reforma del Estatuto de Aragón.

b) Las reformas del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1994 y 1996

López Ramón ha calificado acertadamente estas dos reformas del Estatuto de Autonomía como “reforma corta” (Ley Orgánica 6/1994 de 24 marzo) y “reforma amplia” (Ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre). La primera limitada a cuatro preceptos y destinada al incremento de competencias vía artículo 148.2 de la Constitución. La segunda, que casi iguala las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón con las de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del 151, también realiza pro-

fundas innovaciones en su configuración política (“nacionalidad histórica”; “lenguas y modalidades lingüísticas propias”, etc) y un robustecimiento del sistema de gobierno parlamentario (potestad de disolución de las Cortes, supresión de la limitación del número de departamentos, etc).

Embid Irujo, también con exactitud, señala que la denominada “reforma amplia” tuvo la virtud, entre otras, de adelantarse a lo que posteriormente hicieron el resto de las Comunidades Autónomas.

Es fundamental recordar que en la denominada “reforma amplia” se procede —en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la citada L.O 5/1996, de 30 de diciembre— a la supresión, entre otros preceptos, del art. 62 del Estatuto. La derogación era lógica dada la ampliación competencial efectuada por la “reforma corta”. El Título V se mantiene con un solo artículo hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía.

2. El procedimiento de reforma en el Estatuto de Autonomía de 2007

a) Antecedentes parlamentarios

i) Procedimiento de elaboración en las Cortes de Aragón.

La Propuesta de Reforma de la L. O. 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la L. O. 6/1994, de 30 de diciembre, y por la L. O. 5/1996, de 30 de diciembre, es elaborada por la Ponencia Especial constituida en las Cortes de Aragón el 20 de diciembre de 2004. El Texto Articulado fue presentado en el Registro de la Cámara el 10 de mayo de 2006.

La Ponencia Especial tenía como base de su trabajo el Dictamen de la Comisión Especial de Estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés aprobado por unanimidad en el Pleno de las Cortes de Aragón el 20 de mayo 2003.

En la Propuesta de Reforma el Título IX se dedicaba a la “Reforma del Estatuto” y constaba de un solo artículo (art. 107). Dicha estructura se mantendrá hasta el vigente art. 115 del Estatuto.

El art. 107 tenía seis apartados de los cuales cuatro se mantendrán casi intactos hasta el vigente Estatuto. Son los actuales apartados 1, 2, 3, y 6 del art. 115.

El texto elaborado por la Ponencia no preveía un referéndum de ratificación pero si la elección de una delegación de las Cortes de Aragón para participar en la tramitación de la reforma ante las Cortes Generales. El apartado 5 del art. 107 del Texto Articulado de la Ponencia disponía que “si las Cortes Generales no aprueban o modifican la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes de Aragón para nueva deliberación, acompañando explicación motivada sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas”.

Al citado art. 107 del Texto Articulado se presentaron las enmiendas números 322, 323, 324, 325, 326 y 327 por los Grupos Parlamentarios de Chunta Aragonesista, Socialista, Partido Aragonés y por la Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida. De las mismas cabe destacar, en primer lugar, la clara voluntad del Grupo Parlamentario de Chunta Aragonesista y de la Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de introducir el referéndum de ratificación de la reforma. En segundo lugar, son significativas las enmiendas números 323 y 324. Por medio de las mismas los Grupos Parlamentarios Socialista y del Partido Aragonés introducen, vía sustitución o adición, los actuales apartados 4 y 6 del art. 115. Constituyen una mejora técnica y, por otra parte, eliminan la intervención de las Cortes Generales en los términos previstos por el apartado 5 del art. 107 del Texto Articulado. No obstante, un sector de la doctrina científica estima procedente el modelo recogido en la Propuesta de Reforma dado la especial naturaleza que tiene el procedimiento de reforma de un Estatuto de Autonomía y la suma de voluntades, autonómica y estatal, necesaria para su aprobación definitiva.

