

**LA REFORMA
DEL ESTATUTO
DE AUTONOMÍA
PARA GALICIA**

**JAVIER RUIPÉREZ
ALAMILLO**



JAVIER RUIPÉREZ ALAMILLO

**LA REFORMA DEL
ESTATUTO DE
AUTONOMÍA
PARA GALICIA**

**UNIVERSIDADE DA CORUÑA
SERVICIO DE PUBLICACIÓNS**

Febrero 1995

DOI: <https://doi.org/10.17979/spudc.9788497497688>
ISBN: 978-84-9749-768-8 (electrónico)

PORTADA:

Debate Estado Autonomía -Septiembre 1994
(foto de Mónica Couso Boán)

MONOGRAFÍAS Nº 24

EDICIÓN:

UNIVERSIDADE DA CORUÑA
SERVICIO DE PUBLICACIÓNS

© DE ESTA EDICIÓN

UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Imprime: TÓRCULO

C/ Cancela, 2-4, local 2
A Coruña

I.S.B.N.: 84-88301-93-6
Dep. Leg.: C-88-95

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	15
2. SIGNIFICADO Y CONCEPTO DE LA REFORMA.....	19
3. EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ COMO GARANTÍA.....	29
3.1. La Reforma como institución básica de garantía	31
3.2. Rigidez, supremacía estatutaria y defensa de la autonomía	38
4. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS	45
4.1. La aprobación de la Reforma por Ley Orgánica: las relaciones de inordinación.....	47
4.2. Significado de la ratificación refrendataria de la Reforma.....	49
4.3. La titularidad del poder de revisión: la coparticipación de los entes político-territoriales	55
5. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA GALICIA	61
5.1. Consideraciones generales.....	63
5.2. La iniciativa de la Reforma	64
6. EL PROCEDIMIENTO GENERAL: ARTÍCULO 56.....	79
6.1. Regulación legal y problemas que plantea el procedimiento general de revisión estatutaria	81
6.2. Determinación de su ámbito material de aplicación y crítica del sistema.....	105
7. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL: ARTÍCULO 57.....	127
7.1. Introducción.....	129
7.2. Los presupuestos materiales del procedimiento	132
7.3. El procedimiento	142
7.4. Valoración crítica del sistema	162
BIBLIOGRAFÍA.....	171

PROLOGO

El tránsito de la dictadura a la democracia, definitivamente consagrado por la Constitución española de 1978, supuso también, como es de sobra conocido, el paso de un Estado unitario y centralista a un Estado políticamente descentralizado. No hace al caso recordar ahora los motivos y razones históricas que llevaron a la unificación de ambos procesos (democratización y descentralización), ni las dificultades y riesgos que encerraba una operación de cambio tan compleja en las estructuras de nuestra vida pública. Importa, sin embargo, constatar, una vez más, la notable repercusión que en el plano de la especulación doctrinal y teórica tuvo el giro copernicano producido en toda la arquitectura estatal. Si el proceso de democratización, con la vertebración consiguiente de un Estado Constitucional moderno, abrió el camino a una Teoría Constitucional hasta entonces inexistente; el proceso de descentralización, con la correlativa transformación en la distribución territorial del poder, dio pábulo, en el análisis jurídico, al planteamiento de una temática nueva y en cierta medida ajena a nuestras tradiciones culturales. Surgieron así, en los últimos quince años, numerosos estudios que, respondiendo a los urgentes requerimientos que la realidad imponía, y en ocasiones impulsados y favorecidos por los propios poderes públicos, han creado todo un cuerpo de doctrina de lo que se ha convenido en llamar Derecho Autonómico o Derecho Estatutario. A esos trabajos se suma ahora el libro que, con el riguroso análisis y desusada brillantez, ha escrito Javier Ruipérez sobre Derecho Autonómico gallego, y que me honro en prologar.

Por no haber sido nunca un entusiasta admirador de la forma en que en el momento constituyente se puso en marcha el mecanismo de la descentralización política, tampoco lo he sido de los argumentos y explicaciones teóricas que, con mayor o menor talento, los juristas construyeron sobre el mismo. Lo que me coloca en una situación paradójica y ambigua a la hora de redactar estas urgentes líneas de introducción. Por razones antiguas de amistad, y de consideración a la honradez intelectual de Javier Ruipérez, no he podido, ni he querido, eludir su solicitud de escribir un prólogo. Pero desde el orden de los convencimientos profundos, tengo que confesar que, de todos los que hemos sido sus Maestros, no era yo quizá el más indicado para hacerlo. Mis carencias y limitaciones en el conocimiento del abigarrado mundo de entresijos y distingos que la problemática jurídica de la autonomía comporta, me obligan a ser, como decía el clásico, "escueto en la crítica, breve en el halago y parco en el juicio".

