

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO

Por RAFAEL JIMENEZ ASENSIO

SUMARIO

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: 1.1. La reforma del Estatuto: cambio formal y cambio no formal. Supuestos. 1.2. Las cláusulas de reforma y su sentido ambivalente: la reforma como garantía y la reforma como control.—2. UN PRESUPUESTO BÁSICO: LA NATURALEZA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LA REFORMA. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y REFORMA DEL ESTATUTO: 2.1. La naturaleza del Estatuto de Autonomía: breves consideraciones: 2.1.1. El Estatuto como ley orgánica especial. 2.1.2. El Estatuto como norma de carácter bifronte. 2.1.3. El Estatuto como norma subordinada jerárquicamente a la Constitución. 2.1.4. El sistema de reforma del Estatuto como elemento determinante de su naturaleza. 2.2. Reforma de la Constitución y reforma del Estatuto.—3. EL CAMBIO NO FORMAL O LA POLÉMICA SOBRE LAS MUTACIONES ESTATUTARIAS: 3.1. Las mutaciones estatutarias y la reforma tácita. 3.2. Algunos supuestos puntuales de posibles mutaciones estatutarias. 3.2.1. Mutaciones estatutarias fruto de la dinámica externa o desarrollo constitucional: a) Mutaciones estatutarias por alteración en más del contenido competencial de la Comunidad Autónoma; b) Mutaciones estatutarias por alteración en menos de su contenido competencial. 3.2.2. Mutaciones estatutarias fruto de la dinámica interna o desarrollo estatutario: a) Mutaciones estatutarias por leyes ordinarias de la propia Comunidad Autónoma; b) Mutaciones estatutarias derivadas del comportamiento político-institucional.—4. EL CAMBIO FORMAL O LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: 4.1. Procedimiento general. 4.1.1. Iniciativa de la propuesta de reforma. 4.1.2. Aprobación de la propuesta de reforma: La iniciativa de reforma. 4.1.3. Aprobación inicial de la reforma: la intervención de las Cortes Generales. 4.1.4. Aprobación definitiva de la reforma: la intervención del cuerpo electoral vasco. 4.2. Procedimientos especiales. 4.2.1. El procedimiento especial del artículo 47.1 EAPV: a) Objeto de la reforma; b) Procedimiento de la reforma. 4.2.2. El procedimiento de reforma del ar-

tículo 47.2 EAPV: a) Objeto de la reforma; b) Procedimiento de la reforma. 4.2.3. El procedimiento especial del artículo 47.3 EAPV: a) Objeto de la reforma; b) Procedimiento de la reforma. 4.2.4. El procedimiento especial del artículo 8 EAPV: a) Objeto de la reforma; b) Procedimiento de la reforma.

1. A MODO DE INTRODUCCION

1.1. *La reforma del Estatuto: cambio formal y cambio no formal. Supuestos*

Si pretendemos estudiar la institución de reforma de los Estatutos de Autonomía, y en concreto del Estatuto Vasco (en adelante EAPV), sería vano limitarse a los procedimientos contemplados en los artículos 46 y 47 EAPV (1). Ello no nos daría, obviamente, más que una perspectiva parcial.

En efecto, el Estatuto de Autonomía, como cualquier texto normativo, sufre una tensión dialéctica entre su contenido estático, esto es, el conjunto de normas plasmadas en su texto, y el devenir histórico fruto de la dinámica jurídico-política, que, en alguna medida, erosiona paulatinamente su contenido inicial, lo moldea o inclusive lo enriquece en función del dato extrajurídico de la correlación de fuerzas existentes en un momento dado o de múltiples cuestiones que tendremos tiempo de analizar.

Lo cierto es que el Estatuto, políticamente, es un compromiso —con mayor o menor consenso—, resultado de un equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participaron en su nacimiento (2). En cualquier caso, no nos interesa acentuar los datos extrajurídicos, sino centrarnos específicamente en un análisis jurídico de los cambios estatutarios —que, con mayor precisión conceptual, deberíamos llamarlos, salvo excepciones, cambios en el contenido estatutario—. A tal efecto, es oportuno traer a colación una cita de Kelsen cuando afirmaba que «no es... un fenómeno específico de las normas constitucionales, sino propio de todos los dominios del Derecho el hecho del "cambio de constitución", consistente en que el manejo de las normas constitucionales va variando paulatinamente e insensiblemente, ya atribuyendo a las palabras invariables del texto cons-

(1) Véase, sobre este tema, GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, «Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. I (de próxima aparición), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984, págs. 11 y sigs.

(2) Véase KÄRL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, página 163.

titucional un sentido que no es el primitivo, ya formándose una práctica constitucional en contradicción notoria con el texto y con todo sentido posible de la constitución» (3).

Esta concepción de Kelsen de los cambios constitucionales inspira, como es obvio, su traslación conceptual, *mutatis mutandis*, a lo que hemos denominado como cambios estatutarios (4).

* * *

Si ya antaño Loewenstein se quejaba del sorprendente abandono en el que se encontraba la problemática de la reforma constitucional en el campo del Derecho público (5), no es menor el abandono actual del tema de la reforma de los Estatutos de Autonomía, pese a la inmensidad de trabajos que existen sobre aspectos puntuales del ordenamiento autonómico español y de los ordenamientos particulares de cada Comunidad Autónoma.

Es por ello que si queremos elaborar una simple aproximación dogmática a la institución de la reforma estatutaria, deberemos trasladar conceptos y categorías empleados en el análisis de la reforma constitucional o, mejor dicho, en la vertiente dinámica de la estructura constitucional (6).

No obstante, habrá que ser conscientes de la distinta posición de ambas normas en el ordenamiento jurídico, pues no es preciso insistir en exceso en que la Constitución ocupa, según luego podremos ver más de-

(3) HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, 15.ª ed., Madrid, 1979, pág. 332 (traducción: LUIS LEGAZ LACAMBRA).

(4) Por lo demás, el empleo de esta terminología se encuentra también en CARLOS DE CABO MARTÍN, *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1978. De allí recogemos, de igual modo, la distinción entre «cambio formal» y «cambio no formal» (págs. 12 y sigs.).

(5) LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, *ob. cit.*, pág. 162. Allí afirma, en nota a pie de página, que siguen teniendo importancia en este tema los trabajos de GEORGE JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3.ª ed., Berlín, 1922, págs. 519 y sigs., y *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlín, 1906.

(6) Sobre este tema, MANUEL GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, págs. 128 y sigs. También GIUSEPPE DE VERGOTTINI, voz «Constitución», en *Diccionario de Política*, dirigido por NORBERTO BOBBIO y NICOLA MATTEUCCI, Siglo XX, Madrid, 1982, pág. 377.

Por lo que respecta a la traslación de esos conceptos al análisis de la reforma estatutaria, GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, *ob. cit.*, pág. 11. En cualquier caso, la tesis no es pacífica, pues SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 312, niega la posibilidad de que existan «reformas *extra ordinem* del Estatuto», si bien con un cúmulo de matices que esperamos poder comentar.

tenidamente, un lugar claro de preeminencia normativa y que los Estatutos de Autonomía deben interpretarse en coherencia y de acuerdo con las prescripciones constitucionales. Pero ello no implica, necesariamente, el que los Estatutos no sufran alteraciones, transformaciones o mutaciones en su contenido fruto —como decía Kelsen— del distinto sentido atribuido a las palabras o de la propia práctica constitucional.

En cualquier caso, y de cara a un análisis dogmático de la institución, nada impide que se puedan emplear los conceptos de *Verfassungänderung* y *Verfassungswandlung*, que fueron traducidos por García Pelayo como reforma constitucional y mutación constitucional, respectivamente (7). Aunque el segundo término (*Verfassungswandlung*) ha sido también traducido como «falseamiento constitucional» (8).

Así, pues, y centrándonos en el tema objeto de estudio, entendemos por cambio formal del Estatuto la adecuación del mismo a la dinámica sociohistórica realizada mediante los procedimientos que prevé expresamente el propio Estatuto de Autonomía. Este cambio formal sería equiparable a lo que se considera como reforma del Estatuto en sentido estricto. Aunque también habría que diferenciar entre un concepto exclusivamente formal (técnicas procedimentales) frente al concepto material de la reforma (que sería el resultado y el grado de afectación o cambio producido).

En esta última dirección se puede afirmar que el EAPV, en su título dedicado a la reforma del Estatuto, se fundamenta principalmente en un concepto formal de la reforma, aunque ligeramente matizado, por lo que respecta a los procedimientos especiales (art. 47) en función del objeto o contenido material. Ahora bien, lo que se regula son principalmente procedimientos, esto es, cauces formales para llevar a buen puerto un objetivo concreto de reforma material.

Siguiendo otra vez a Loewenstein, podríamos afirmar que existiría técnicamente una reforma estatutaria solamente en el caso de que «se añada

(7) *Derecho constitucional...*, *ob. cit.*, pág. 137. FRANCISCO AYALA, en su traducción del libro de CARL SCHMIT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pág. 115, también traduce *Verfassungänderung* como reforma constitucional. Idéntica traducción hace ALFREDO GALLEGO ANABITARTE del libro de LOEWENSTEIN *Teoría de la Constitución*, *ob. cit.* (véase la nota explicativa que se recoge en las páginas 164-165). Véase también JOSÉ ELIZALDE, *Apuntes de Derecho Político* (ELIZALDE y LÓPEZ GUERRA), Departamento de Derecho Político, Universidad de Extremadura, Cáceres (1979-1980), 2.º trimestre, pág. 22.

(8) SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho Político*, Granada, 1959, págs. 397 y sigs. Es muy posible que SÁNCHEZ AGESTA lo tomara de M. HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Sirey, París, 1929, pág. 260.

algo al texto existente en el momento de realizar la modificación (suplemento), o bien se suprime algo (supresión) o bien se sustituye el texto existente por otro (cambio) (9).

* * *

Por otra parte, según veíamos, el Estatuto, como cualquier otra norma, puede sufrir cambios, «aunque permanezca inalterable su texto», su transformación puede venir también por cauces distintos a los que se prevén formalmente en la norma (10). En efecto, nosotros entendemos por cambios no formales todas aquellas mutaciones, alteraciones, transformaciones, etc., que se pueden producir en el Estatuto, sin variar su texto, como resultado de la propia dinámica del ordenamiento en que éste se encuentra inmerso. No obstante, habría que precisar más el concepto o, mejor dicho, el sentido que nosotros le damos: cambio formal es el ajustado a las reglas procedimentales contempladas en la propia norma para su reforma; cambio no formal será aquel que se realiza al margen del propio texto estatutario, sin perjuicio de que encuentre una habilitación —sea genérica o concreta— en otra norma (v. gr., Constitución). Todavía habría que ir un poco más lejos: podría existir un cambio no formal total (destrucción de la Constitución, supresión de la Constitución o reforma constitucional que cambiare totalmente el modelo territorial, etc.) (11) y podría también existir un cambio no formal parcial, esto es, que afectare al contenido puntual de alguna o algunas previsiones estatutarias (por el distinto sentido que se le dé a las palabras o por la propia dinámica constitucional, según veremos).

En el primer caso —cambio no formal total— no se puede hablar de mutación estatutaria, pues la norma (Estatuto) no existe a nivel jurídico-normativo, es decir, es expulsada del ordenamiento con carácter definitivo. En el segundo supuesto —cambio no formal parcial—, y siempre que no sea debido a una reforma constitucional, hablaremos —aunque puede haber gran carga polémica en la expresión— de mutaciones estatutarias, en la medida en que si algo debe caracterizar a la mutación es la posibili-

(9) LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 175.

(10) GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional...*, ob. cit., pág. 137. Como es obvio, las palabras reproducidas se refieren en concreto a los textos constitucionales, pero nada impide, a nuestro juicio, el que puedan ser enteramente aplicables en el supuesto estatutario.

(11) Sobre estos conceptos, véase CARL SCHMITT, ob. cit., págs. 115 y sigs.

dad de retorno a la situación inicial o, como diría Hauriou, que «el texto dormido pueda despertarse» (12).

En puridad, salvo supuestos muy concretos, se debería obviar la expresión «mutaciones» y sustituirla, en el caso que nos ocupa, por transformaciones (o cambios) en el contenido competencial del Estatuto de Autonomía o de la Comunidad Autónoma. Transformaciones (o cambios) que pueden ir encaminadas a dotar de mayor contenido competencial a la Comunidad Autónoma (150.1 y 150.2 CE), lo cual no implica ampliación *definitiva* del marco competencial autonómico ni del Estatuto de Autonomía. También se pueden producir transformaciones (o cambios) que vayan dirigidas a restringir el contenido competencial derivado del Estatuto como norma (arts. 93 y 150.3 CE), transformaciones que teóricamente tienen un carácter *provisional* (y no definitivo) en ambos casos y *excepcional* sólo en el segundo. Igualmente, se podrían haber variado en el texto estatutario el sentido inicial de las palabras o conceptos empleados, ya sea por resoluciones judiciales o por práctica legislativa (leyes de bases: con su grave problema de definición *a priorística* de qué se considera como materia básica). Otro supuesto de transformación (o cambio no formal) se produciría vía legislación ordinaria de la Asamblea Legislativa (como ejemplo, la Ley de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos»). Y, por último, finalmente puede haber mutaciones en sentido estricto en la práctica cotidiana institucional.

Sin perjuicio del carácter polémico de la expresión, y de las dudas que se puedan plantear en torno a su traslación del campo constitucional al estatutario, consideramos oportuno aplicar el concepto *mutación* a todo cambio que se realice en el contenido competencial estatutario y lo minimize o que suponga un mayor marco competencial de la Comunidad Autónoma, pero que no se incardina directamente en el texto, sino que se efectúa mediante otro vehículo normativo (ley marco, leyes orgánicas de transferencias y leyes orgánicas de delegación).

1.2. *Las cláusulas de reforma y su sentido ambivalente: la reforma como garantía y la reforma como control*

Como bien afirma García Pelayo, «como síntesis del enfrentamiento dialéctico entre los supuestos del concepto racionalista de constitución y el hecho de la mutabilidad de la vida histórica nació la idea de una

(12) HAURIOU, *Précis...*, *ob. cit.*, pág. 261.

superlegalidad constitucional, ya que no es posible sustraer la constitución al cambio histórico, éste penetrará en la constitución tan sólo por los casos previstos por ella, es decir, por un método especial de reforma» (13).