También la Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Aragón presenta la enmienda núm. 342 con la voluntad de introducir una Disposición Transitoria que eximiese del requisito del referéndum a la propuesta de reforma en tramitación y aplicando el mismo a las reformas de Estatuto que pudieran producirse en el futuro.

El Informe de la Ponencia designada en la Comisión Institucional sobre la Propuesta de Reforma procede a rechazar todas las enmiendas formuladas salvo las enmiendas núm 323, del Grupo Parlamentario Socialista y la núm. 324, del Grupo Parlamentario del Partido Aragonés. Con dichas enmiendas se elabora y aprueba por un texto transaccional. Dicho texto es ya el actual art. 115. Aparece en esta fase inicial de su tramitación parlamentaria y se mantendrá sin cambios hasta el final.

El Dictamen de la Comisión Institucional introduce, en virtud de los acuerdos alcanzados por todos los Grupos Parlamentarios, un apartado 6 bis al art. 107 con el siguiente contenido “La aprobación de la Reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum será convocado mediante Ley de Cortes de Aragón aprobada por mayoría de dos tercios”.

También se incorpora una Disposición Transitoria Quinta nueva cuyo contenido es similar a la vigente Disposición Transitoria Quinta del Estatuto.

Podemos comprobar que, con el acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios, se han incorporado, parcialmente el contenido y filosofía de las

dos enmiendas presentadas por la Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Aragón.

Por último, el Pleno de las Cortes de Aragón de 21 de junio del 2006, aprueba la Propuesta de Reforma. Dicha Propuesta —en virtud de los lógicos pactos políticos entre los Grupos Parlamentarios con representación en las Cortes de Aragón— recoge en su Título IX “Reforma del Estatuto”, un único artículo cuyo contenido literal coincide con el vigente artículo 115 del Estatuto de Autonomía. Se ha producido una modificación parcial del apartado 7 incorporado al Dictamen de la Comisión Institucional. Ahora el Gobierno de Aragón, para convocar el referéndum de ratificación al que se le autoriza por la Ley Orgánica, necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de las Cortes de Aragón. Evidentemente, la Disposición Transitoria Quinta no sufre modificación alguna y coincide con la hoy vigente.

ii) Tramitación en las Cortes Generales.

Durante la tramitación en las Cortes Generales el art. 115 y la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón no sufrieron modificación alguna.

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón presentado por las Cortes de Aragón inicio su tramitación el 8 de septiembre de 2006 —publicación del Texto aprobado por las Cortes de Aragón en el Boletín Oficial de las Cortes Generales— y termina el 20 de abril de 2007 —publicación del Texto aprobado por el Senado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales—.

El texto de consenso alcanzado sobre el contenido ambos preceptos en el Pleno de las Cortes de Aragón y su plena adecuación a lo dispuesto en la Constitución hacía innecesaria la presentación de enmiendas ni cualquier tipo de debate sobre esta cuestión.

En la tramitación de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Aragón se adopta, de forma extraoficial, un sistema de trabajo que recordaba el trámite de los Estatutos del artículo 151 de la Constitución. Dicho hecho pone de manifiesto, como ya señalamos en el presente trabajo, la necesidad urgente de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la tramitación de las Propuesta de Reforma de los Estatutos de Autonomía

b) Análisis del artículo 115 del Estatuto

López Ramón, en su trabajo “Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera Reforma Estatutaria”, analiza las características del sistema vigente y enumera sus problemas con absoluta claridad y precisión. La aprobación del Estatuto de Aragón de 20 de abril de 2007 no les quita validez alguna sino que, desde nuestra opinión, las actualiza y confirma en su plenitud.

La división de la Reforma Estatutaria en cuatro fases (iniciativa; aprobación autonómica y estatal; referéndum y su sanción, promulgación y publicación) es, como podremos comprobar, aplicable al artículo 115.

