

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio: *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. Universidad de Murcia. Editorial Civitas, Murcia 1991, 332 pp.

Tesis doctoral, dirigida por el profesor D. Antonio Martínez Marín, cuya defensa tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, el día 27 de abril de 1989, ante el Tribunal presidido por el catedrático de Derecho administrativo D. Enrique Martínez Useros y compuesto por los también catedráticos de Derecho administrativo D. Ramón Martín Mateo, D. Francisco Sosa Wagner, D. José Bermejo Vera y D. Leopoldo Tolivar Alas, que otorgaron, por unanimidad, la calificación de apto «cum laude».

El contenido de la tesis se estructura en dos partes, una primera dedicada a los aspectos preliminares: delimitación del objeto de estudio, descripción de la metodología adoptada y, por último, análisis de las fuentes constitucionales de la reforma estatutaria. En la segunda parte se estudia la regulación de las normas que articulan los diversos trámites que ha de seguir la reforma de los Estatutos de Autonomía hasta su definitiva aprobación. Exponiéndose, en primer término, el procedimiento tipo para la reforma estatutaria, a continuación, se analizan las especialidades del procedimiento tipo y, por último, se estudian los procedimientos especiales de reforma.

El tema objeto de estudio se caracteriza por las notas de diversidad, contradicción, imperfección y proliferación de lagunas, que hacen de las disposiciones reguladoras de la reforma de los Estatutos de la Autonomía un conjunto normativo de muy difícil interpretación y aplicación. En este sentido, los objetivos básicos que han marcado nuestro estudio de la regulación de la reforma estatutaria son, resumidamente:

1.º Denunciar y poner de manifiesto las imperfecciones, insuficiencias y omisiones normativas.

2.º Proponer soluciones de interpretación e integración que permitan la aplicación válida —es decir, constitucional y estatutaria— y, por consiguiente, eficaz de las normas.

3.º Vindicar y orientar una mejora legislativa postulando la modificación de los Reglamentos de los Parlamentos Territoriales y del Congreso de los Diputados y del Senado, en orden a un imprescindible perfeccionamiento de determinados trámites del procedimiento para la reforma de los Estatutos de Autonomía.

4.º Coadyuvar a que no se reproduzcan en la reforma estatutaria las anomalías, irregularidades e, incluso, flagrantes vulneraciones constitucionales en que se incurrió durante el proceso de elaboración de los distintos Estatutos.

A continuación se expone, sumariamente, el contenido básico y las principales conclusiones de la investigación:

a) La Constitución y los Estatutos de Autonomía articulan un auténtico sistema reformativo con principios, criterios y técnicas normativas propias. De ahí que resulte imprescindible abordar el estudio de la reforma estatutaria desde la regulación que hacen las propias normas y bajo los principios que las informan. Cualquier acercamiento apriorístico al tema está destinado a proporcionar conclusiones viciadas.

b) El sistema reformativo se caracteriza por la existencia de un procedimiento tipo —común y general— al que responden todos los Estatutos de Autonomía con independencia de la vía de elaboración. Junto al procedimiento tipo coexisten ciertas especialidades y una serie residual de procedimientos especiales, cuya «ratio» radica en la especificidad de los supuestos concretos de reforma estatutaria que regulan.

c) El procedimiento tipo se estructura en dos fases para la aprobación de la reforma estatutaria. Una primera de aprobación comunitaria y otra posterior de aprobación estatal.

d) La fase de aprobación comunitaria tiene su origen en la reserva que efectúa la Constitución a favor de los Estatutos de Autonomía para la regulación del procedimiento reformativo y que sólo está condicionada por la exigencia constitucional de que la reforma estatutaria revista la forma de

Ley orgánica. Esta libertad de normación ha posibilitado que la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de reforma de sus propios Estatutos de Autonomía sea configurada como la fase decisiva, de auténtica resolución, hasta poder afirmar que, jurídicamente, el contenido de la reforma estatutaria se determina sólo y exclusivamente en la fase comunitaria.