La brillante exposición citada nos ahorra multitud de comentarios y nos centra ya sobre este objeto peculiar, que son las cláusulas de reforma, cuya concepción doctrinal se ha escorado fundamentalmente a considerarlas como instrumentos de garantía y defensa de la propia norma (14). Evidentemente, el carácter de superlegalidad de los textos constitucionales y la pretensión de evitar a toda costa que el contenido o la materia constitucional estuviera en manos de mayorías insuficientes y variables motivaron la inclusión de tales cláusulas de reforma o revisión en la práctica totalidad de los textos constitucionales. Estas cláusulas de reforma establecen, normalmente, unos procedimientos más agravados y difíciles para reformar la Constitución que los que se siguen para modificar las leyes ordinarias (15), resultado tal vez de la tensión que se produce entre la necesaria estabilidad del marco constitucional y la adecuación del texto a la dinámica sociopolítica.

Parece, pues, que de esta concepción de las cláusulas de reforma se deriva una contradicción entre la voluntad estática de la norma y el empuje dinámico que obliga a su adecuación. Pero lo que aquí nos interesa es fundamentalmente otra cosa: las cláusulas de reforma cumplen el papel, mayoritariamente destacado por la doctrina, de instrumento de garantía y de defensa de la Constitución. Así se ha afirmado que «lo que inspira los sistemas de revisión es el asegurar la permanencia de la Constitución» (16) o que la «reforma constitucional no es un medio de alteración constitucional, sino un procedimiento de defensa de la Constitución» (17).

(13) GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional...*, *ob. cit.*, pág. 131.

(14) Véase JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO, *La reforma del Estatuto*, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, pág. 1625. También GURUTZ JAUREGUI BEREZIARTU, *ob. cit.*, pág. 13.

(15) HAURIUO, *Précis...*, *ob. cit.*, pág. 259, denomina a la revisión constitucional como «operación legislativa especial», porque las leyes constitucionales «son leyes de primera clase que deben distinguirse de las leyes ordinarias por formalidades o solemnidades especiales». Véase también PEDRO DE VEGA, *Constitución y Democracia*, en *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983, pág. 77.

(16) PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *La reforma constitucional*, en ANDRÉS DE BLAS (compilador), *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, pág. 283.

(17) PEDRO DE VEGA, *La reforma constitucional*, en autores varios, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1977, pág. 220.

La forma de garantizar y defender un texto constitucional es, en efecto, dificultar los cauces de reforma del mismo, articulando un procedimiento (o varios procedimientos) con grandes trabas (reducir el campo de la iniciativa, exigir mayorías muy cualificadas, en algunos casos disolver las Cámaras, dar participación en el proceso al cuerpo electoral, etc.), de lo que normalmente resulta la rigidez constitucional (18). En este sentido, Hauriou decía que «este carácter de rigidez es inherente a la concepción de superlegalidad constitucional» (19).

Pero si el acento se ha puesto en la consideración de las cláusulas de reforma como garantía y defensa del texto normativo, no es menos cierto que se plantean problemas de indudable envergadura a la hora de determinar el grado de rigidez necesario para la reforma. Si se implanta una rigidez acusada, el problema se plantea en otros términos y conduce, como afirma Pedro de Vega, a una dramática alternativa (20), o que el texto normativo no se reforme cuando es necesario o que se adapte a los cambios por «procedimientos subrepticios», lo cual desvirtúa el contenido y alcance del propio texto (21).

Frente a este carácter de las cláusulas de reforma como garantía y defensa del texto aparece tímidamente otra característica menos airada de las cláusulas de reforma: las cláusulas de reforma como control del cambio. En efecto, la doctrina se ha ocupado escasamente de este tema, y si exceptuamos las aportaciones de Carlos de Cabo (22), poco más podemos extraer. Sin embargo, parece claro que por el cauce de las cláusulas de reforma «lo que en realidad hace el sistema político es rodearse de una serie de garantías que permitan en todo momento el control del cambio; un cambio, por otra parte, dosificado, ya que esas garantías se pueden convertir en dificultades insalvables, en instrumentos que debidamente utilizados impidan la penetración de un cambio que vaya más allá de lo tolerable» (23).

Es por ello por lo que en esta sede planteamos el carácter ambivalente de las cláusulas de reforma como garantía y como control. De todos modos,

(18) Sobre rigidez constitucional, PEDRO DE VEGA, *Constitución y Democracia*, ob. cit., pág. 78; íd., *La reforma constitucional*, ob. cit., pág. 221; GARCÍA PELAYO, ob. cit., pág. 231; LOEWENSTEIN, ob. cit., pág. 176; PABLO LUCAS VERDÚ, *Naturaleza, contenido y consecuencias de la rigidez constitucional*, en *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, tomo II, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1959, págs. 107 y sigs.

(19) HAURIOU, *Précis...*, ob. cit., pág. 257.

(20) PEDRO DE VEGA, *La reforma constitucional*, ob. cit., pág. 221.

(21) *Ibidem*.

(22) CARLOS DE CABO MARTÍN, *Sobre la función histórica...*, ob. cit.

(23) *Ibid.*, pág. 23.

poco o nada se puede decir en abstracto, sino que habrá que analizar puntualmente el supuesto fáctico concreto de cara a ver si lo que prima en un modelo es el aspecto garantista (rigidez relativa) o de control (rigidez acusada). Aunque en determinados supuestos la diferencia entre vertiente garantista o vertiente de control pierda sus contornos, por otra parte muy difuminados.

La cuestión ahora estriba en saber si todo lo expuesto, teniendo como referencia obligada a los textos constitucionales, puede ser aplicable en su totalidad o en parte al análisis de las cláusulas de reforma de los Estatutos de Autonomía.

Evidentemente, la pregunta es de difícil solución a estas alturas de la exposición, máxime cuando ni siquiera hemos desarrollado la naturaleza de las normas estatutarias. No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, sí podemos anticipar que existe una franja doctrinal que también pone el acento en la concepción de las cláusulas de reforma estatutaria como instrumentos de garantía y defensa de la propia norma (24). Así, se ha afirmado que «la Constitución y consecuentemente el Estatuto de Autonomía han previsto las cláusulas de reforma no sólo como un mecanismo para la adaptación de la norma a la dinámica social, sino fundamentalmente como instrumento de garantía y defensa de la propia norma estatutaria, tanto desde su punto de vista interno como, sobre todo, sistema de protección en cuanto parte integrante del ordenamiento estatal» (25).

No obstante lo anterior, es necesaria alguna precisión: al analizar los procedimientos de reforma estatutaria, podremos observar la cantidad inmensa de trabas procedimentales, que dan como consecuencia obligada la instauración de unos procedimientos excesivamente agravados y que dotan a los procedimientos de reforma de un carácter «rígido o superrígido» (26).

(24) JOSÉ LUIS CASCAJO, *La reforma del Estatuto*, ob. cit., pág. 1626; GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, *Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto...*, ob. cit., página 13.

(25) GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, ob. cit., pág. 13.

(26) JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, 2, Labor, Barcelona, 1982, quienes afirman, en la pág. 370, que tal configuración rígida o superrígida «comportará problemas en el futuro, añadiendo así más dificultades a una cuestión de por sí compleja en todos sus aspectos». El carácter rígido del Estatuto como norma lo defiende también MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., pág. 291. La superrigidez, GARCÍA DE ENTERRÍA, referida al artículo 152.2 CE, en *La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en MANUEL RAMÍREZ (editor), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 479. También CASCAJO CASTRO, *La reforma del Estatuto*, ob. cit., pág. 1626.

Si analizamos individualmente cualquier fase del proceso de reforma estatutaria (iniciativa de la propuesta, aprobación de la propuesta, aprobación inicial o aprobación definitiva) o si analizamos el procedimiento en su conjunto, con toda la complejidad que le es inherente, no podemos llegar a otra conclusión. Así, bien se podría decir que estos «procedimientos agravados», sin perjuicio de que puedan también estimarse como instrumentos de garantía y defensa de la propia norma estatutaria, tienen un alto componente de control del procedimiento de reforma, pues están «de tal manera concebidos, que la técnica de reforma se convierte objetivamente en una técnica para dificultar la reforma» (27).

La conclusión parece obvia: las cláusulas de reforma estatutaria tienen un carácter marcadamente ambivalente, según se desprende del diseño constitucional y estatutario de las mismas, pues son, por una parte, instrumentos de garantía y defensa de la norma frente a posibles ataques, es decir, sirven de elemento protector; pero también, por su articulación concreta y del examen de los requisitos y fases procedimentales, se puede defender la tesis de que tienen un carácter neto de control que permite, como decía De Cabo, una dosificación del cambio, o sea, un seguimiento puntual de la adecuación normativa del texto estatutario a la realidad dinámica en la que éste se inserta (28).

2. UN PRESUPUESTO BASICO:

LA NATURALEZA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA Y LA REFORMA. REFORMA DE LA CONSTITUCION Y REFORMA DEL ESTATUTO

2.1. *La naturaleza del Estatuto de Autonomía: breves consideraciones*

De cara a un estudio general sobre la institución de reforma del Estatuto de Autonomía, es preciso realizar previamente algunas consideraciones en torno a la naturaleza de la norma en cuestión en aras a determinar el modo de incardinación de ésta en el ordenamiento jurídico general, así como para analizar la incidencia que pueda tener el modo particular de reforma en la configuración de la naturaleza del Estatuto. Obvio es decir que las presentes consideraciones serán sumamente breves, pues su pretensión no es otra que permitir un correcto enfoque del problema con el objetivo del desarrollo ulterior de este tema.

A tal efecto, los puntos más relevantes que configurarían la naturaleza

(27) CARLOS DE CABO MARTÍN, *Sobre la función histórica...*, ob. cit., pág. 20.

(28) CARLOS DE CABO, ob. cit., pág. 23.

del Estatuto, bajo una perspectiva exclusivamente jurídica, serían los siguientes:

- a) El Estatuto es una *Ley orgánica especial*.
- b) El Estatuto es una norma con un carácter bifronte, esto es, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (como ordenamiento particular) y fuente del derecho del ordenamiento general.
- c) El Estatuto está subordinado jerárquicamente a la Constitución.
- d) El peculiar sistema de reforma del Estatuto es un elemento determinante de su naturaleza.

Veamos muy brevemente estas cuestiones, que inciden en la naturaleza de la norma estatutaria.

2.1.1. *El Estatuto como Ley Orgánica*

En torno a la naturaleza de los Estatutos hay abierta una viva polémica doctrinal. Sin ánimo de entrar en la misma, vamos a sintetizar al menos, y a riesgo de pecar de esquematismo, dos planteamientos opuestos:

a) Los «Estatutos de Autonomía son leyes estatales que tienen el carácter de orgánicas: ésta es su naturaleza» (29).

b) «Los Estatutos de Autonomía son leyes en las que coinciden dos voluntades. Y esto es lo específico del mismo. Toda la vida del Estatuto de Autonomía, desde su origen hasta sus posibilidades de revisión, está marcada por este hecho. No se trata, ciertamente, de la Constitución de un estado miembro de un Estado federal, pero tampoco de una ley estatal con especificidades procedimentales» (30).

Entre estas dos posturas opuestas se articulan otras muchas que no es lugar ni momento de exponer aquí. Así, por ejemplo, se ha dicho que las leyes orgánicas aprobatorias de los Estatutos de Autonomía tramitados por el procedimiento de acceso que prevé el artículo 151 CE son «actos legislativos complejos» (31).

(29) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, ob. cit., pág. 287.

(30) JAVIER PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 135. En sentido más matizado, IGNACIO MARÍA DE LOJENDIO E IRURE, *El modelo autonómico de la Constitución de 1978*, en *Primeras Jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, I, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, página 33, donde se dice que «lo que diferencia a los Estatutos de Autonomía de otras normas del mismo nombre es que no son, como veremos, simples concesiones estatales o producto exclusivo de las Cortes Generales».

(31) JESÚS LEGUINA VILLA, *Las Comunidades Autónomas*, en PEDRIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA (directores), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, primera edición, pág. 760.

Parece meridianamente claro que el Estatuto de Autonomía se inserta en el ordenamiento general a través del vehículo formal de la Ley Orgánica. Esto es una evidencia, por otra parte resaltada en el propio texto constitucional (arts. 81.1 y 147 CE). Otra cosa será, evidentemente, si analizamos el proceso de elaboración de la norma estatutaria relativizando el dato jurídico-formal y, en concreto, su modo de exteriorización. En tal caso es lógico reconocer que el Estatuto se presenta como una ley orgánica peculiar, aunque esta peculiaridad no se pueda deducir sólo de su singularidad en el modo de elaboración impregnado de un fuerte contenido «pacionado». La peculiaridad será determinante, según veremos, si nos detenemos en los mecanismos especiales de protección que significan las cláusulas de reforma.

En fin, el Estatuto se incardina en el ordenamiento general a través de la Ley Orgánica, pero en cualquier caso se trata de una *lex specialis* dentro de la categoría general de las leyes orgánicas. Así, por ejemplo, Jaime Nicolás nos dice que «para el Tribunal Constitucional, los estatutos de autonomía disfrutaban de cierta consideración, que no de rango, de constitucionalidad» (32).

2.1.2. *El Estatuto como norma de carácter bifronte*

A pesar de que el Estatuto de Autonomía se incardine en el ordenamiento general a través de su plasmación formal como Ley Orgánica, se debe estimar que goza de un carácter bifronte. Tal carácter se deduce nítidamente del artículo 147.1 CE.

En efecto, en base a tal previsión constitucional, se revela lo siguiente:

a) El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y como tal vértice de la pirámide del ordenamiento vasco. Toda la normativa autonómica está supeditada al Estatuto por una relación jerárquica. El Estatuto contiene —y éste es un dato de gran importancia cualitativa de cara a la institución de reforma— las competencias asumidas dentro del marco constitucional. El baremo para medir el *quantum* de autogobierno es el nivel competencial asumido.

b) El Estatuto es también fuente del Derecho del ordenamiento general, encontrándose sujeto a la Constitución, de la que obviamente nace y en la que encuentra su límite. No de otro modo puede entenderse la

(32) JAIME NICOLÁS MUÑIZ, *El Tribunal Constitucional y las fuentes del Derecho*, ponencia presentada al ciclo *Tribunales Constitucionales y Autonomías Territoriales*, Facultad de Derecho, Donostia-San Sebastián, diciembre 1984; de próxima aparición en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, volumen II, IVAP, Oñati.

previsión del artículo 147.1 CE de que el Estado lo reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Así, podemos concluir con Leguina que «los Estatutos ofrecen, pues, una doble naturaleza o, si se prefiere, pueden ser contemplados, dentro de las fuentes del Derecho, desde una doble perspectiva ordinamental: el ordenamiento regional (*sic*) y el ordenamiento estatal» (33).