El artículo 115.1 del Estatuto mantiene como uno de los sujetos legitimados para acordar la iniciativa de reforma a las Cortes Generales. Aunque se siga manteniendo en todos los nuevos Estatutos —con ciertas limitaciones en algunos— no deja de ser una posibilidad claramente perturbadora y carente de aplicación práctica. Debería haberse suprimido esta iniciativa estatal en todos los nuevos Estatutos. El Estatuto de Aragón no contempla la iniciativa local ni ciudadana en el procedimiento de reforma. Ni siquiera se planteó en el debate parlamentario en las Cortes de Aragón.

El artículo 115.2 del Estatuto exige que la reforma sea aprobada por las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios lo cual parece correcto dado la peculiar naturaleza de esta norma. Dicha previsión ya se recogió en el artículo 61.2 del derogado Estatuto.

También el art. 115.2 —al igual que el derogado art. 61.2— exige que sea aprobado por las Cortes Generales como Ley Orgánica. Este trámite ha planteado siempre importantes problemas tanto doctrinales como prácticos. Ante la falta de previsión concreta en la Constitución sobre este procedimiento se ha intentando solucionar mediante lo dispuesto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 3 de febrero 1982 y del Senado de 3 de mayo de 1994 y, de manera especial, mediante las Resoluciones del Presidente del Congreso 16 de marzo de 1993 y del Presidente del Senado de 30 de septiembre de 1993. Aunque últimamente se hayan adoptado en la aplicación de las mismas criterios unificadores en el trato para todas las Comunidades Autónomas, parece difícil justificar diferencias de tanto relieve con base en la forma de acceso a la autonomía vía artículo 151 ó 143.

El artículo 115.3 no plantea problema alguna de interpretación o de aplicación. Es una mera norma de procedimiento. Una vez que las Cortes de Aragón han aprobado la propuesta de reforma debe remitirse al Congreso de los Diputados.

En cambio, el art. 115.4 sí puede plantear muchos e importantes problemas ya que:

- Contempla la elección, por las Cortes de Aragón de entre sus miembros, de una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma ante las Cortes Generales.
- Dicha participación se articula mediante una “Comisión mixta paritaria” o mediante el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados. Ya nos hemos referido a la problemática de lo dispuesto en el vigente Reglamento del Congreso y en las Resoluciones

interpretativas de la Presidencia. Sería conveniente que, frente a la variedad de los criterios recogidos en los diferentes Estatuto, el Reglamento del Congreso regulará un procedimiento que, bajo la premisa de la igualdad de todas las Comunidades Autónomas, tenga en cuenta las especialidades del mismo. Es difícil justificar el modelo actual que reconoce la incondicionada potestad estatal de enmienda en las reformas estatutarias. Podría plantearse la conveniencia de haber incorporado al Estatuto un precepto similar al artículo 81.4 del vigente Estatuto de la Comunidad Valenciana. Incluso una fórmula similar se recogía en la Propuesta de Reforma elaborada por la Ponencia Especial. Entendemos necesario, para una correcta organización territorial del Estado, y con objeto de evitar discriminaciones injustificadas entre las Comunidades Autónomas, una reforma del Reglamento del Congreso.

El artículo 115.5 recoge, en un precepto estatutario, una previsión ya incorporada a la citada Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993. Aunque no estuviera expresamente recogida en nuestro Estatuto nada impediría que las Cortes de Aragón adoptasen un acuerdo de tal naturaleza según cual fuera el estado de la tramitación de las enmiendas formuladas a la Propuesta de la Reforma. Muy atinadamente, López Ramón estima que nos encontramos ante una facultad natural, atendiendo a que el procedimiento de reforma se caracteriza por una confluencia de voluntades.

El artículo 115.6 dispone —en los mismo términos que el derogado artículo 61.3— que “sí la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Aragón o por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año”. Constituye una manifestación de la naturaleza del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, con vocación de permanencia, difícil de modificar, clave del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma y que no puede ser objeto de continuas y sucesivas propuestas de reforma.