e) La fase estatal de aprobación de la reforma estatutaria tiene como único objeto articular normativamente la incorporación de la reforma al ordenamiento jurídico. En este sentido, la Constitución preceptúa la aprobación mediante Ley orgánica de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

f) La existencia de una fase de aprobación comunitaria previa a la estatal modifica radicalmente el sentido y la tramitación de la Ley orgánica típica, que se reduce, en último extremo, a un voto de ratificación del texto aprobado por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

g) La intervención de órganos generales del Estado y órganos de las Comunidades Autónomas en el procedimiento para la reforma estatutaria manifiesta la naturaleza jurídica compleja de los Estatutos de Autonomía. Pues si bien la reforma ha de ser aprobada mediante/como Ley orgánica por las Cortes Generales, el contenido de la misma lo determinan las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

h) En ningún caso puede reconducirse a una simple iniciativa legislativa la intervención de las Comunidades Autónomas —por medio de sus Asambleas Legislativas— en el procedimiento reformativo de sus Estatutos. Este reduccionismo constituye una patente violación de la Constitución y de los Estatutos que, por un lado, configuran la iniciativa para la reforma estatutaria como una iniciativa legislativa especial y, por otro, caracterizan la participación de los órganos de representación de la voluntad comunitaria como auténtica fase de resolución y aprobación de la reforma.

i) La incidencia del procedimiento reformativo en la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y la privilegiada rigidez que les proporciona implica, inexorablemente, una posición peculiar de los Estatutos en el sistema de fuentes, que los hace inmunes a cualquier norma jurídica, exceptuando la reforma constitucional. Así pues, nomotéticamente, la reforma estatutaria es una norma jurídica que formalmente aparece como una Ley orgánica pero cuyo contenido, iniciativa y procedimiento son específicos.

j) En aras de una mayor coherencia del sistema reformativo, postulamos el carácter paradigmático de la iniciativa del procedimiento para la reforma estatutaria atribuida a órganos de la Comunidad Autónoma. Por contra, consideramos perturbador y disfuncional el ejercicio de la iniciativa estatal. Asimismo, reivindicamos la importancia del papel que debe desempeñar la voluntad municipal para impulsar el proceso de reforma.

k) La regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía evidencia el postergamiento de la provincia: su voluntad carece de relevancia jurídica. Este dato normativo se encadena en el proceso lógico e histórico de la organización territorial de España, que pone de manifiesto la incompatibilidad racional provincial con un Estado de Comunidades Autónomas.

l) Las especialidades del procedimiento tipo y los procedimientos especiales para la reforma estatutaria tienen un carácter excepcional y residual. Su «ratio» estriba en la necesidad de articular formalmente ciertas peculiaridades que presentan algunos supuestos de reforma. Dada su naturaleza excepcional, todas las lagunas, insuficiencias normativas y antinomias que presentan han de integrarse merced a la regulación del procedimiento tipo para la reforma estatutaria.

m) La Ley orgánica de transferencia o delegación prevista en el artículo 150,2 de la Constitución en ningún caso debe sustituir a la reforma estatutaria como procedimiento para la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas «de segundo grado». Habida cuenta que la reforma estatutaria para la ampliación de competencias regulada en el artículo 148,2 constituye un supuesto específico que preceptúa la única vía constitucionalmente idónea para la ampliación competencial; frente al carácter genérico, indeterminado y excepcional del instrumento normativo recogido en el artículo 150,2 de la Ley Fundamental.

n) Ante las lagunas y antinomias que presenta la regulación del procedimiento para la reforma estatutaria, es necesaria una revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. El objetivo de esta tarea revisora es desarrollar adecuadamente el procedimiento tipo y, en general, todo el sistema reformativo latente en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

ñ) En fin, el sistema reformativo latente en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, tal como se interpreta y expone en la tesis, cons-

tituye la clave jurídica que posibilita la evolución y el dinamismo de las Comunidades Autónomas y, por ende, de toda la vertebración territorial del Estado. Asimismo supone un elemento de garantía y defensa de los Estatutos de Autonomía y, por ello, de la Constitución española de 1978.

JULIA CELDRÁN RUANO