No obstante, no quisiera, cuando menos, dejar de reseñar una circunstancia que, a pesar de su obviedad, no siempre se tiene en cuenta. Nadie se atreve a poner en duda que el proceso de institucionalización democrática tuvo un perfecto y acabado reflejo en la normativa constitucional. Lo que explica y permite comprender el hecho de que se haya podido construir también una dogmática jurídica del Estado Constitucional Democrático, al modo y manera que en otros países de nuestro entorno se forjó la dogmática del Derecho Público moderno. No se puede, sin embargo, sostener lo mismo respecto del proceso de institucionalización de la descentralización política. Las vacilaciones y condicionamientos que en el momento constituyente condujeron a una inacabada construcción del Estado de las Autonomías, y que se plasmaron en el infeliz y problemático Título VIII de la Constitución, forzosamente tenían que repercutir en la forja de la dogmática jurídica del Estado Autonómico, que, indefinido e inconcluso en sus planteamientos y presupuestos político-constitucionales, necesariamente tenía que resultar dubitativo y protéico en muchas de sus formulaciones dogmáticas.

Se reconozca o no abiertamente, es lo cierto que nuestro actual Estado de las Autonomías se ve recorrido por una contradicción más que notable. De una parte, se presenta, en su configuración jurídico-constitucional, con una serie de restricciones y peculiaridades extrañas que le diferencian y le alejan de la organización política federal y de los sistemas de garantías constitucionales en que ésta se fundamenta. Está en la lógica del Estado Federal que, al ser la Constitución federal la que establece y sanciona la distribución de competencias y el sistema de equilibrios entre el Estado Federal y los Estados-miembros, sólo a través de la reforma constitucional ese sistema de equilibrios podrá verse alterado o modificado. Lo que significa, como con acierto ha señalado la doctrina (Friedrich, Durand, La Pergola), que la máxima y única protección jurídica de la autonomía, en cualquier sistema descentralizado, deberá ser buscada en el propio ordenamiento constitucional. Sucede, no obstante, en nuestro sistema que la inconcreción en los contenidos, la vaguedad en las fórmulas y la disparidad en los criterios del Texto Constitucional, determinan que la lógica jurídica que preside la organización de otros Estados descentralizados resulte inaplicable para el nuestro.

Ahora bien, siendo evidentes las limitaciones constitucionales de las Comunidades Autónomas, y que adquieren su más escandalosa manifestación en la reducida participación en la formación de la voluntad estatal a través de un Senado vacío de atribuciones, no es menos cierto, por otra parte, que la constitucionalización del principio dispositivo o de voluntariedad, como eje rector de la descentralización del Estado, ha permitido, en el terreno de la práctica política, dotar a las Autonomías de unas posibilidades expansivas de las que, por supuesto, carecen los Estados federados en cualquier organización federal. Con lo cual, nos enfrentamos

los españoles al singular espectáculo de un Estado descentralizado que, por estar abierto a un permanente proceso de renovación en las estructuras y en los contenidos que deberían conformar con carácter estable su construcción jurídica, se termina convirtiendo en una organización institucionalmente insegura y políticamente apócrifa.

Es ante este desalentador panorama ante el que los estudios de Derecho Autonómico cobran su mayor alcance y significación en la medida en que implican el noble y meritorio intento de conferir una mínima racionalidad política, y de procurar una cobertura y un equipamiento jurídico a nuestro proceso de descentralización del Estado. La imposibilidad, sin embargo, de encontrar en el Texto Constitucional las sólidas bases de partida para construir una dogmática jurídica, ha obligado a convertir, como no podía suceder de otra manera, a los Estatutos de Autonomía en el centro de referencia fundamental del sistema de legalidad de todas las formulaciones dogmáticas. Dicho con exageración y contundencia, los Estatutos suplen, de esta suerte, las indeterminaciones y confusiones del Texto Constitucional.