Por último, el artículo 115.7 —que ya hemos visto como fue su incorporación al texto definitivo de la Propuesta de Reforma aprobada por las Cortes de Aragón— introduce el referéndum de ratificación para la reforma del Estatuto. Aunque en principio sólo estaba previsto para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 nunca ha existido impedimento constitucional para su incorporación a un Estatuto de Autonomía dado lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución. El Estatuto de Aragón no exime, por razón de la materia, de la necesidad del referéndum de ratificación como se hace en otros Estatutos cuando la reforma se circunscribe al aumento de competencias. Pero el inciso final del artículo 115.7 permite la no convocatoria de un referéndum de ratificación ya que exige al Gobierno de Aragón, para poderlo convocar, un acuerdo previo

de las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Podría plantearse que las Cortes de Aragón no tomaran este acuerdo si se tratara de una reforma puntual motivada por el incremento de competencias, como consecuencia de un conflicto judicial o por dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Constitucional. ¿Hubiera tenido sentido que si se aprobara una reforma del Estatuto para solucionar el problema de la competencia de los recursos de casación foral ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se sometiera la misma a un referéndum de ratificación? ¿Si una sentencia futura del Tribunal Constitucional obligara modificar un precepto del Estatuto, tendría sentido un referéndum de ratificación para aprobar esa reforma?. Recientemente, Herraiz Serrano, al estudiar los aspectos procedimentales de las últimas reformas estatutarias, pone de manifiesto —pese a una valoración positiva de su introducción en los nuevos Estatutos— como los resultados habidos en la participación de referéndum celebrados en Cataluña y Andalucía obligan a una reflexión sobre la falta de implicación de los ciudadanos en las mismas y la responsabilidad en ello de la clase política.

Tudela Aranda, cuando comenta el art. 115 del Estatuto de Aragón, incide en una doble perspectiva:

- Señala, con toda razón, que las dos novedades más importantes recogidas en el citado precepto estatutario son la previsión de la constitución de una comisión mixta paritaria formada por una delegación autonómica y otra estatal encargada de tramitar la reforma y la introducción del referéndum de ratificación de la reforma.
- Atendiendo a la organización general del Estado debe recordarse que el Estatuto pretende, con relación a la tramitación de la Propuesta de Reforma ante las Cortes Generales, modificar la normativa existente con una clara voluntad de homologación con el procedimiento previsto para las Comunidades mal llamadas a nuestro entender históricas. No obstante, la regulación de la reforma en los Estatutos de Cataluña y Andalucía —a la que hacemos breve referencia en el próximo apartado— introducen diferencias notables con el resto de los Estatutos de “tercera generación” hasta este momento aprobados. Se configura un procedimiento de reforma donde la participación de las Cortes Generales se reduce a una mera ratificación.

Al margen del procedimiento de reforma previsto en el correspondiente Título IX del Estatuto siempre se ha hecho referencia por la doctrina científica a la existencia de ciertas especialidades que podrían constituir más que reformas “alteraciones del contenido material del Estatuto”. Siguiendo el vigente Estatuto podemos señalar, las siguientes:

- El art. 10 posibilita, previo cumplimiento de un complejo procedimiento, la incorporación de municipios o territorios a la Comunidad Autónoma.

- La Disposición Adicional Tercera que posibilita la actualización de derechos históricos en el marco de la Disposición Final Primera de la Constitución.
- El art. 108 permite la formalización de un Acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado.
- La Disposición Adicional Cuarta permite a la Comunidad Autónoma solicitar transferencia o delegación de competencias vía art. 150.2 de la Constitución y de aquellas no incluidas en el art. 149 de la misma y no asumidas en virtud del Estatuto.
- El art. 97 en relación con los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a la Comunidad Autónoma.
- La Disposición Adicional Segunda, relativa a la cesión de tributos estatales, tiene un particular régimen de modificación. La misma se realiza, de acuerdo con su apartado 2, mediante “Acuerdo del Gobierno del Estado con el de Aragón, que será tramitado por aquel como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considera modificación del Estatuto”.