2.1.3. *El Estatuto como norma subordinada jerárquicamente a la Constitución*

Según hemos visto, el Estatuto nace expresamente de las previsiones constitucionales (al margen de que se puedan plantear cuestiones de otra índole con el contenido de la disposición transitoria segunda CE). Pero la Constitución no sólo es la base, sino también el límite.

Efectivamente, y a pesar de que todo el proceso de autonomización esté impregnado del principio dispositivo, los Estatutos juegan en el marco de la Constitución. Y es más, si conceptuamos a la Constitución como norma, fácilmente se puede advertir la primacía jerárquica del texto constitucional sobre el Estatuto.

Este principio de subordinación jerárquica fue categóricamente expuesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de mayo de 1982 (34), al afirmar «el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte». Este carácter subordinado se materializa, como es obvio, en una relación jerárquica Constitución-Estatuto, de tal modo que «la primera deberá ser aplicada con exclusión de los segundos cuando se descubra cualquier contradicción entre los dos textos» (35).

La misma sentencia citada del alto Tribunal expone, en su fundamento jurídico primero, que «el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste».

La argumentación del Tribunal es contundente, pero tal carácter —la Constitución como parámetro de constitucionalidad del Estatuto— puede

(33) JESÚS LEGUINA VILLA, *ob. cit.*, pág. 759.

(34) STC 18/1982, de 4 de mayo (fundamento jurídico primero).

(35) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía normativa del título VIII...*, *ob. cit.*, pág. 481.

resultar también de la simple lectura de algunos preceptos constitucionales (9.1 y 147.1 CE), además de lo que prevé el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2.1.4. *El sistema de reforma del Estatuto como elemento determinante de su naturaleza*

El artículo 152.2 CE determina con claridad 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 tiene un gran paralelismo con el artículo 147.3 CE, en su primer inciso, y la única diferencia estriba en que el artículo 152.2 requiere la intervención del cuerpo electoral autonómico de cara a refrendar la reforma. Si bien, aunque el artículo 152.2 CE guarda silencio en torno a la aprobación por el vehículo formal de ley orgánica de la reforma del Estatuto, nada se puede oponer a que toda reforma de cualquier Estatuto para su perfeccionamiento exija de ley orgánica. No sólo por el propio paralelismo jurídico que debe existir entre el procedimiento de elaboración y el procedimiento de reforma, sino porque el artículo 147.3 se debe entender aplicable a todas las Comunidades Autónomas independientemente de cuál sea la vía de acceso a la autonomía que se haya empleado. Abunda también en la idea expuesta el dato formal de la exigencia de mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, para la modificación de cualquier ley orgánica (art. 81.2 CE).

Se puede afirmar, pues, que a tenor de lo previsto en las disposiciones constitucionales referidas a este tema «rige aquí también un principio general dispositivo que remite a lo que establezcan los propios Estatutos» (36). Esto es, la Constitución se remite a los propios Estatutos para que determinen los procedimientos para su reforma, procedimientos que se contemplarán normalmente mediante la articulación de cláusulas de reforma. Es obvio que tales cláusulas, aparte de estar recogidas habitualmente en los textos constitucionales, no suele ser común su inclusión en normas secundarias, es decir, en normas que se encuentran supeditadas al ordenamiento constitucional. Aunque, justo es reconocerlo, en los Estados compuestos de tipo federal sí que aparecen como parte integrante de las Constituciones de los Estados miembros (37).

(36) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1632.

(37) Cfr. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, *ob. cit.*, págs. 185 y sigs., y sus referencias a los estados miembros en Estados Unidos y a los Länder.

Las únicas excepciones al principio dispositivo consistirían en la previsión del referéndum y en la aprobación por ley orgánica del Estatuto. De aquí ya se puede advertir que cualquier procedimiento que se prevea en el Estatuto, aunando las dos prescripciones constitucionales expuestas, tenderá a ser un procedimiento complejo. Es por ello que sin otros datos bien podemos afirmar, tal y como hace la mayor parte de la doctrina (38), que se trata de una regulación que dota al Estatuto de una «rigidez reforzada» (39).

El tema del procedimiento de reforma del Estatuto marca las distancias entre ley orgánica como categoría general y Estatuto como ley especial. En este sentido, es oportuno traer a colación la fundamentación que se contempla en un voto particular a la STC de 13 de febrero de 1981 (40), que en concreto dice:

«Dentro del marco trazado por el artículo 149, la competencia propia de las Comunidades Autónomas viene determinada por sus respectivos Estatutos, que sólo pueden ser modificados por el procedimiento que en ellos mismos se establezca (arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución)... Ninguna ley general, ni orgánica, ni ordinaria (y *a fortiori*, ninguna ley particular) pueden modificar, sin embargo, las competencias así establecidas.»

En términos parecidos se ha expresado García de Enterría al afirmar que, aunque el Estatuto está subordinado a la Constitución, «es superior a las leyes, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas (y tanto respecto a las leyes ordinarias como sobre las leyes orgánicas —art. 81 CE— y de armonización —art. 150.3 CE—)» (41). Independientemente del hecho de aceptar o no la superioridad jerárquica del Estatuto sobre el resto de las normas (excepto la Constitución), sí que parece claro que el Estatuto está protegido por su procedimiento especial de reforma, protección a la que hay que añadir la reserva competencial de materia estatutaria (art. 147.2 CE). En consecuencia, se puede defender que los procedimientos de reforma del Estatuto, aparte de ser una garantía o defensa

(38) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía...*, *ob. cit.*, pág. 479; CASCAJO, *ob. cit.*, página 1626; DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *El régimen...*, *ob. cit.*, pág. 370.

(39) LOJENDIO E IRURE, *El modelo autonómico...*, *ob. cit.*, pág. 36.

(40) Voto particular sobre el motivo cuarto que formulan conjuntamente los magistrados don JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA y don FRANCISCO RUBIO LLORENTE, en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 1, Congreso de los Diputados, Servicio de Estudios, Madrid, mayo de 1981, pág. 49.

(41) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía normativa del título VIII...*, *ob. cit.*, pág. 478.

de la norma, son elementos determinantes de la naturaleza de la norma misma frente al resto de leyes orgánicas.

En fin, es obvio que el Estatuto de Autonomía goza de una naturaleza peculiar determinada por los cuatro rasgos que hemos enunciado y su combinación entre sí, pues si bien se incardina en el ordenamiento general por el cauce formal de la ley orgánica, no es un ejemplo *más* de esta especial categoría normativa, sino que a su vez puede ser calificado como fuente peculiar, dado que, al margen de su procedimiento de elaboración —dato de gran importancia y con frecuencia olvidado—, goza de un sistema especial de protección frente al resto de leyes orgánicas y no orgánicas mediante la articulación de un procedimiento singular de reforma (cláusulas de reforma). Así, puede afirmarse que «la forma de la ley orgánica presta a los estatutos de autonomía que ella vehicula igual fuerza de ley activa que a la propia ley orgánica como categoría general; sin embargo, al menos por lo que respecta a su reforma, los estatutos de autonomía disfrutaban de una fuerza de ley negativa distinta a la de la ley orgánica» (42).

2.2. *Reforma de la Constitución y reforma del Estatuto*

Frente a la tesis expuesta en el apartado anterior y relativa a que el Estatuto es inmune a cualquier ley y que sólo puede ser alterado por sus procedimientos propios de reforma (43), cabe oponer algunas situaciones excepcionales, en las que el Estatuto puede perder su carácter de norma. Estas serían, siguiendo a Carl Schmitt, las siguientes:

a) *Destrucción de la Constitución*, que supone «supresión de la Constitución existente acompañada de la supresión del poder constituyente» (44). Ello conlleva necesariamente —por el carácter subordinado del Estatuto— la supresión de la norma estatutaria y su expulsión del ordenamiento jurídico.

b) *Supresión de la Constitución*, que supone «una supresión de la Constitución existente, pero conservando el poder constituyente» (45). En este caso hay normalmente un cambio constitucional —cambio de Constitución— que generará la expulsión también de la norma estatutaria, aunque el mantenimiento del poder constituyente podría llevar apa-

(42) JAIME NICOLÁS MUÑOZ, *El Tribunal Constitucional y las fuentes del Derecho*, ob. cit. En el mismo sentido, GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, ob. cit., pág. 14.

(43) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía normativa del título VIII...*, ob. cit., página 479.

(44) CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 110 y 115.

(45) SCHMITT, ob. cit., págs. 109, 110 y 115.

rejado la sustitución también del Estatuto por otro. Pero no sería una reforma, sino un cambio total.

c) *Reforma constitucional*, y siempre que afecte al contenido material del título VIII o al artículo 2.º CE o afecte mediatamente al sistema autonómico podría producir una reforma o expulsión del Estatuto. Ello se debe a la concepción de la Constitución como «competencia de competencias» (46). La Constitución, pues, puede ser modificada en virtud de los procedimientos de reforma contenidos en el título X de la misma (artículos 167 y 168), y tal reforma puede afectar directa o mediatamente al contenido estatutario.

Parece lógico reconocer en este caso que se podría plantear una reforma estatutaria por otra vía distinta a la garantizada por el art. 152.2 CE. Nada se puede objetar siempre que se cumplan los requisitos contemplados en la propia Constitución. La única duda estribaría en qué procedimiento es aplicable en caso de afectar al sistema autonómico o a la distribución territorial del poder, pues ello podría suponer una modificación de la estructura compuesta del Estado (47).

La hipótesis de la reforma constitucional, si bien no se ha planteado formalmente hasta la fecha, no faltan voces autorizadas que abogan por la adecuación del Senado a la estructura territorial del Estado de las autonomías de cara a transformar la Cámara alta en una verdadera cámara autonómica. Por otra parte, se han planteado incluso propuestas de reforma constitucional relativas al modelo autonómico, dirigidas hacia el modelo federal y en aras a potenciar el funcionalismo efectivo de la estructura autonómica (48).

(46) SCHMITT, *ob. cit.*, pág. 118. También GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía...*, *ob. cit.*, pág. 479, apoyándose en STERN.

(47) GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pág. 479, se enfrenta a la cuestión en los siguientes términos: «El único problema que podría plantearse es si una modificación constitucional que implique una alteración sustancial de todos, o de varios, o incluso de algún estatuto aislado, puede implicar, por sí misma, una revisión del artículo 2 de la Constitución, que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; según se decida esta cuestión, el procedimiento y contenido de la reforma constitucional deberá ser distinto, pues si se entendiese afectado dicho artículo el procedimiento deberá equipararse al de una 'revisión total' de la Constitución, según el artículo 168, bastando el de mera reforma (art. 167), mucho más simple, en el otro caso.»

(48) En esta dirección, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primacía...*, *ob. cit.*, pág. 493, donde afirma expresamente lo siguiente: «Todo ello, sin perjuicio de que sea previsible, y aun probablemente inevitable, aunque no inmediatamente, una reforma constitucional ulterior que, partiendo de la situación creada desde las opciones abiertas inicialmente por la Constitución, opciones que una vez consumidas no tiene ya sentido mantener en ésta, organice el sistema de manera más coherente con el modelo final

3. EL CAMBIO NO FORMAL
O LA POLEMICA SOBRE LAS MUTACIONES ESTATUTARIAS

3.1. *Las mutaciones estatutarias y la reforma tácita*

Después de haber examinado la naturaleza jurídica del Estatuto y su posición en el ordenamiento jurídico general, es oportuno, partiendo de las consideraciones anteriores, abordar un tema de gran interés de cara a un análisis dogmático general de la institución de reforma del Estatuto. Se trata de lo que hemos venido denominando como mutaciones estatutarias, sin perjuicio de la polémica doctrinal que se pueda formular en torno a definir si es posible trasladar este concepto propio de la reforma constitucional al estudio del cambio estatutario.

En cualquier caso, y reconociendo que no se trata de una tesis pacífica, si partimos del concepto de cambio no formal del Estatuto que hemos esbozado antes, es decir, como aquel cambio que se realiza al margen de los procedimientos que se prevén en el propio texto y que afecta a su contenido, bien se puede concluir que sí existirán vías de transformación o mutación del texto estatutario distintas a los procedimientos formales de reforma del mismo.

Aceptando la posibilidad real de trasladar categorías propias del Derecho constitucional al estudio de la institución de reforma estatutaria, se podría afirmar que no es el procedimiento previsto la única vía de transformación del Estatuto, pues éste puede estar sujeto a mutaciones constantes en su contenido sin que, por otra parte, se altere absolutamente nada del texto legal (49).

También De Vergottini nos pone en la pista de posibles transformaciones de los textos normativos al afirmar que «cumplen una función importante las modificaciones que se producen lentamente como consecuencia de la evolución y se realizan poco a poco a través de la evalua-

que ha resultado y potencie su funcionalismo efectivo. Yo no creo que esa reforma vaya a ser inmediata, aunque se trate de una apreciación puramente intuitiva, pero también opino que es hacia el modelo federal hacia el que resueltamente habrá de acercarse finalmente dicha hipotética reforma.» El problema, a nuestro juicio, se ubicaría —dado el supuesto que se pretendiera realizar una reforma de tal calibre— en el procedimiento que se debería seguir para llevarla a efecto, esto es, la opción entre la reforma constitucional —poder constituyente constituido (art. 167 CE— o la revisión constitucional —poder constituyente originario (art. 168 CE)—. Sobre esta última diferenciación, véase también LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, págs. 162 y sigs.

(49) GARCÍA PELAYO, referido a los textos constitucionales rígidos, en *Derecho constitucional comparado*, *ob. cit.*, pág. 132.

ción que hacen los órganos constitucionales, la magistratura y el elemento social de los principios constitucionales» (50).