Es verdad que esta singular operación de traslado y de conversión en materia estatutaria, de lo que debería haber sido únicamente materia constitucional, obtuvo su legitimidad política y jurídica por el propio Poder Constituyente de 1978, al remitir la regulación de una serie de cuestiones en las que él no quiso entrar, al momento de aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía. Pero no es menos cierto que, el hecho de convertir el momento de aprobación de los Estatutos, esto es, los procesos estatuyentes, en una auténtica prolongación del proceso constituyente, no deja de implicar sus riesgos y sus problemas. Por lo menos supone una distorsión importante del principio constitucional de que en el Estado Democrático el poder soberano, como Poder Constituyente, desaparece con la aprobación de la Constitución. Prolongar su actividad más allá del momento constituyente no puede interpretarse de otro modo que como la creación de una amenaza continua a la legalidad constitucional, que se verá sometida entonces, inexorablemente, a las exigencias de la política, de la arbitrariedad y de la práctica de unos poderes investidos de facultades constituyentes, siendo, no obstante, poderes constituidos y limitados.

Se entiende así que nuestro proceso descentralizador haya que explicarlo más desde las exigencias del pragmatismo político que desde las razones de la lógica constitucional. Los Acuerdos Autonómicos de 31 de Julio de 1981, celebrados entre el Gobierno de la U.C.D. y del P.S.O.E., e inspirados en la idea de que el poder estatuyente es un auténtico Poder Constituyente, representan quizá el ejemplo más gráfico y confirmatorio de este aserto.

Naturalmente, si se da por bueno que el momento estatuyente es equiparable al momento constituyente, no existirán mayores dificultades para integrar a la normativa estatutaria en la normativa constitucional. Lo que significa que el Derecho autonómico, en cuanto Derecho estatutario podrá concebirse como verdadero Derecho Constitucional, con un sistema de normas sobre el que es posible elaborar una dogmática. Otra cosa sucede cuando la naturaleza constituyente de los procesos de aprobación de los Estatutos se pone en duda. La integración en la normativa constitucional de la normativa estatutaria, no resulta tan cómoda y pacífica, y conceptos como el de "bloque que constitucionalidad", cuya justificación nadie cuestiona, acaso tuvieran que ser sometidos a un obligado proceso de revisión crítica.

No es ésta la ocasión de plantear y discutir una temática que supera, por supuesto, el contenido de este prólogo, y sobre las que mis particulares carencias y limitaciones no me permiten ofrecer solución alguna. Sinceramente no sabría pronunciarte sobre si la conversión del momento estatuyente en momento constituyente, o la utilización de categorías como el "bloque de constitucionalidad", son geniales creaciones de la ingeniería jurídica constitucional, o simples adefesios de juristas al servicio del pragmatismo político más grosero y vulgar.

En cualquier caso, de lo que sí tengo un convencimiento inconcuso, es de tres inevitables consecuencias derivadas de la forma en que se ha producido nuestro proceso descentralizador y que no quisiera dejar de reseñar.

En primer lugar, parece claro que al ser los Estatutos y no la Constitución el último y definitivo centro de referencia normativo regulador del Estado Autonómico, no se puede hablar de una descentralización igualitaria para todo el Estado. Porque cada Comunidad Autónoma tiene su propio Estatuto, cada Autonomía tiene también sus propias competencias. Con lo cual, se genera esa singular y criticable especie de descentralización política, que el Profesor González Encinar no ha dudado con acierto en calificar de federalismo asimétrico, y que, sencilla y llanamente, constituye la transgresión más palpable del incuestionable principio de "igualdad federal".

En segundo término, no es menos evidente, que el protagonismo adquirido por la normativa estatutaria en detrimento de la normativa constitucional, determina que las garantías jurídicas de la autonomía se trasladan también de la Constitución a los Estatutos. Lo que significa que, ciertamente, los Estatutos pueden quizá actuar de instrumentos protectores de los ámbitos competenciales de cada Autonomía en particular, pero difícilmente podrán servir de mecanismo garantizador del sistema de equilibrios de las fuerzas centrípetas y centrifugas entre

el Estado y las Comunidades miembros, que caracterizan cualquier organización política descentralizada. Dicho con toda claridad y contundencia, si los Estatutos garantizan jurídicamente las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que no garantizan en modo alguno es el sistema de competencias del Estado. Argüir que las competencias estatales tienen su garantía en la Constitución, no pasaría de ser un ejercicio de ingenio digno de mejor causa. El sistema de equilibrios entre las competencias del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas no puede en ningún caso establecerse coherentemente desde dos sistemas normativos diferentes.