Esta Disposición Adicional Segunda, con parecido contenido, debido a las modificaciones habidas en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y en el sistema tributario español, ya se recogía en el Estatuto de 1982

c) La Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía

La Disposición Transitoria Quinta dispone que “El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 115 serán exigibles para las reformas de este Estatuto de Autonomía”. Esta Disposición Transitoria Quinta, con su actual contenido, se incorpora al Texto articulado de la Propuesta de Reforma en el Dictamen de la Comisión Constitucional. Ello se debe a que la introducción del apartado 7 del art. 115. Llega a adoptar una norma de derecho transitorio para no aplicar el referéndum confirmatorio a la aprobación del Estatuto del 2007. Un precepto de contenido similar podemos encontrar en aquellos Estatutos que han introducido en su última reforma el requisito del referéndum confirmatorio.

Debido al origen parlamentario del Estatuto de Aragón y a las múltiples enmiendas admitidas y transacciones realizadas podemos ver como el art. 115.7 se refiere a un “referéndum de ratificación” y la Disposición Transitoria Quinta se refiere a un “referéndum confirmatorio”.

d) La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en el Reglamento de las Cortes de Aragón

El Título VI “Del procedimiento legislativo” contempla en el Capítulo III (“De las especialidades en el procedimiento legislativo”) una Sección 2ª que se compone de tres artículos dedicados, respectivamente, a la “iniciativa para la reforma”, “tramitación de la reforma” y “aprobación de la reforma”.

El art. 150 es reproducción del vigente artículo 115.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón. La única modificación viene dada —explicable por la fecha de aprobación de ambas normas—, por la sustitución del término Diputación General por el de Gobierno de Aragón. Este término aparece por primera vez incorporado el Estatuto de Autonomía en el 2007 y se recoge en el art 115.1 aunque era de común utilización en la legislación aragonesa desde 1995.

El art. 151 del Reglamento utiliza la expresión “los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto” mientras que el art. 115 del Estatuto de Autonomía de Aragón —siguiendo el modelo del art. 61 del derogado Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982— utiliza la expresión “proyecto de reforma”. Todo ello tiene su plena lógica dada la naturaleza y finalidad de una norma jurídica como el Reglamento de las Cortes.

El art. 151 del Reglamento fija un periodo de enmiendas de treinta días en la tramitación de la propuesta de reforma y exige que debe convocarse un Pleno extraordinario para su debate y aprobación.

El art.152.1 reitera el contenido del art. 115.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. El art. 152.2, sin coincidencia literal, reproduce lo dispuesto en el art. 115.3. y, en el art. 152.3 se reproduce el art. 115.6.

No obstante, el art. 115 del Estatuto de Autonomía de Aragón obliga —cuando se reforme el Reglamento de las Cortes de Aragón— a introducir algunos aspectos del procedimiento de reforma previsto en sus apartados 4 —composición y decisión de su delegación— y en el apartado 7 —autorización al Gobierno de Aragón para convocar el referéndum—.

IV. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: UN ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

Debemos proceder, en un trabajo de esta naturaleza, a un breve pero obligado análisis de todo los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006. Podremos comprobar como existen similitudes y diferencias notables entre los mismos. Lo exponemos siguiendo el orden cronológico de su aprobación y con objeto de completar, como una muestra del nuevo Derecho Público Autonómico comparado, el estudio del régimen jurídico del procedimiento de reforma del nuevo Estatuto de Autonomía.