En fin, es obvio que sí puede hablarse de mutaciones estatutarias en el sentido de que el fenómeno mismo resulta de la distancia que existe entre el texto escrito y la realidad estatutaria sujeta a una dinámica particular. Sin embargo, esta tesis no es pacíficamente aceptada en el seno de la doctrina. Así, sintetizando mucho, podríamos hablar de dos posturas contrapuestas: una que acepta la mutación estatutaria y otra que la niega.

a) En primer lugar, Gurutz Jáuregui admite que «nuestro sistema constitucional ofrece *a priori* un amplio campo de actuación a las mutaciones estatutarias, tanto por la propia naturaleza del Estado compuesto como por la forma concreta en que se ha estructurado el sistema autonómico en nuestro texto constitucional» (51). Es, pues, la tesis más abierta en este sentido y, además, la primera formulación que traslada el concepto mutación al análisis de la institución de reforma.

b) Por su parte, Santiago Muñoz Machado niega que pueda existir «una reforma *extra ordinem* del Estatuto» (52). Sin embargo, a pesar de esta afirmación tan categórica, realiza múltiples matizaciones en torno a lo que él denomina como «precisiones de contenido estatutario», «alteración del contenido del Estatuto», «condicionamientos sobrevenidos al ejercicio de las competencias» (arts. 92, 131 o 150.3 CE), etc. (53).

La tesis de Muñoz Machado se apoya, con cierta coherencia, en que estas posibles precisiones, alteraciones o condicionamientos sobrevenidos encuentran su apoyatura en el propio texto constitucional o inclusive en los mismos textos estatutarios. Sin embargo, y muy a pesar de este razonamiento, entendemos que el contenido estatutario se ve de algún modo afectado, por lo que en congruencia con el concepto que mantenemos de cambio no formal podemos seguir sosteniendo la tesis de que hay una mutación estatutaria fruto de la dinámica constitucional abierta. Posiblemente, el concepto mutación no sea el que mejor revele el contenido del hecho que se produce: invariabilidad del texto y transformación de su contenido. Pero nos da igual que se le llame al fenómeno como mutación,

(50) DE VERGOTTINI, *Constitución, ob. cit.*, pág. 379. Sobre este tema véase también un estudio más complejo en COSTANTINO MORTATI, «Costituzione (Dottrine generali)», *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milán, 1962, págs. 197 y sigs. (en particular dedicadas a las modificaciones consuetudinarias y convencionales).

(51) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*

(52) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *ob. cit.*, pág. 312.

(53) *Ibid.*, págs. 311 y 312.

transformación, alteración o modificación. Lo relevante es el hecho en sí no tanto su definición terminológica. Aquí, pues, emplearemos el término mutación siendo conscientes —y lo advertimos una vez más— de que su uso tal vez no sea pacífico.

Se puede defender la existencia de unas alteraciones, modificaciones o mutaciones del contenido estatutario fruto, según veremos: *a)* de la dinámica externa o desarrollo constitucional (leyes orgánicas de transferencia o delegación, leyes de armonización, leyes de bases, interpretación jurisprudencial, etc.), y *b)* de la dinámica interna o desarrollo estatutario (leyes ordinarias de desarrollo estatutario, mutaciones institucionales, etc.).

La característica determinante de la mutación estatutaria, al menos teóricamente, es su *provisionalidad*, esto es, la ausencia de carácter definitivo que para ser tal debe encauzarse por los procedimientos tasados de reforma estatutaria.

Por último, hay que diferenciar conceptualmente la mutación y la reforma tácita. Por reforma tácita se ha entendido tradicionalmente la reforma que se verifica sin cambiar el texto, es decir, manteniendo el texto normativo y adjuntando las modificaciones como anexo o enmienda (54). No obstante, se ha aplicado también en la actualidad el concepto reforma tácita «para significar aquel cambio constitucional que se verifica fuera del texto normativo propiamente dicho sin afectar a artículos ni enmiendas», pudiendo inclusive manifestarse a través de leyes ordinarias (55).

En cualquier caso, e independientemente de que en determinados supuestos pueda ser más clarificador o más acertado el empleo de la expresión «reforma tácita», a efectos de una sistematización exenta de precisiones conceptuales permanentes, preferimos utilizar la expresión mutación constitucional como englobadora de toda alteración, transformación, modificación del texto normativo del Estatuto o de su contenido inicial.

3.2. *Algunos supuestos puntuales de posibles mutaciones estatutarias*

3.2.1. *Mutaciones estatutarias, fruto de la dinámica externa o desarrollo constitucional*

a) Mutaciones estatutarias por alteración en más del contenido competencial de la Comunidad Autónoma.

Se trataría de los supuestos previstos en el artículo 150 CE, aparta-

(54) Cfr. LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 185.

(55) ELIZALDE, *ob. cit.*, pág. 22.

dos 1 y 2. En puridad, no puede hablarse de mutaciones estatutarias en sentido estricto, pues lo único que hay es una elevación de los techos competenciales de la Comunidad Autónoma, aunque sí que afectaría mediatamente al texto estatutario. No obstante, la atribución de facultades normativas (vía ley marco) o la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, no gozarán en ningún caso de los mecanismos especiales de protección en materia de reforma que tiene el contenido estatutario. Se trata —a nuestro juicio— de normas estatales que, por tanto, tienen un carácter teórico provisional en cuanto que la voluntad del órgano que atribuye, delega o transfiere puede mutar, aunque no sea previsible que así lo haga. Es un supuesto que se puede calificar más acertadamente como alteración extraestatutaria de las competencias de la Comunidad Autónoma, aunque su incidencia sobre el texto no se puede obviar.

Se regulan, pues, unos mecanismos de ampliación de las competencias estatutarias mediante leyes *ad hoc* (56). Como ejemplo de lo anterior se encuentran dos leyes orgánicas de transferencias de competencias y de transferencias complementarias dictadas al amparo del artículo 150.2 en favor de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de Canarias (57).

Bien se puede concluir, siguiendo a Gurutz Jáuregui, que pueden existir posibles modificaciones del contenido estatutario sin necesidad de llevar a cabo la reforma del texto y que «un ejemplo evidente e importante lo tenemos en el artículo 150 de la Constitución, en sus apartados 1 y 2» (58).

(56) Voto particular sobre el motivo cuarto de la STC de 13 de febrero de 1981 que formulan conjuntamente los magistrados don JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA y don FRANCISCO RUBIO LLORENTE, fundamento jurídico primero. En el mismo sentido, JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, *ob. cit.*, páginas 390 y sigs.

(57) Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (BOE, núm. 195, de 16 de agosto de 1982), y Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (BOE, núm. 196, de 16 de agosto de 1982). En cualquier caso, se trata de dos ejemplos, a nuestro juicio, un tanto «atípicos» de ampliación del marco competencial (cfr. art. 43.2 ECV y arts. 34 y 35 EAC), si bien por la complejidad inherente al tema, así como por la razón obvia que excede los límites estrictos de este trabajo, preferimos no introducirnos en su análisis puntual.

(58) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 12. Sobre el artículo 150, apartados 1 y 2, cfr. JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO, «Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución», *Revista de la Facultad de Derecho de la*

b) Mutaciones estatutarias por alteración en menos de su contenido competencial.

Muy brevemente vamos a traer a colación algunos ejemplos en los que se pueden dar (al menos cabe la posibilidad) mutaciones estatutarias que alteren, afecten, modifiquen o transformen el contenido competencial del Estatuto y, por tanto, signifiquen una inadecuación entre el texto normativo originario y la práctica constitucional abierta. Normalmente estas mutaciones se producirán vía legislación ordinaria del Estado, pero también se pueden dar supuestos concretos en que la mutación se produzca por el cauce de una ley orgánica (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica de Policías Autónomas, etc.) o por medio de la interpretación jurisprudencial, referida en la mayor parte de los supuestos a la doctrina del Tribunal Constitucional, pero sin que ello exima totalmente a la jurisdicción ordinaria. También deberemos ocuparnos, obviamente, de las leyes de armonización, tratados internacionales, etc.

Así, a modo de apretada síntesis, algunos ejemplos serían los siguientes:

— Las leyes de armonización (art. 150.3 CE). En efecto, el dictado de tales leyes, sin lugar a dudas, supondrá una mutación del contenido competencial estatutario. Algunos autores lo han calificado como instrumento excepcional (59), mientras otros lo consideran como un mecanismo

Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, sobre las Comunidades Autónomas, Madrid, 1981, págs. 101 y sigs.; ELOY GARCÍA LÓPEZ, «El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera de 1983, págs. 85 a 112; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., págs. 459 y sigs. Véase también EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, en *La Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso, Madrid, 1984, páginas 135 y sigs.

(59) LUCIANO VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1980, páginas 313-314; MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 59; LEGUINA VILLA, «Dictamen sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», en su libro *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 130 y sigs. También sobre las leyes de armonización pueden consultarse, entre otros GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal...*, ob. cit., págs. 139 y sigs.; JAVIER SALAS HERNÁNDEZ, *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, en *La Organización Territorial ob. cit.*, págs. 73 y sigs.; ELOY GARCÍA LÓPEZ, ob. cit., págs. 104 y sigs.; ELISEO AJA y FRANCESC DE CARRERAS, «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, UNED, Madrid, 1983, págs. 59 y sigs.; MANUEL ARAGÓN REYES califica a las leyes de armonización como «medida extraordinaria» en «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, IVAP, Oñati (de próxima publicación).

de reforma encubierta de los Estatutos (60). En cualquier caso, lo que no se puede negar es su carácter potencial de posible mutación estatutaria. No obstante, Muñoz Machado afirma que de su propio empleo no se deriva «una privación efectiva de las competencias estatutarias, sino la necesidad de acomodar su ejercicio a los principios que resulten de la ley de armonización» (61), añadiendo después que «cuando estas normas pierdan su vigor, las competencias estatutarias recobrarán su plenitud, lo que es prueba suficiente de que el Estatuto no ha quedado afectado» (62).

Prescindiendo de las aportaciones doctrinales citadas, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de estudiar las leyes de armonización en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, y de ella nos interesa entresacar algunos párrafos con especial incidencia en el tema que nos ocupa.

En primer lugar, la *ratio* del precepto, a juicio del alto Tribunal, «es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos, lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3».

Al hilo de esta argumentación, el Tribunal conceptúa al art. 150.3 CE como una «norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general».

Al margen de lo anterior, una de las cuestiones que más afecta al tema de la mutación estatutaria es, sin embargo, el razonamiento contemplado al final de la fundamentación jurídica del alto Tribunal, cuando afirma lo siguiente:

«Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la nación» (63).

(60) JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional...*, ob. cit., página 370.

(61) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, ob. cit., pág. 312.

(62) *Ibidem*.

(63) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico tercero.

Pues bien, en base a las anteriores consideraciones doctrinales y la fundamentación aportada del Tribunal Constitucional, difícilmente se puede negar la incidencia directa que tienen tales leyes sobre el contenido material del Estatuto. Por mucho que exista una habilitación constitucional, se trata de un claro ejemplo de mutación del contenido estatutario, prescindiendo de cualquier procedimiento de reforma formal.

— Otra posible mutación estatutaria en detrimento de su contenido competencial resulta de la previsión contemplada en el artículo 93 de la Constitución y que recibe también plasmación normativa en el propio Estatuto de Autonomía (art. 20.3). Tal vez la propia previsión estatutaria puede hacer pensar que al establecerse la excepción en la propia norma nada cabe afirmar en cuanto a su posible mutación al margen del procedimiento de reforma. Sin embargo, no es ése nuestro criterio, pues el artículo 20.3 EAPV no hace otra cosa que reproducir el mandato del artículo 93 CE, y además la caracterización de esa previsión estatutaria puede calificarse como indeterminada, esto es, no se conoce ni se puede delimitar el grado de afectación competencial que sufrirá la Comunidad Autónoma en virtud de ese proceso. De lo cual podemos concluir que es un ejemplo evidente de previsión de modificación del Estatuto sin adecuarse a los procedimientos tasados de reforma (64).

El mismo Muñoz Machado reconoce que el supuesto concreto del artículo 93 puede suponer, en efecto, una privación efectiva de las competencias estatutarias, aunque también emplee la expresión de «nueva delimitación de competencias» (65).

— Mayores problemas plantea la cuestión de si se trata de una mutación estatutaria o de una modificación en el contenido competencial del Estatuto el dictado de determinadas leyes de bases que en sí agotan la materia dejando pequeños resquicios normativos a la Comunidad Autónoma. El problema se sitúa a la hora de enfrentarse a la gran dificultad que supone la determinación *a priorística* de qué es lo básico en una materia y qué puede ser desarrollado por la Comunidad Autónoma en uso de sus competencias. El tema no es baladí ni se trata de un problema ficticio.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado de él en varias sentencias (66) sin que hasta la fecha pueda dilucidarse con exactitud los contornos precisos de tan escurridizo concepto.

(64) En el mismo sentido, GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 12.

(65) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *ob. cit.*, pág. 312.

(66) Por lo que respecta al concepto de bases (normas básicas y legislación básica), el Tribunal Constitucional lo ha tratado en varias sentencias. Sirvan como botón de

En cualquier caso, se pueden dar supuestos en los que la normativa básica vacíe parcialmente de contenido la correlativa competencia autonómica de desarrollo legislativo. En este caso, sólo cabe el recurso al Tribunal Constitucional de la instancia afectada y esperar que quien haga la delimitación sea este último en función de una interpretación constitucional. También puede darse, pues, a nuestro juicio, una mutación en el contenido estatutario como fruto de tal interpretación. Negarlo sería como negar la incidencia que ha tenido la jurisprudencia del Tribunal Supremo americano en la conformación del Estado federal.

Hay autores que niegan la posibilidad de una mutación estatutaria por la vía del dictado de normas básicas (67), afirmando que «estas normas ulteriores no podrán privar a la Comunidad Autónoma de las funciones que le reconoce el Estatuto (seguirá ostentando competencias legislativas o ejecutivas, según los casos) ni sustraer totalmente a su disponibilidad una materia, *pero sí podrán precisar el contenido material de la competencia...*, y estas operaciones, en fin, no son reformas estatutarias al margen del procedimiento; son, por el contrario, operaciones de complementación de su contenido».

Hemos traído a colación esta cita por el interés intrínseco que tiene. En efecto, no se trata de que estas leyes posteriores nieguen el haz de facultades o potestades reconocidas por el Estatuto a la Comunidad Autónoma en una determinada materia. Eso se respeta y no podría ser de otro modo. Lo que queda afectado, y en esto no se puede obviar hablar de mutación, es el *contenido material*, es decir, las posibilidades de decisión o el grado de intervención autonómico sobre una determinada materia. Así, pues, bien se puede hablar de limitación de la capacidad de autogo-

muestra las siguientes: sentencias de 28 de julio de 1981, de 28 de enero de 1982, de 8 de febrero de 1982, de 7 de abril de 1983 (de rancio sabor hipercentralista), de 28 de abril de 1983 y de 5 de agosto de 1983. En esta última (STC 76/1983, fundamento jurídico séptimo) se decía: «Es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias (...), *está interpretando lo que debe entenderse* por básico en el correspondiente caso concreto.» También sobre el concepto, en el plano doctrinal, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento...*, *ob. cit.*, págs. 99 y sigs.; SALAS, «El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, IVAP, Oñati, 1983, págs. 73 y siguientes; SALAS, *Estatutos de Autonomía...*, *ob. cit.*, págs. 63 y sigs., y TOMÁS FONT I LLOVET, «Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida», REDA, Civitas, número 37, Madrid, 1983, págs. 195 y sigs. En cuanto a la dificultad de determinación apriorística de lo que es básico en una materia, cfr. STC 32/1981, de 28 de julio, y STC 25/1983, de 7 de abril.