1. Comunidad Valenciana

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril en su Título X regula la reforma del Estatuto. También la Disposición Transitoria Quinta se refiere a la reforma del Estatuto. El modelo previsto en este Estatuto se caracteriza por la existencia de dos tipos de reforma. La primera relativa única y exclusivamente al incremento de competencias de la Comunidad Autónoma (artículo 81.1) y la segunda relativa a cualquier otro aspecto del mismo. En segundo lugar se caracteriza el este Estatuto por la incorporación de un sistema singular de participación de las Cortes Generales en el proceso tal y como lo contempla el art. 81.4. En el mismo se dispone que si las Cortes Generales no aprueban o modifican la reforma se devuelve a las Cortes Valencianas debidamente motivada y proponiendo soluciones alternativas. También debe destacarse que la iniciativa de reforma del Estatuto se permite que sea planteada por dos Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas sin perjuicio de optar por el sistema clásico para iniciar lo mismo. El Estatuto, en su art. 81.2, prohíbe que una iniciativa de reforma que no prospere se pueda iniciar durante la misma legislatura en las Cortes Valencianas. Se contempla, al igual que en el Estatuto de Autonomía de Aragón, la constitución de una delegación de las Cortes Valencianas para la tramitación de la reforma en el Congreso de los Diputados. Por último, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé la existencia de un referéndum de ratificación para la aprobación definitiva de la reforma. Dicho referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias (art. 81.5). En la Disposición Transitoria Quinta exime del requisito de referéndum a la reforma aprobada en el 2006 pero se exige para reformas que puedan producirse en el futuro con la salvedad ya señalada.

2. Cataluña

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, regula en su Título VII la reforma del Estatuto. Dicho Título se compone de dos artículos (art. 222 y 223) y su régimen jurídico se caracteriza por:

- Presenta una innovación absoluta en nuestro Derecho Público Autónomo.
- Contempla dos procedimientos de reforma según afecte o no las relaciones con el Estado. El artículo 222 regula las reformas relativas al Título I (Derechos, deberes y principios rectores) y al Título II (de las Instituciones). El artículo 223 la reforma del resto de los Títulos del Estatuto.
- La iniciativa de la reforma corresponde al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat eliminándole en el art. 222 la iniciativa en

favor de las Cortes Generales. Se prevé que tanto Ayuntamientos como ciudadanos de Cataluña, cumpliendo los requisitos exigidos en los art. 222 y 223, puedan proponer al Parlamento de Cataluña el ejercicio de la iniciativa de reforma. Se atribuye al Parlamento la competencia para regular estos procedimientos de iniciativa de reforma. En el procedimiento previsto en el artículo 222 las Cortes Generales deben declararse o no afectadas por la propuesta de reforma aprobada por el parlamento de Cataluña. Si se declaran afectadas la tramitación de la reforma se ajusta a lo dispuesto en el artículo 223 del Estatuto. Si no se declaran afectadas la propuesta de reforma debe de ser aprobada mediante Ley Orgánica y ratificada por referéndum.

- El artículo 223 contempla, como ya hemos señalado, el procedimiento para la reforma para el resto de los títulos del Estatuto que no están sujetos al procedimiento previsto en el artículo 222. En este supuesto si se permite que la iniciativa corresponda a las Cortes Generales. También se prevé la posibilidad del ejercicio de la iniciativa de reforma por los ayuntamiento y ciudadanos de Cataluña en los términos previstos en el art. 222.1.a). Se contempla que una vez remitida la propuesta de reforma por el Parlamento de Cataluña a las Cortes Generales pueda ser sometida a un voto de ratificación por el Congreso y por el Senado. Si las Cortes ratifican la propuesta de reforma se consideran aprobadas y se someterá a referéndum. Si no se aplica el procedimiento de ratificación debe constituirse una comisión paritaria entre miembros del Congreso de los Diputados y una delegación del Parlamento de Cataluña que debe formular de común de acuerdo una propuesta conjunta. Si tampoco se pudiese plantear una propuesta conjunta se debería tramitar de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido en los reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado. En cualquier momento, el Parlamento de Cataluña, por mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar la propuesta de reforma que se este tramitando ante las Cortes antes de que sea aprobada de forma definitiva. Toda propuesta de reforma una vez aprobada mediante Ley Orgánica debe de ser sometida a referéndum.

3. Andalucía

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía en su Título X regula la reforma del mismo que se desarrolla en tres preceptos (art. 248-250).

El modelo adoptado, que guarda ciertas semejanzas con el recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, distingue entre un procedimiento ordinario y un procedimiento simplificado.

El procedimiento ordinario es el clásico de aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución. Por lo tanto, toda modificación debe ser aprobada mediante referéndum una vez aprobada por las Cortes Generales (art. 249).

El procedimiento simplificado —que recuerda al contemplado en el Estatuto de Autonomía de Cataluña— es aplicable a aquella reforma que no “afectase a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estatuto”. Exige una consulta a las Cortes Generales que si no se declarasen afectadas por la misma será sometida a referéndum. Posteriormente se requiere la aprobación mediante Ley Orgánica (art. 249). Si las Cortes Generales se consideran afectadas por la reforma se constituye una comisión mixta paritaria entre ambos parlamentos que formula una propuesta conjunta (art. 249)

El art. 250 contempla la posibilidad de acordar la retirada de la propuesta de reforma por el Parlamento en cualquier momento previo a la votación final de la misma en las Cortes Generales

4. Islas Baleares

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero regula su procedimiento de reforma en el Título IX que se compone de un único artículo (art. 139). El artículo 139 se caracteriza por:

- Su simplicidad y escasa innovación en esta materia.
- Se exige una mayoría cualificada para acordar la iniciativa de reforma.
- Se exige también una mayoría cualificada para la aprobación de la propuesta de reforma por el Parlamento.
- Se remite a lo dispuesto en la Constitución Española en materia de reforma de Estatutos. Este artículo 139.3 constituye una peculiar forma de regular el procedimiento de reforma del Estatuto diferente al resto de los Estatutos aprobados desde 2006.
- Se reconoce la capacidad del parlamento para retirar en cualquier momento la propuesta de reforma cuando se encuentre en tramitación ante las Cortes Generales

5. Castilla-León

El Estatuto de Autonomía de Castilla-León, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre, en su Título VII regula el procedimiento de reforma. Dicho título VII se compone de un solo artículo (artículo 91) y el procedimiento contemplado en el mismo es muy similar al previsto en el artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Aragón salvo en lo relativo al refe-

réndum de ratificación que no se contempla en el Estatuto de Castilla-León. El artículo 91.3 prevé que las Cortes de Castilla-León elegirán una delegación para participar en la tramitación de la reforma ante las Cortes Generales. Dicha participación se llevara a cabo en el seno de una comisión mixta paritaria constituida de acuerdo con el procedimiento que prevea el reglamento del Congreso de los Diputados

V. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SU POSIBLE INCIDENCIA EN ESTA MATERIA

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 248/2007, de 13 de diciembre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 17/2006, de 10 de Abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que da nueva redacción a su art.17.1, párrafo primero, segundo inciso, recoge, en su Fundamento de Derecho Sexto y en los diferentes Votos Particulares, una serie de consideraciones sobre la naturaleza de los Estatutos de Autonomía y su procedimiento de reforma que debemos recordar, a modo de apunte, en el presente trabajo sin perjuicio de que dichas Sentencias requieran un minucioso análisis y estudio. Sobre todo por las consecuencias que pueda tener, de confirmarse dicha doctrina, en la resolución de todos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los diferentes Estatutos de Autonomía aprobados hasta este momento y pendientes de resolución ante el Tribunal Constitucional.

Del contenido de dicho Fundamento de Derecho Sexto de la Sentencia 248/2007 se deduce que:

- Todo Estatuto de Autonomía requiere “la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un estatuto que en su aprobación inicial”
- Que todo Estatuto es una norma del Estado subordinada como las restantes normas del Ordenamiento Jurídico a la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico. No obstante el Tribunal Constitucional realiza una importante afirmación, no exenta de polémica, tanto en los votos particulares de las mismas Sentencias como en los primeros comentarios doctrinales aparecidos sobre la misma, que reproducimos en su literalidad. “en efecto, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma —incluidas, claro está, su normas de remisión a determinadas leyes orgánicas—, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo ella se infraordena; lo que se acentúa como consecuen-

cia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos que los dota de una singular rigidez de las demás leyes orgánicas. Cuestión distinta a la validez de un Estatuto es como más adelante se verá, la de su eficacia”.