(67) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *ob. cit.*, pág. 312.

bierno en cuanto que hay algunas normas básicas que no sólo delimitan principios o criterios ni sólo fijan un mínimo común normativo, sino que incluyen regulaciones de detalle que bien pueden calificarse como agotadoras de la materia. En este sentido, la medida real de la capacidad sustantiva de autogobierno vendría dada no tanto por el haz de potestades que se reconocen sobre una determinada materia (potestades legislativas, de desarrollo legislativo y ejecución), sino por la *parte* de materia sobre la cual puede actuar la Comunidad Autónoma. La competencia, en fin, resultaría de la combinación del elemento formal (potestad) y el contenido material (parte de la materia). En el caso de las normas básicas (y bases), los órganos generales del Estado, sin perjuicio de su revisión en vía jurisprudencial, determinan —o delimitan, por ser más exactos— el marco de actuación de la Comunidad Autónoma, es decir, la franja material sobre la que pueden aplicar sus potestades formales reconocidas estatutariamente. Los resultados están a la vista y la transformación se opera en el sentido de limitar el ámbito material sobre el cual se pueden actuar las facultades normativas y ejecutivas, tendencia que imprime un sesgo de federalismo funcional que tan intensamente se pretende vender en nuestro país (68).

En esta dirección, nos da igual decir que tales normas estatales, como afirma Muñoz Machado, inciden sobre el contenido estatutario que afirmar que ello es un vivo ejemplo de mutación estatutaria —en el sentido expuesto— fruto de la dinámica de desarrollo constitucional, que bien se puede calificar en este caso —y teniendo ya varias experiencias puntuales— como marcadamente centrípeta.

También advertir que, según decíamos al inicio de este trabajo, la jurisprudencia constitucional, así como en menor medida la jurisprudencia ordinaria, pueden ser canales por los que se vehicule también una mutación estatutaria. Y sin ánimo de emitir un juicio de valor, ya sea por la indeterminación inicial del modelo, ya sea por la ambigüedad e imprecisión del título VIII y de los Estatutos de Autonomía, no se puede obviar el dato de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está desempeñando un papel de primera magnitud en la determinación de los ámbitos competenciales materiales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. ¿Se puede llamar a esto mutación estatutaria?

Finalmente, dejar constancia que la tensión que se produce entre el principio de unidad y el principio de autonomía, base fundamental de

(68) Para una crítica del federalismo funcional, véanse los trabajos de BERND REISERT (*El federalismo cooperativo y la integración política*) y RAINER-OLAF SCHULTZE (*Federalismo, participación y teoría de la democracia*), en JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (compilador) *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984.

toda argumentación doctrinal y jurisprudencial de cara al reparto y a la delimitación del contenido particular de una determinada materia, no tiene por qué tener una solución unívoca, sino que, obviamente, dependerá de múltiples factores que no pueden ser tratados en esta sede.

— Podrían, por último, producirse mutaciones estatutarias que afectaran al contenido puntual del texto, aunque con carácter estrictamente *temporal* y provisional, en los supuestos de declaración de alguna de las situaciones excepcionales que se prevén en el artículo 116 CE (69). Igualmente, sería posible la mutación estatutaria en el caso de adoptarse las medidas excepcionales que se recogen en el artículo 155 CE (70).

3.2.2. *Mutaciones estatutarias, fruto de la dinámica interna o desarrollo estatutario*

a) Mutaciones estatutarias por leyes ordinarias de la propia Comunidad Autónoma.

La posibilidad de que el texto normativo estatutario pueda ser afectado por el desarrollo normativo propio no se puede descartar en absoluto; así, podría afirmarse, trasladando conceptos propios del análisis de las mutaciones constitucionales, que el sentido de un Estatuto puede estar condicionado en altas dosis «por las normas jurídicas creadas por los métodos ordinarios» (71).

Aunque esta mutabilidad encuentre habilitaciones expresas en el texto del Estatuto, nada impide su calificación como tal, pues el contenido puntual del texto se ve resentido y puede ser que hasta forzado por el desarrollo ordinario en el ejercicio de las potestades legislativas reconocidas por el ordenamiento jurídico.

En efecto, tal y como ha sugerido Gurutz Jáuregui, «en el caso concreto del Estatuto vasco, la extraordinaria importancia de las leyes des-

(69) Cfr. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE, núm. 134, de 5 de junio de 1981).

(70) PEDRO CRUZ VILLALÓN, en su trabajo *La protección extraordinaria del Estado*, en ALBERTO PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, ob. cit., pág. 715, dice lo siguiente sobre el artículo 155 CE: «Al final de la Constitución llegamos a una norma en la que, por fin, podemos encontrarnos con los 'plenos poderes' la 'dictadura constitucional', la *Generalklausel*, y ello no en la relación Estado-ciudadanos, sino en la relación poder central-poderes periféricos del Estado». Sobre este precepto, véase también JUAN PORRES AZKONA, «La decisión sobre poderes excepcionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, IVAP, Oñati, 1983, págs. 71 y 72.

(71) GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, ob. cit., pág. 135.

arrolladoras del texto estatutario, dado el peculiar reconocimiento de los territorios históricos..., no hacen sino confirmar la importancia de las mutaciones estatutarias y la necesidad de tenerlas en cuenta a la hora de abordar las modificaciones estatutarias en su conjunto» (72).

El caso concreto de la Ley de Territorios Históricos es de singular importancia por la repercusión que tiene en el modo de vertebración institucional del País Vasco, y no se puede olvidar que, frente al mínimo establecido por el artículo 37 EAPV en cuanto a atribuciones de los territorios, la Ley de Relaciones entre las instituciones comunes y los órganos forales de los territorios, en base al artículo 37.3.f), ha ampliado el marco competencial de estos últimos hasta un grado, sin lugar a dudas, de gran magnitud. Lo cual, ineludiblemente, afecta de modo directo y pleno al campo competencial de la Comunidad Autónoma, reconocida en los artículos 10 y siguientes del Estatuto (73).

Independientemente de que puedan plantearse otros supuestos de posibles mutaciones estatutarias por el desarrollo normativo ordinario (74), tenemos también algún hipotético ejemplo en la propia Ley 7/1981 de Gobierno (75).

b) Mutaciones estatutarias derivadas del comportamiento político-institucional.

Es factible, finalmente, que se produzcan mutaciones estatutarias en sentido estricto como producto del comportamiento político-institucional de los agentes y fuerzas políticas. Los ejemplos podrían ser varios, pero sólo

(72) GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, *ob. cit.*, pág. 13.

(73) Cfr. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus territorios históricos» (BOPV, núm. 182, de 10 de diciembre de 1983), en particular artículos 6, 7, 8, 9 y 10. Sobre la Ley de Territorios Históricos, véase IÑIGO LAMARCA ITURBE, «Lurralde Historikoen Legearen bilakabidea eta Euskadi Autonomia-Elkartearen egituraketa politiko-instituzionala», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. I, IVAP, Oñati (de próxima publicación).

(74) Véanse también otros hipotéticos casos de mutaciones estatutarias en Ley 2/1983, de 7 de marzo, sobre «Ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa»; Ley 3/1983, de 7 de marzo, sobre «Ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio histórico de Bizkaia» y Ley 4/1983, de 7 de marzo, sobre «Elecciones a Juntas Generales de Alava» (las tres en BOPV, núm. 29, de 9 de marzo de 1983). De todos es conocido que las leyes adjetivas, particularmente las de contenido electoral, son un cauce habitual de desvirtuación del texto normativo del que parten.

(75) Véase la posible colisión que puede haber entre el artículo 8.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, y el artículo 30 del Estatuto de Autonomía.

vamos a incidir aquí sobre dos casos, en los que al menos se plantea un margen racional de duda en cuanto a su significado como mutación estatutaria. Efectivamente, podría dudarse si es mutación la imposibilidad de emitir voto negativo en el proceso de designación del lehendakari por parte de los grupos que no están de acuerdo ni con el programa político del candidato ni en la persona que se presenta al Parlamento vasco para su designación (76).

Otro supuesto más polémico, tal vez, es el cese del lehendakari. Según está la regulación estatutaria, tal figura es inexistente, pues no se encuentra regulada entre los tipos posibles de cese del Gobierno (art. 31). Sin embargo, en la última crisis gubernamental (diciembre de 1984), el lehendakari no dimitió formalmente, sino que comunicó su cese. Tal diferencia nominal entre cese-dimisión puede resultar ficticia, pero sólo hace falta leer la comunicación remitida por el ex lehendakari a la Presidencia del Parlamento para observar que las diferencias semánticas tienen un substrato material (77).

De todos modos, según decíamos, es difícil calificar a estos ejemplos citados como mutación estatutaria, pero los hemos traído a colación con la única pretensión de sugerir algún tipo de reflexiones sobre las mutaciones estatutarias derivadas del comportamiento político-institucional.

(76) En efecto, mediante una interpretación, a nuestro juicio desenfocada, del EAPV, de la Ley de Gobierno y del Reglamento del Parlamento en los dos últimos Plenos de designación de lehendakari sólo cabía manifestar la oposición por medio de la emisión de voto en blanco, imposibilitándose la emisión de un voto negativo. Ello tiene su explicación en la actual composición del Parlamento vasco y en el empate 32-32 de fuerzas presentes, facilitándose de ese modo el cómputo de votos y la obtención de la mayoría simple en la segunda vuelta. Todo este complejo mecanismo, que requeriría un espacio más amplio para su tratamiento, no tiene razón alguna en un sistema parlamentario que establece el juego entre mayorías-minorías, pues negar la posibilidad de emitir un voto negativo es negar en sí la *ratio* última del sistema. En cualquier caso, no parece que el hecho en sí pueda calificarse como mutación en cuanto que el Estatuto se remite a una ley para determinar la forma de elección (art. 33.3 EAPV). No sería, pues, una mutación político-institucional.

(77) Cfr. Comunicación a la Presidencia del Parlamento de CARLOS GARAIKOETXEA (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 19 de diciembre de 1984, serie E, núm. 17, II Legislatura).

4. EL CAMBIO FORMAL O LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

4.1. *Procedimiento general*

El procedimiento general de reforma del Estatuto, o también denominado doctrinalmente como procedimiento ordinario (78), se encuentra regulado en el artículo 46 EAPV. El objeto, pues, de este apartado no es otro que realizar una breve exégesis de tal precepto, mostrando a su vez las posibles dificultades que se pueden plantear en el caso de llevar a efecto (o de iniciar) una reforma del Estatuto por esa vía. En tal sentido, subdividiremos la exposición en cuatro apartados, que son también las cuatro fases del *iter* que debe pasar cualquier iniciativa de propuesta de reforma del Estatuto —tramitada por esta vía— hasta su consolidación definitiva por medio de la sanción, promulgación y publicación de la respectiva Ley Orgánica. Las cuatro fases —prescindiendo del último dato aportado— serían las siguientes: *a)* iniciativa de la propuesta de reforma; *b)* aprobación de la propuesta; *c)* aprobación inicial de la reforma: la intervención de las Cortes Generales; *d)* aprobación definitiva o perfeccionamiento de la aprobación inicial: la intervención del cuerpo electoral vasco. En cualquier caso, en la exégesis del artículo 46 EAPV nos vamos a centrar exclusivamente en los datos formales o tramitación de la propuesta, dado que, en lo relativo al objeto o dimensión material, en principio no existen límites —salvo los propios derivados de su carácter de norma subordinada—; es decir, el procedimiento general puede ser empleado en cualquier caso, exceptuando las previsiones del artículo 47, apartados 2 (integración de Navarra) y 3 (supresión del segundo inciso de la letra *b*) del número 6 del artículo 17 del Estatuto). El procedimiento contemplado en el artículo 47.1 no es preceptivo, sino *potestativo*, esto es, los órganos legitimados para iniciar la propuesta *podrán*, en su caso, vehicularla por tal cauce, siempre y cuando se adecúe a las limitaciones materiales que se prevén (mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y que no afecte a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los territorios históricos).

(78) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *ob. cit.*, pág. 309; GURUTZ JÁUREGUI BERECIARTU, *ob. cit.*, pág. 14; véase también nuestro trabajo «La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, IVAP, Oñati, 1984, pág. 159.

Por otra parte, y por lo que respecta a los antecedentes, se ha dicho que «la determinación de dos procedimientos, uno ordinario y otro simplificado, tiene su antecedente inmediato en el artículo 53 del Proyecto de Estatuto plebiscitado de 1933, que establecía la reforma del Estatuto para materias de régimen interior mediante un simple acuerdo del Parlamento vasco» (79).

4.1.1. *Iniciativa de la propuesta de reforma*

La iniciativa contemplada en el artículo 46.1.a) EAPV es una iniciativa de propuesta de reforma del Estatuto, no una iniciativa de reforma del Estatuto, pues esta última debe partir necesariamente del Parlamento vasco. La iniciativa de propuesta se atribuye por el Estatuto:

a) Al Parlamento vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes.

b) Al Gobierno vasco.

c) A las Cortes Generales del Estado español (80).

(79) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 14. Sobre este tema se puede consultar el citado artículo 53 en VIRGINIA TAMAYO SALABERRÍA y CARLOS TAMAYO SALABERRÍA, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Diputación Foral de Alava, Vitoria-Gastéiz, 1981, pág. 55 (antecedentes estatutarios). Véase también la distinta redacción dada a este artículo 46 en el texto del Proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea de Parlamentarios Vascos (publicado en el BOCG de 12 de junio de 1979, serie H, núm. 8-I), en *Estatuto de Autonomía del País Vasco* (trabajos parlamentarios), Cortes Generales, Madrid, 1984, pág. 13. Al margen de lo anterior, no podemos estar de acuerdo con GURUTZ JÁUREGUI en que existe un procedimiento ordinario y otro simplificado, pues el procedimiento «simplificado» del artículo 47.1 no es tal, en la medida en que su complejidad procedimental es aún mayor. Otra cosa será, evidentemente, si la simplicidad se predica de su contenido y no del procedimiento. Parecida confusión sufre MUÑOZ MACHADO al hablar de procedimiento simple y complejo, aunque referido al ámbito material de la reforma (*Derecho Público...*, *ob. cit.*, páginas 308-309).