- Los Estatutos de Autonomía también, como consecuencia “del carácter paccionado de su procedimiento de aprobación y, sobre todo de reforma”, se sitúan en una posición singular en el sistema de fuentes.
- Por último, debemos señalar que los diferentes Votos Particulares formulados en la Sentencia también otorgan a la reforma estatutaria la naturaleza de un “procedimiento complejo” que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa correspondiente y de las Cortes Generales, aprobando éstas mediante Ley Orgánica el Estatuto y, según los casos, sometido a referéndum de ratificación. También otro de los votos particulares hace referencia a que “en el marco actual, en el que se procede a un tercer periodo de reformas de los Estatutos (...)”. El Tribunal Constitucional es plenamente consciente del proceso de reforma iniciado así como de las consecuencias de esta doctrina en futuras e importantes sentencias del mismo.

La Sentencia 249/2007, de 13 de diciembre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el citado precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reitera la doctrina recogida en la sentencia 248/07 a la que ya nos hemos referido. También, en lógica coherencia, se repiten todos y cada uno de los cinco Votos Particulares formulados.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E.: “Reforma constitucional y reformas estatutarias”. *Revista Española de la Función Consultiva*, Madrid, nº 4 (jul-dic-2005), pp. 35-78.
- BANDRES SÁNCHEZ-CRUZET, J. M.: “El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982”. Departamento de Cultura y Educación, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1985.
- BAR CENDON, A.: Comentario al art. 61 del Estatuto de Autonomía de Aragón en el vol. Col. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, INAL, Madrid, 1985.
- BERMEJO VERA, J (Dir.): Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Instituto Nacional de Administración Local, 1985.
- CONTRERAS CASADO, M.: Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso político aragonés. Cortes de Aragón, 1987.
- La forja de la autonomía, Cortes de Aragón, 1998.
- De la Reforma Estatutaria, Monografía VIII de la RAAP, vol., col., López Ramón (Ed.), Zaragoza, 2005.
- EMBED IRUJO, A.: Sobre la evolución del Derecho público aragonés. Algunas reflexiones interesadas en el vol. col., Derecho público aragonés (dirigido por A. Embid), 3ª edición, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001.

- GARRIDO LÓPEZ, C.: *Demanda regional y proceso autonómico: la formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Tecnos-Gobierno de Aragón, 1999.
- GUILLEN CARRAU, J.: *Tramitación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana: un nuevo Estatuto*/Javier Guillem Carrau, Francisco J. Visiedo Mazón. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, Madrid, nº 4 (jul.-dic. 2005), pp. 205-226.
- *Estudio y tramitación de la reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*/Javier Guillem Carrau, Francisco J. Visiedo Mazón. En: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, nº 16 (205), pp. 368-380.
- HERRAIZ SERRANO, O.: “Reflexiones en torno a algunos aspectos procedimentales de las últimas reformas estatutarias emprendidas en nuestro Estado Autonómico”, *Corts Anuario Derecho Parlamentario*, nº 18, Valencia 2007 (en prensa).
- JAUREGUI, C.: “Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos de reforma estatutarias”, *RAAP* núm. 30, Zaragoza, 2007, pp. 261-271.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria en el vol. col. De la Reforma Estatutaria, Monografía VIII de RAAP*, 2005.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Sobre los estatutos de autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones*. *Revista Jurídica de Castilla-León-Valladolid*, monográfica, 2003, pp. 33-68.
- MERINO HERNÁNDEZ, J. L.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1984.
- ORTEGA, L.: *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Thomson-Cívitas, 2005.
- Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales*, Madrid, 2007.
- SOSA WAGNER, F.: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta-Fundación Martín Escudero, 2006.
- TUDELA ARANDA, J.: “A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de Abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado”, *RAAP* núm. 30, Zaragoza, 2007, pp. 89-145.
- VV.AA.: *Memoria del Estatuto. Crónica política y primeros pasos del Estatuto reautonomía de Aragón*, Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, 2002.
- VV.AA.: *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas, El Justicia de Aragón*, Zaragoza, 2001.