(80) Los cuatro Estatutos aprobados por la vía de acceso del artículo 151 CE reconocen la iniciativa de propuesta a los mismos órganos (Parlamento autonómico, Gobierno y Cortes Generales). Si bien el número de parlamentarios que debe suscribir la propuesta varía en el caso andaluz (un tercio), hay otros Estatutos que también dotan de iniciativa de propuesta al Gobierno del Estado (Asturias, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra y Baleares) o a un número elevado de municipios siempre que representen la mayoría del censo electoral (La Rioja, Murcia y Madrid) o a un número de municipios sin otros requisitos especiales (Asturias). Caso atípico es el de Navarra, que, salvo para el supuesto de una posible incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca, sólo atribuye la iniciativa de propuesta a la Diputación Foral y al Gobierno de la nación (de mutuo acuerdo). Por otra parte, se ha dicho que la iniciativa legislativa popular no cabría para la propuesta de reforma del Estatuto, dado que éste es una ley orgáni-

Veamos brevemente estos supuestos.

a) Iniciativa del Parlamento vasco a propuesta de una quinta parte de sus componentes.

Según se deriva del tenor literal del artículo 46.1 a), la iniciativa es *del* Parlamento y no de sus miembros ni de los grupos parlamentarios. En este caso, si así fuera, no sería una iniciativa de propuesta, sino que el acto de aprobación de la propuesta podría representar —caso de aprobación por mayoría absoluta— la iniciativa de la reforma. Sin embargo, tal lectura sería cuando menos discutible, en cuanto que se usurparía al Parlamento la facultad de estudiar y enmendar el texto. En cualquier caso, estimamos que una deficiente técnica legislativa ha incluido como sujeto legitimado para presentar la iniciativa de propuesta al Parlamento vasco, cuando en verdad, y así se deduce de la interpretación de todo el precepto, quien está realmente facultado para ejercer la iniciativa de propuesta de reforma es el número de parlamentarios que requiere el apartado a), esto es, una quinta parte de los componentes del Parlamento (81).

Así, pues, la iniciativa de propuesta no corresponde al órgano en su conjunto, sino a la quinta parte de componentes del mismo. Al órgano (Parlamento vasco) le corresponde el examen y aprobación de la propuesta.

El supuesto es muy parecido, *mutatis mutandis*, al regulado por el artículo 87 CE, que atribuye la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado. Tal previsión de otorgar la iniciativa a las Cámaras en cuanto tales se considera que no puede ser interpretada en su sentido literal, pues no es el momento en que la proposición de ley es asumida cuando se produce la iniciativa legislativa, sino que «forzosamente tiene que haber

ca (art. 87.3 CE). Sin embargo, el tema, a nuestro juicio, no está tan claro, pues para lo que se faculta es para el ejercicio de la propuesta no para la iniciativa en sí que corresponde *exclusivamente* al Parlamento; de ser así este razonamiento, difícilmente se puede comprender el encaje de atribuir la iniciativa de propuesta de una ley orgánica a un porcentaje determinado de municipios, ya que en el art. 87 CE no aparece reflejada tal posibilidad.

(81) Esta deficiente regulación se ha reproducido en la práctica totalidad de las cláusulas de reforma de los Estatutos de Autonomía al atribuir la iniciativa de propuesta a las Asambleas legislativas a petición de un número determinado de sus componentes. No obstante, y según podremos ver, tal atribución se debe entender en el sentido de que la iniciativa de propuesta debe ser asumida por la Cámara, pero no en el sentido de que la iniciativa de propuesta sea de la Cámara. Excepciones a la regla general son los Estatutos de Asturias y Murcia, mucho más afinados a la hora de regular esta cuestión.

un momento anterior a esta asunción», momento previo en el que realmente radica la iniciativa (82).

Otra cosa bien distinta sería que de la confusa redacción citada se pudiera derivar que toda propuesta de reforma del Estatuto que partiera de una quinta parte de los componentes de la Cámara se encuentra sujeta a la toma en consideración de la propia Cámara. Como ya advertimos en otro lugar (83), el Reglamento del Parlamento vasco no contiene ni una sola referencia expresa a esta cuestión. Así que, dado el silencio reglamentario, nada impediría que cualquier grupo parlamentario, con más de quince miembros en su seno, y después de haber suscrito en tal número la propuesta, ejerciera la iniciativa. Los problemas se plantearían no tanto en esas cuestiones, sino a la hora de dilucidar si se requiere *toma en consideración* de la propuesta por parte de la Cámara. Una interpretación congruente de lo expuesto estaría posiblemente en estimar que la iniciativa de propuesta es de los miembros del Parlamento (en número no menor a una quinta parte) o de los grupos parlamentarios (siempre que reunieran el número exigido) y que la referencia al Parlamento vasco como órgano se circunscribe a la asunción o toma en consideración de la propuesta que, una vez pasado este trámite, se remitiría a la Comisión correspondiente para su estudio y enmienda.

b) Iniciativa de propuesta del Gobierno vasco.

La atribución de la facultad de iniciativa de propuesta de reforma del Estatuto al Gobierno vasco encuentra su lógica en la posición institucional de este órgano colegiado, puesto que en todo sistema parlamentario le está reconocido el ejercicio de la iniciativa legislativa.

La única dificultad estriba en saber si esta iniciativa gubernamental está supeditada en cuanto a su viabilidad a la asunción de la propuesta por la Cámara, esto es, si requiere o no la toma en consideración. Si aplicamos el mismo régimen que el dado a los proyectos de ley, y teniendo en cuenta el silencio que guarda al efecto el Reglamento del Parlamento vasco, la respuesta habría de ser negativa. En cualquier caso, independientemente de lo anterior, toda iniciativa gubernamental de propuesta de reforma del Estatuto deberá medir previamente la correlación de fuerzas existente en sede parlamentaria.

c) Iniciativa de propuesta de las Cortes Generales.

Los antecedentes de esta facultad de iniciativa de propuesta de re-

(82) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 220-221.

(83) JIMÉNEZ ASENSIO, *La reforma del Estatuto...*, *ob. cit.*, págs. 161 y sigs.

forma del Estatuto de Autonomía a las Cortes Generales se encuentran también en el artículo 53 del Proyecto de Estatuto de 1933 (84).

Se ha intentado, por parte de la doctrina, buscar la *ratio* de tal facultad atribuida a las Cortes Generales, afirmándose que deberá ser sólo utilizada «bien por razones de interés general de la nación o bien por necesidad de adoptar expresamente el Estatuto a las posibles transformaciones sucesivas de la Constitución» (85).

Es posible que tal facultad no sea utilizada más que para los supuestos citados, aunque la indeterminación del concepto «interés general» puede hacer extensiva su aplicación a numerosos casos, pero, en principio, de la simple lectura del precepto nada impide, a nuestro juicio, que se formule la iniciativa para cualquier tipo de propuesta.

Ahora bien, en este caso, y debido a que la facultad de iniciativa de reforma del Estatuto se confiere con carácter de monopolio —según veremos— al Parlamento vasco (86), pensamos que la lógica institucional exige la asunción de la propuesta por la Cámara vasca por medio de su toma en consideración en la medida también de que la iniciativa parte de un órgano extraestatutario.

4.1.2. *Aprobación de la propuesta de reforma: la iniciativa de reforma*

La propuesta de reforma del Estatuto formulada por los órganos facultados para iniciar el procedimiento (o la fracción del órgano, en el caso de ser planteada por un quinto de los miembros del Parlamento) «habrá de ser aprobada por el Parlamento vasco por mayoría absoluta».

La exigencia de mayorías cualificadas para la reforma de determinados textos normativos tiene, según veíamos, un doble carácter: *a)* sirve de mecanismo de garantía de la norma, y *b)* es una técnica para dificultar la reforma (mecanismo de control) (87).

En este caso, la mayoría exigida es francamente exigua, lo que nos conduciría a afirmar, siempre y cuando la reforma dependiera de este único dato, que se trata de un sistema que permite un grado amplio de

(84) Cfr. VIRGINIA y CARLOS TAMAYO SALABERRÍA, *Fuentes documentales, ob. cit.*, página 55. El artículo 53, en su párrafo segundo, decía que «la iniciativa para la reforma podrá partir del Parlamento General del País Vasco o de las Cortes de la República».

(85) CASCAJO CASTRO, *La reforma del Estatuto, ob. cit.*, pág. 1638; GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 15.

(86) JIMÉNEZ ASENSIO, *ob. cit.*, pág. 168.

(87) LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 177.

flexibilidad. Pero al no depender sólo de esta fase, sino que este trámite se contabiliza como uno más de un procedimiento hartamente complejo, no podríamos sacar nunca esa conclusión. La rigidez de la reforma del Estatuto no resulta sólo de las mayorías exigidas para la aprobación de la iniciativa, sino de la complejidad inherente a todo el procedimiento. Y, en última instancia, de la aceptación o no de las Cortes Generales de la misma.

En torno a la aprobación de la propuesta por mayoría absoluta se ha afirmado que es insuficiente «y poco coherente con el grado de rigidez que se ha querido dotar, tanto en la Constitución como en el propio Estatuto, al sistema de reforma» (88). También se ha dicho que «esta exigencia pretende acertadamente impedir que la reforma pueda fraguar con un consenso minoritario desfavorable para la aplicación práctica del cambio introducido y en menoscabo del propio Estatuto» (89).

En cualquier caso, y a pesar de que la mayoría requerida pueda estimarse como escasa, bien se puede decir que dado el peculiar sistema de partidos vascos y la actual configuración de la Cámara la obtención de esa mayoría requiere al menos la concurrencia de dos o tres fuerzas políticas. No obstante, hay que ser conscientes que la rigidez estatutaria no nace de este dato, sino que simplemente es uno más que determina en pequeña medida su carácter.

El mayor problema radica, finalmente, en la calificación jurídica de la propuesta aprobada por el Parlamento vasco. Es decir, resulta obvio que la propuesta aprobada es una iniciativa de reforma del Estatuto. Iniciativa que, como bien conocemos, sólo puede surgir del Parlamento vasco. Ahora bien: ¿se trata de un ejercicio ordinario de la iniciativa legislativa autonómica o es un tipo especial de iniciativa que obedece a parámetros distintos y como tal sujeta a normas procedimentales diferentes?

(88) GURUTZ JÁUREGUT, *ob. cit.*, pág. 15. En cualquier caso, la aprobación de la propuesta de reforma por mayoría absoluta, en los supuestos de activar el procedimiento general, no es sólo privativa del Estatuto vasco. Así, por ejemplo, los Estatutos de Castilla-La Mancha, Canarias y Baleares tienen la misma exigencia. Además, cuando se trata de asunción de competencias, los Estatutos de La Rioja, Murcia, Valencia y Aragón prevén que la iniciativa de reforma se aprobará por la Asamblea legislativa mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

(89) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1639.

4.1.3. *Aprobación inicial de la reforma:
la intervención de las Cortes Generales*

Sin lugar a dudas, el apartado *c)* del artículo 46.1 EAPV es el que ofrece mayores dificultades de interpretación y, sobre todo, la más importante casuística en cuanto a posibles opciones que se puedan formular sobre su recto sentido.

En efecto, una vez aprobada la propuesta de reforma por el Parlamento vasco, el Estatuto añade lógicamente un trámite más: la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

En cualquier caso, las dificultades no se plantean por lo que dice el Estatuto, sino más bien por lo que omite o no dice. En esta dirección es, pues, donde se debe incardinar la pregunta que formulábamos al final del último apartado. En concreto, la clave de todo este tema se ubica en saber si la iniciativa de reforma del Estatuto que ejercita el Parlamento vasco ante las Cortes generales se debe tramitar como una proposición de ley de la Asamblea Legislativa autonómica o, por el contrario, presenta una singularidad manifiesta que requiere conceptualarla de otro modo.

Como ya advertíamos en otro lugar (90), la propuesta no puede ser calificada de otro modo que como iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma. Ahora bien: el problema central radica en la ausencia de prescripciones en torno a cómo se debe tramitar la iniciativa de reforma del Estatuto ante las Cortes Generales y, en concreto, ante el Congreso de los Diputados. La remisión de la Constitución (art. 152.2) al Estatuto de Autonomía y el silencio que guarda éste sobre el tema no facilitan las cosas. Igualmente, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 145) ni el del Senado dicen nada al respecto.

Ante esta ausencia de reglas concretas debemos estimar —modificando algunas tesis mantenidas (91)— que si algo cualifica a la iniciativa legislativa de reforma del Estatuto frente a la iniciativa legislativa general reconocida en el artículo 87 CE es la ausencia de concurrencia o, mejor dicho, el monopolio en el ejercicio de la facultad. De igual modo, la naturaleza del Estatuto como norma, así como el paralelismo jurídico que debe existir entre procedimiento de elaboración y procedimiento de reforma, aconsejan cubrir esas lagunas por la vía de reconocer, al menos, el mismo grado de intervención en el procedimiento de reforma que el existente en el procedimiento de elaboración ante las Cortes Generales, esto es, no desvirtuar su contenido o dimensión «pactista» a riesgo de es-

(90) *La reforma del Estatuto de Autonomía...*, *ob. cit.*, págs. 169 y sigs.

(91) JIMÉNEZ ASENSIO, *ob. cit.*, págs. 169 y sigs.

clerotizar y hacer inefectivo cualquier posible cambio. Lo contrario, es decir, aplicar las reglas procedimentales de la iniciativa legislativa autonómica a la iniciativa de reforma del Estatuto (92), conllevaría un cúmulo de incongruencias sólo subsanables por el recurso a las vías de hecho.

También podemos decir, siguiendo al profesor Cascajo, que no «se puede desconocer que la aprobación de la reforma estatutaria por las Cortes Generales supone un *instrumento de control* nada despreciable..., se trataría de un acto libre y no debido (Trujillo, Entrena) que concluye un procedimiento de control» (93). Tal y como advertíamos, las cláusulas de reforma de cualquier texto normativo tienen un carácter ambivalente (de garantía y control); sin embargo, en el caso concreto de la reforma del Estatuto por los procedimientos tasados, el carácter de control puede oscurecer, en más de una ocasión, el sentido garantizador de las cláusulas (94).

Finalmente, es preciso incidir sobre la aprobación de las Cortes Generales en cuanto aprobación condicionada al resultado de referéndum. Es por ello que la calificábamos como aprobación inicial, pendiente de perfeccionamiento por la vía de la aprobación definitiva del cuerpo electoral vasco. En cualquier caso, al margen de su calificación (aprobación inicial o condicionada), lo que sí se puede decir es que el *iter legis* se paraliza hasta conocer el posicionamiento al respecto de los electores vascos (95).

4.1.4. *Aprobación definitiva de la reforma: la intervención del cuerpo electoral vasco*

Según decíamos, para perfeccionar todo el *iter* de la reforma del Estatuto y para que ésta quede aprobada definitivamente se requiere el voto afirmativo del electorado vasco mediante el oportuno referéndum convocado al efecto. Después procederá, tal y como hemos expuesto, la sanción, promulgación y publicación de la Ley Orgánica de reforma.

(92) Véanse artículos 124 a 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en especial este último.

(93) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1639.

(94) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1639, donde afirma: «Con todo, no se debe pasar por alto que un uso políticamente inadecuado del mismo pudiera convertir el carácter garantizador de este requisito en mero instrumento de poder en manos de ocasionales mayorías parlamentarias.»

(95) Cuestiones de otra índole se pueden plantear en torno también al grado de intervención del Senado en el procedimiento parlamentario de tramitación de la iniciativa de reforma del Estatuto.

Tal forma de proceder, es decir, convocar el referéndum después del posicionamiento de las Cortes Generales, resulta cuando menos inusual. No obstante, se trata, a nuestro juicio, de una norma de garantía en la medida de evitar posibles desvirtuaciones del objeto de la reforma, fruto de la intervención de las Cortes Generales en el procedimiento. Así, si éstas modifican sustancialmente el objeto, introducen cambios no queridos o limitan el mismo siempre se puede cambiar el sentido de voto por las fuerzas políticas e imprimir a la consulta un sesgo especial como voto de castigo.

En cualquier caso, la clave de la viabilidad de la reforma sigue en manos de las Cortes Generales, pues si la articulación del referéndum en último lugar tiene un inestimable valor como mecanismo de garantía, también es cierto que un referéndum previo —con mayoría aplastante— puede condicionar severamente la decisión última de las Cortes. Se ha articulado de tal forma el procedimiento, que la sutilidad de cara a evitar hipotéticos enfrentamientos ha primado sobre la racionalidad del sistema.

No parece oportuno insistir en exceso sobre el sentido que deba darse a la expresión «aprobación de los electores mediante referéndum». Entendemos que con la mayoría de votos emitidos favorablemente del conjunto del censo electoral de la Comunidad Autónoma se cumplimentaría perfectamente este trámite. No cabe hablar, de acuerdo con Jáuregui, de provincialización de los resultados (96), puesto que se trata ni más ni menos que de una reforma del Estatuto de una Comunidad Autónoma constituida como tal, es decir, de su totalidad.

El artículo 46.2 EAPV contempla la posibilidad de que el Gobierno vasco pueda ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndums a que se refiere el citado artículo. Evidentemente hay un ligero lapso, pues en el artículo 46 sólo se habla de un tipo de referéndum y no de varios. Pero prescindiendo de esto, la regulación de este tema por parte del Estatuto vasco es mucho más restrictiva que en algunos de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 CE. El carácter potestativo que se le confiere al Gobierno del Estado para facultar —por medio de delegación expresa— al Gobierno vasco de cara a convocar el referéndum no existe ni en el Estatuto de Cataluña ni en el de Galicia (97).

(96) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 17. Cfr. también la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre distintas modalidades de referéndum.

(97) El artículo 56.3 del Estatuto de Cataluña dice: «La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica *incluirá la autorización* del Estatuto para que la Generalidad convoque el referéndum a que se refiere el párrafo 1 de

4.2. *Procedimientos especiales*4.2.1. *El procedimiento especial del artículo 47.1 EAPV*

a) Objeto de la reforma.

El artículo 47.1 EAPV regula un procedimiento especial de reforma del Estatuto cuya activación procede, con carácter *potestativo*, siempre y cuando «la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los territorios históricos».

Del objeto de este procedimiento especial de reforma se excluye, pues, cualquier materia que tenga relación con el contenido competencial del Estatuto de Autonomía. En efecto, tal objeto de reforma repercutiría inexorablemente en las relaciones entre Comunidad Autónoma y Estado o en las relaciones entre instituciones comunes y los regímenes forales privativos de los territorios históricos. Además, se debe entender excluido todo lo referente a posibles alteraciones institucionales de los órganos forales de los territorios históricos. Así, pues, el objeto de este procedimiento especial sería el de «aquellos asuntos organizativos, genuinamente internos, que no condicionan ni mediatizan el ejercicio de ninguna competencia que la Constitución reserve a las Cortes» (98) ni puedan afectar a los regímenes forales privativos de los territorios históricos.

La alteración de poderes intracomunitarios, como objeto peculiar de la reforma, tendrá también obviamente los límites derivados del artículo 152.1 de la Constitución en cuanto que no podrá modificar el diseño de relación de poderes propio del sistema parlamentario que prevé tal precepto. Pues aunque, según se afirma, el objeto de este procedimiento «parece tratarse de reformas concernientes a materias de autoorganización comunitaria» (99), los límites constitucionales operan en todo su sentido.

El punto central, de cara a determinar el objeto, radica en qué puede entenderse por «afectación», pues resuelto este tema el objeto de la re-

este artículo.» El artículo 56.3 del Estatuto gallego se redactó en términos idénticos (*incluirla la autorización*) con la excepción de atribuir la facultad a la Comunidad Autónoma y no a la Xunta. Por su parte, el artículo 71.3 del Estatuto de Andalucía es mucho más categórico, aunque no confiere la facultad de convocatoria a la Junta de Andalucía expresamente: «La Ley Orgánica que apruebe la reforma del Estatuto establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la nación *deberá* autorizar la convocatoria del referéndum.»

(98) MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, I, *ob. cit.*, pág. 309.

(99) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1640; GURUTZ JAUREGUI, *ob. cit.*, pág. 18.

forma no plantearía otros problemas. En cualquier caso, como veremos, es difícil saber *a priori* cuando las Cortes Generales y las Juntas pueden estimarse afectadas, máxime si comprobamos la falta de límites existentes en torno al posicionamiento afirmativo o negativo de ambas instituciones.

Finalmente, se ha denominado a este procedimiento como «simplificado» (100); sin embargo, por lo que se refiere a sus elementos formales, es decir, a las fases de su tramitación, la complejidad del mismo puede ser inclusive mayor que la que resulta de la aplicación del artículo 46 EAPV. Quizá la simplicidad pueda defenderse de su objeto, aunque dada la indeterminación del mismo poco puede afirmarse, puesto que el contenido de la reforma también podría tener un fuerte componente de complejidad.

b) Procedimiento de la reforma.

Nada se regula en el texto estatutario ni tampoco en el Reglamento del Parlamento vasco —que no contiene ni una sola referencia al tema— relativo a la iniciativa de propuesta del *proyecto* de reforma especial (101). Esta laguna estatutaria se ha pretendido cubrir afirmando que «de esta modalidad de revisión se deduce —por una interpretación *a sensu contrario* de su tenor literal (art. 47.1 EAPV)— que su iniciativa debe surgir de los propios poderes del País Vasco» (102). También se ha argumentado que «no parece consecuente con el principio de autonomía que las Cortes Generales, invadiendo el campo de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, presenten proyectos de reforma sobre materias de la exclusiva competencia de éstas» (103).

En fin, resulta obvio que previamente a la «elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento vasco» debe existir una iniciativa de propuesta articulada, facultando a determinados sujetos u órganos para activar el procedimiento. En cualquier caso, y atendiendo a la dicción del apartado a), esto es, la atribución de la *elaboración* de la reforma al Parlamento vasco, se puede desprender que la iniciativa de propuesta será genérica. Se trataría de plantear la necesidad o perentoriedad de reordenar los poderes del País Vasco en base a la introducción de unos objetivos de mejor rendimiento institucional, funcionalidad del sistema o racionalización fruto de la experiencia adquirida.

Nótese que el apartado a) se refiere al *proyecto* de reforma, lo cual

(100) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 18.

(101) Por lo demás, los Estatutos de Cataluña (art. 57), de Galicia (art. 57) y de Andalucía (art. 75) reproducen con gran exactitud tanto la literalidad del texto vasco como sus notables ausencias.

(102) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, págs. 1640.

(103) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 20.

guarda una simetría evidente con las previsiones constitucionales referidas a la elaboración de la norma estatutaria (art. 151 CE). En apariencia ello debía marcar, siquiera fuera formalmente, algunas distancias con la regulación prevista en el artículo 46, que se refiere con persistencia a «la propuesta». Sin embargo, tal expresión se encuentra virtualmente matizada en el apartado c) del artículo 47.1 EAPV, cuando se afirma que «se convocará... un referéndum sobre el texto *propuesto*». Aquí se puede advertir la diferencia terminológica entre la primera acepción (proyecto) y la segunda (propuesta).

Es, pues, el Reglamento del Parlamento vasco quien debe concretar quiénes pueden ejercer la iniciativa de propuesta para la reforma del Estatuto por esta vía. En relación con lo anterior, se ha defendido también que «en este caso parece necesario negar la competencia de las Juntas Generales para presentar propuestas de reforma del Estatuto» (104). Ello por el simple motivo de que el objeto de tal procedimiento de reforma, en principio, les es ajeno, y debido también a que su intervención en el procedimiento es relevante, en la medida en que pueden impedir de hecho la utilización de esta vía.

Una vez que se ha ejercitado la iniciativa de propuesta, las incógnitas se plantean en torno a si la Cámara vasca debe asumir esa iniciativa, es decir, si la debe tomar en consideración. Tal y como está redactado el artículo 47.1.a), se puede estimar que tal trámite será de preceptivo cumplimiento en cualquiera de los casos, puesto que lo contrario pudiera significar una colisión frontal entre la atribución de la elaboración del proyecto de reforma al Parlamento y la necesidad de operar sobre cuestiones que no han sido planteadas ni asumidas por la totalidad de la Cámara.

A la fase de elaboración, que normalmente deberá articularse mediante un procedimiento *ad hoc*, tiene que seguir una aprobación del texto del proyecto realizada por la Cámara vasca, con anterioridad a plantear las consultas preceptivas contempladas en el apartado c) (105).

Por lo que respecta a la aprobación del proyecto de reforma por el Parlamento vasco, las dudas surgen en la dirección de determinar si se necesitan mayorías cualificadas o no para cumplimentar este trámite. El Estatuto guarda un hermético silencio sobre este tema (106), que se podría

(104) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, págs. 20-21.

(105) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 21.

(106) Así como también los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía. Esta ausencia de determinación de qué tipo de mayorías deben aprobar esta modalidad de reforma no ha sido subsanada por medio de su fijación en el Reglamento del Parlamento

subsanan estimando que se requiere el mismo tipo de mayoría cualificada que la prevista para el procedimiento general de reforma (107), pues de no admitir esta tesis —y caso de pretender configurar mayorías menos sólidas— se dotaría a este procedimiento de reforma de un cierto carácter de flexibilidad nada oportuno para evitar constantes propuestas de cambios institucionales en función de mayorías parlamentarias poco estables.

Aprobado el proyecto de reforma del Estatuto por el Parlamento vasco, el siguiente trámite consiste en plantear una consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales a efectos de que declaren si se encuentran afectadas o no por el objeto planteado de reforma. La declaración de las Cortes y Juntas se debe producir en un plazo de treinta días a partir de su recepción. Entendemos, con Gurutz Jáuregui, que caso de no contestar en el plazo marcado estatutariamente, debe presumirse que tanto las Cortes Generales como las Juntas Generales no se sienten afectadas por la reforma y ésta podría seguir su curso ordinario (108).

En cualquier caso, como también se ha dicho, el marco de discrecionalidad de las Cortes Generales y las Juntas es evidentemente amplio, dada la indeterminación manifiesta que supone el empleo del término afectación (109). Ello comporta, igualmente, el que el Parlamento vasco se encuentre «en una situación de manifiesta debilidad» frente a esos órganos (110).

Si las Cortes Generales y las Juntas Generales no se sienten afectadas por la reforma, ya sea mediante declaración expresa o ya sea por medio de ausencia de declaración en el plazo preceptivo, «se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto». En el supuesto de que cualquiera de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, «ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) del número 1 del mencionado artículo». Aquí bien se puede vislumbrar que,

vasco, a diferencia de lo que se prevé en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 113, dos tercios de los miembros).

(107) En otro lugar (*La reforma del Estatuto...*, *ob. cit.*, pág. 167) ya afirmábamos que «parece lógico que se requiera también que la propuesta de reforma del artículo 47 EAPV sea aprobada por mayoría absoluta del Parlamento, siguiendo la pauta marcada por el artículo 46.1. b) EAPV». En el mismo sentido, GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, págs. 19 y sigs.

(108) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 21, quien emplea la expresión de «silencio positivo».

(109) CASCAJO CASTRO, *ob. cit.*, pág. 1641.

(110) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 20.

a pesar de la omisión, la aprobación por el Parlamento vasco es preceptiva y se debe incluir junto a la facultad de elaboración del proyecto.

Por otra parte, se trata de una modalidad de reenvío a otro procedimiento, como es el general, de tal modo que se puede estimar que los órganos citados (Cortes y Juntas) poseen una cierta facultad de veto para poder canalizar la reforma del Estatuto por el cauce del artículo 47.1 EAPV.

En lo que se refiere al referéndum, habría algunas cuestiones que, sucintamente, queremos citar:

1. No se determina quién es el órgano competente para realizar la convocatoria —presumiblemente el Gobierno del Estado— ni se dice nada en torno a si el Gobierno vasco podrá ser facultado para su convocatoria. En este sentido, puede ser aplicable la previsión contemplada en el artículo 46.2 EAPV. En cualquier caso, la expresión del Estatuto es categórica al respecto («se convocará») y no admite, pues, dilación alguna.

2. La convocatoria de referéndum se hace con carácter previo a la aprobación de la reforma de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Ello puede encontrar su razón en que las Cortes ya se han posicionado sobre la misma en el trámite de consulta (111) y es previsible que no se produzcan contradicciones entre las manifestaciones del cuerpo electoral vasco y la aprobación ulterior de las Cortes Generales por medio de Ley Orgánica. No obstante lo anterior, puede haber multitud de supuestos puntuales en los que sí es posible tal enfrentamiento con los riesgos obvios que ello supone (cambio de mayorías, elecciones anticipadas, crisis gubernamentales, etc.).

3. El Estatuto nada dice en torno a las mayorías necesarias para que el texto propuesto se entienda aprobado por referéndum. En principio, por pura coherencia, se debe estimar que la aprobación por referéndum precisa el posicionamiento favorable de la mayoría de votantes.

Ahora bien: tal y como está redactado el texto estatutario, también se puede defender que el referéndum tiene sólo un carácter meramente consultivo y no decisorio. Aunque tal tesis colisionaría frontalmente con el modo de elaboración de la norma y la importancia dada a la intervención del cuerpo electoral vasco en la gestación de la misma.

Por último, efectuado el referéndum, y al margen de si su resultado negativo pudiera paralizar la continuación del procedimiento, se requiere la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Los mayores problemas se sitúan de cara a estimar qué tipo de iniciativa es la presente, es decir, si se trata de una iniciativa legislativa

(111) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 22.

normal de la Comunidad Autónoma o es una iniciativa peculiar, pues el centro del debate gira sobre el grado de intervención de las Cortes sobre el proyecto presentado. En atención a que el proyecto de reforma ha sido aprobado por el Parlamento, presentado a consulta a las Cortes y Juntas para que decidan sobre su grado de afectación y, en caso negativo, sometido a referéndum del cuerpo electoral vasco, podemos defender la tesis de la *peculiaridad* en el modo de ejercicio de esta iniciativa. Así, y dado que las Cortes Generales han manifestado su voluntad previa en el trámite de consulta, la intervención de las Cortes se circunscribiría en este caso a un simple voto de ratificación de la propuesta de reforma que, de tal modo, adquiriría la forma de ley orgánica (112). Esto quizá plantearía algunos problemas, pero tanto por el objeto de la reforma (alteración de la organización de los poderes internos), así como por su articulación procedimental, no es ninguna propuesta descabellada mantener el simple voto de ratificación, pues defender una nueva intervención de las Cortes en la determinación del contenido sería acentuar aún más la vertiente de control sobre el carácter de garantía que tiene la institución de reforma.

4.2.2. *El procedimiento de reforma del artículo 47.2 EAPV*

a) Objeto de la reforma.

El artículo 47.2 EAPV regula un procedimiento especial de reforma del Estatuto, cuyo objeto específico es la posible incorporación de Navarra al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma vasca.

En cualquier caso, y según podremos observar, aunque el objeto esté determinado, la impulsión del procedimiento no pende de la propia Comunidad Autónoma vasca, sino de los propios poderes públicos de Navarra (órgano foral competente) y de la manifestación acorde del cuerpo electoral de esa Comunidad, a tenor de lo que se prevé en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

b) Procedimiento de la reforma.

El procedimiento especial de reforma del Estatuto que se prevé en el artículo 47.2 EAPV presenta un alto grado de complejidad determinado por la concurrencia de distintos factores que sumariamente vamos a ex-

(112) Los mayores problemas se derivan, como ya decíamos en otro lugar, de la total ausencia de normas al respecto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado. Tal ausencia debe ser paliada por una reforma *ad hoc* o mediante una interpretación o suplencia llevada a cabo por parte del presidente del Congreso, en su caso, en uso de las facultades reconocidas por el Reglamento (32.2 Reglamento de la Cámara). Dado que se tendría que adoptar una resolución de carácter general, debe mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

poner aquí. Además de ser un procedimiento sumamente complejo (113), tiene un componente de indeterminación que origina que no se conozcan *a priori* qué requisitos se deberán cumplimentar para proceder a la reforma.

— La iniciativa para activar este procedimiento de reforma —la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma vasca— requiere la cumplimentación de dos requisitos o trámites: *a)* aprobación inicial de la iniciativa por el órgano foral competente; *b)* la ratificación de esa iniciativa (o sea, la aprobación definitiva de la misma) por la mayoría de los votos válidos emitidos en referéndum convocado al efecto (disposición transitoria cuarta, uno, de la CE). El órgano foral competente facultado para aprobar inicialmente la iniciativa de incorporación es, a tenor de la disposición adicional segunda de la LORAFNA, el Parlamento o Cortes de Navarra (114). Pero la facultad para ejercitar la propuesta de la iniciativa no la tiene por qué ostentar el Parlamento de Navarra, sino que lo lógico es que la tengan, en todo caso, los grupos parlamentarios, así como —previsiblemente— la Diputación Foral, no pudiéndose descartar de antemano otros posibles sujetos facultados para su ejercicio. Quien aprobará inicialmente la iniciativa —pendiente de perfeccionamiento en fase de referéndum— será el Parlamento de Navarra, pero la propuesta no puede salir obviamente del Parlamento en su conjunto, sino de una fracción del mismo (grupos parlamentarios) o de la Diputación Foral o Gobierno de Navarra.

Si la iniciativa no prosperase, sólo se podrá reproducir ésta en otra legislatura del Parlamento Foral y, en todo caso, cuando hayan transcurrido cinco años. En este caso se pueden plantear problemas de cara a interpretar cuándo se entiende que la iniciativa no ha prosperado, es de-

(113) Complejidad que se acentúa por la intervención en las distintas fases de tres órganos representativos con diferente ámbito territorial (Parlamento Foral de Navarra, Cortes Generales y Parlamento vasco) y por las distintas consultas al cuerpo electoral (vasco y navarro) que se deben hacer.

(114) El Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978, preveía en su art. 1.º que «el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinará el órgano foral competente a quien corresponde la decisión a que se refiere la disposición transitoria primera del Decreto-ley 1/1978». Por su parte, el art. 1.º del Real Decreto 121/1978, de 26 de enero, dice «que se constituye el Parlamento Foral de Navarra al amparo de lo que establece el artículo 1.º del Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, que será el órgano foral competente a los efectos establecidos en las disposiciones citadas». Sobre la atípica naturaleza de este Parlamento Foral, véase DEMETRIO LOPERENA ROTA, *Aproximación al régimen foral de Navarra*, IVAP, Oñati, 1984, págs. 95 y sigs.

cir, el momento. A nuestro juicio, para que la iniciativa se produzca se requiere cumplimentar dos aprobaciones sucesivas: *a)* la del Parlamento de Navarra, manifestada positivamente por la mayoría de los miembros que lo componen, y *b)* la ratificación de esta decisión en referéndum entre el cuerpo electoral navarro mediante el voto afirmativo de la mayoría de votantes. Quiere esto decir una cosa: la iniciativa no se perfecciona hasta el momento del referéndum, es decir, no hay iniciativa hasta que se cumplimenten las dos fases (aprobación inicial por el Parlamento Foral y aprobación definitiva por el cuerpo electoral navarro). Pero esto también tiene otro significado mucho más importante: si el Parlamento de Navarra no aprueba una propuesta (de un grupo parlamentario, por ejemplo) para ejercitar la iniciativa no supone que la iniciativa no haya prosperado, sino que lo que no prospera es la propuesta de la iniciativa, por lo que obviamente no entraría a operar la previsión contemplada en el punto dos de la disposición transitoria cuarta de la CE (115).

— Ejercitada la iniciativa, el Congreso y el Senado, *en sesión conjunta*, y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto. Como ya dijimos anteriormente, la obligación de constituirse a las dos Cámaras de las Cortes Generales en sesión conjunta no tiene parangón en la legislación, a salvo de exceptuar el ejercicio de las competencias no legislativas que el título II de la CE les atribuye (art. 74.1 CE), así como las previsiones puntuales recogidas en los artículos 74.2, 76.1 y 167.1 CE (116). En cualquier caso, tal y como se ha dicho, este precepto supone una excepción, aunque limitada, a la regla general de que los Estatutos de Autonomía se reforman por los procedimientos contemplados en los mismos (117).

Lo que sí resulta claro es que el trámite del apartado *a)* debe suprimirse, pues la iniciativa para este tipo peculiar de reforma parte con carácter de exclusividad de la conjunción de los dos trámites citados (aprobación del Parlamento y aprobación en referéndum). Sin embargo, las mayores dificultades estribarán, sin duda, en la determinación del contenido de la reforma y en qué grado pueden afectar a la institucionalización

(115) Somos conscientes de la dificultad que entraña la aceptación pacífica de esta tesis expuesta, máxime si tenemos en cuenta la redacción dada a la disposición adicional segunda de la LORAFNA. No obstante, la interpretación que se propone es, a nuestro juicio, plenamente coherente con el dictado de la disposición transitoria cuarta CE que, en definitiva, prima sobre cualquier otro texto subordinado jerárquicamente.

(116) *La reforma del Estatuto...*, *ob. cit.*, págs. 159 y sigs.

(117) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 23.

efectiva de ambas Comunidades. Así, pues, resulta previsible pensar que se establecerá algún tipo de trámite, como, por ejemplo, una comisión *ad hoc*, de cara a instrumentar y articular técnicamente las secuelas de tal reforma. En este sentido, después de los resultados obtenidos, la aprobación por parte del Parlamento vasco puede ser un trámite preceptivo.

De igual modo se prevé una nueva aprobación del órgano foral competente (Parlamento de Navarra), que iría en consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior y que, presumiblemente, sería sólo la aceptación de la necesaria adecuación institucional y competencial a la nueva realidad estatutaria.

— Después de estos trámites se exige la aprobación de las Cortes mediante Ley Orgánica. El problema, una vez más, se sitúa en el grado de intervención de las Cortes y en los trámites que se hayan de pasar, trámites que deben quedar claramente precisados en la determinación del procedimiento que hagan las Cortes Generales en sesión conjunta.

— Finalmente, se requiere la convocatoria de un referéndum del conjunto de los territorios afectados. Referéndum sobre el que nada se explicita sobre su carácter ni sobre las mayorías necesarias para estimar si se aprueba o no la incorporación. Estimamos, en congruencia con lo anterior, que el referéndum es un trámite necesario y con carácter vinculante, es decir, la aprobación se entenderá hecha si se aprueba la incorporación por mayoría de votos válidos emitidos del conjunto de territorios afectados. No cabe, a nuestro juicio, ninguna posibilidad de pretender provincializar los resultados del referéndum, pues ello iría en contra del artículo 47.2 *in fine*.

De todos modos, el procedimiento de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma está diseñado como un procedimiento muy complejo, con grandes trabas procedimentales y con un alto grado de indeterminación en su contenido. Y lo más grave es que la mayoría de estas dificultades e indeterminaciones parten del propio Estatuto de Autonomía del País Vasco.

4.2.3. *El procedimiento especial del artículo 47.3 EAPV*

a) Objeto de la reforma.

El objeto de este procedimiento especial de reforma es la supresión del segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto.

Como es conocido, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 17.1, afirma que corresponde a las instituciones del País Vasco —en base a

un proceso de actualización del régimen foral— «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público». No obstante, se dice en el apartado 6 que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público de la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

- A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando su intervención a instancias del mismo.
- Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad.

Bien puede observarse que estos supuestos de intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado son excepcionales y requieren, cuando menos, la aprobación de la Junta de Seguridad.

Sin embargo, en el segundo inciso de la letra *b*) del número 6 del artículo 17 EAPV se establece, como bien afirma Gurutz Jáuregui (118), una doble excepcionalidad. Tal inciso dice que «en supuestos de especial urgencia, y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales».

El objeto de esta reforma del Estatuto está en relación con la consideración de tal intervención como doblemente excepcional —y alteración de las competencias ordinarias—, que tiene «carácter coyuntural y temporal, destinado a decaer en el momento en que desaparezcan las causas o situaciones derivadas de la violencia política en Euskadi» (119).

b) Procedimiento de la reforma.

La iniciativa de supresión de este inciso puede partir de quienes estén facultados para ejercitar la iniciativa legislativa que prevé el artículo 87 CE, de tal forma que el Parlamento vasco podría ejercer la iniciativa para la supresión del citado inciso.

Otra cosa es que para la supresión del mismo se requiere una mayoría cualificadísima (tres quintos del Congreso y del Senado), lo cual aproxima este procedimiento de reforma a las «cláusulas de intangibilidad», aunque pueda ser subsanado este trámite mediante un posicionamiento claro y contundente de las fuerzas parlamentarias.

Una vez que se aprueba la supresión inicial por parte del Congreso

(118) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 24.

(119) GURUTZ JÁUREGUI, *ob. cit.*, pág. 24.

y del Senado, con las mayorías indicadas, se requiere también aprobación por parte del Parlamento vasco (presumiblemente, en cuanto es una reforma estatutaria, por mayoría absoluta), así como referéndum convocado al efecto. Tal referéndum, a pesar de no decir nada el Estatuto, deberá ser afirmativo (mayoría de votantes) y se tiene que considerar como trámite preceptivo para el perfeccionamiento del procedimiento.

En cualquier caso, el Estatuto, haciendo gala otra vez de una regulación imprecisa, nada dice en cuanto a que se deba aprobar por Ley Orgánica. Formalmente no nos cabe ninguna duda de que la exteriorización de esta supresión de parte del contenido estatutario se debe efectuar por medio del vehículo normativo de la Ley Orgánica.

4.2.4. *El procedimiento especial del artículo 8 EAPV*

a) Objeto de la reforma.

El artículo 8 EAPV establece un procedimiento para la agregación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma. No se trata de una reforma en el contenido material del Estatuto, sino de una alteración de sus límites territoriales.

b) Procedimiento de la reforma.

Para la agregación citada, el Estatuto prevé el cumplimiento de una serie de requisitos (120):

- Solicitud de incorporación del Ayuntamiento o mayoría de los Ayuntamientos interesados y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar.
- Acuerdo de los habitantes de dicho municipio o territorio mediante referéndum, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
- Aprobación del Parlamento vasco y, posteriormente, de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.

(120) El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, en su disposición transitoria séptima, establece, a su vez, una serie de requisitos para que un territorio que constituya un enclave perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma. Tal disposición transitoria ha sido recurrida por inconstitucional ante el TC por parte del Parlamento y Gobierno vasco. Al encontrarse pendiente de fallo por el alto Tribunal, preferimos no introducirnos en la polémica planteada.

IV. ELECCIONES Y PARTIDOS