Por último, no se puede desconocer tampoco, y la experiencia se ha encargado de demostrarlo con suficiente claridad, que al haber hecho gravitar todo el proceso descentralizador sobre los Estatutos, y al haber prolongado indefinidamente el proceso constituyente, que debió quedar cerrado en 1978, es a través de la normativa estatutaria como básicamente se ha dotado a las Autonomías de esas posibilidades expansivas a las que antes hacía referencia y que, por supuesto, no tienen los Estados federados de ninguna organización federal. Ahora bien, enriquecer las competencias de las Comunidades Autónomas supone disminuir las del Estado. De igual modo, que abrir un proceso indefinido en el aumento de atribuciones de las Autonomías, implica abrir la espita al definitivo vaciamiento estatal. Y es aquí donde no quisiera expresarme con recato y con confusión alguna. Contribuir al vaciamiento del Estado es contribuir a la negación del principio que los clásicos del federalismo llamaron de "fidelidad federal", y que junto al principio de "igualdad federal", constituyen los dos axiomas impescindibles para que funciones cualquier tipo de Estado descentralizado.

Se podrán discutir el número y el contenido de las competencias del Estado y de las Autonomías, se podrá ser más o menos centralista, o más o menos autonomista, pero lo que en ningún caso podrá pretenderse es eliminar al Estado o eliminar a las Comunidades Autónomas. Cualquier Estado descentralizado se caracteriza por ser una realidad política con dos entidades perfectamente definidas. Negar cualquiera de las dos significaría que no estamos hablando de un Estado descentralizado, sino de otra cosa diferente. Y a veces sospecho y me asaltan las dudas de si el proceso descentralizador no ha sido en España un proceso montado desde un doble lenguaje -y, en todo caso, olvidando las exigencias propias de la configuración del Estado como "social y democrático de Derecho"-, con el que el centralismo tradicional ha querido disimular un cambio lampedusiano para que todo siguiera igual, y el nacionalismo a ultanza ha pretendido ocultar una realidad política diferente, que es la que figura en su horizonte utópico, y que nada tiene que ver con el Estado de las Autonomías.

Se puede comprender ahora mi escepticismo ante el proceso descentralizador y mi escaso entusiasmo ante la mayoría de las explicaciones teóricas y las construcciones doctrinales del mismo. Lo que justifica, como señalaba al comienzo de estas líneas, la afirmación de no ser yo probablemente la persona más indicada para poner el prólogo a este libro.

De todos modos, no quisiera concluir mi condición de prologista, sin reiterar el rigor científico en el planteamiento y la desusada brillantez en el análisis que a lo largo de toda la obra muestra Javier Ruipérez. Se podrá estar de acuerdo o no con algunas de sus afirmaciones, pero lo que nadie prodrá poner en duda es la contundencia lógica del razonamiento y, sobre todo, el inmenso valor de haber sabido plantear, y no eludir con el pretexto de la reforma estatutaria, todos y cada uno de los principales problemas del Derecho Estatutario. Justamente, porque esto es así, bien se puede sostener que si el libro de Javier Ruipérez es un brillante y definitivo estudio sobre el Derecho Autonómico gallego, es también una espléndida y magnífica monografía de Derecho Constitucional.

PEDRO DE VEGA
Catedrático de Derecho Constitucional

Madrid, Agosto de 1994

1. Introducción

Como es sobradamente conocido, el Estatuto de Autonomía para Galicia, como, por otra parte y en consonancia con lo establecido por el Constituyente de 1977-1978, el resto de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, va a contener la regulación del procedimiento para su reforma. A tal fin se dedica el Título V del Estatuto. Con ello, se rompe el tradicional principio de la Teoría Constitucional de que la Constitución es la única norma jurídica que regula el procedimiento por el cual va a reformarse a sí misma. De este modo, resulta incuestionable que, como ha escrito el Profesor Pérez Royo, "nos encontramos ante una suerte de normas más próximas por su materia y por la función que cumplen, a la Constitución que cualquiera de las otras que existen en el ordenamiento jurídico"¹ español.

Es menester comenzar nuestra exposición recordando que, como a nadie se le oculta, la técnica de la reforma se concreta, en el plano jurídico-positivo, en un conjunto de normas procedimentales en las que se establece el mecanismo, o mecanismos, por los que han de introducirse los posibles cambios, modificaciones o adiciones en el texto de la Constitución² o, por lo que aquí interesa, del Estatuto de Autonomía. Normas procedimentales cuya importancia y transcendencia resultan difícilmente cuestionables. En efecto, debe tenerse en cuenta que si, en principio -y como advierte Schmitt³-, la reforma de la Constitución puede ser "constitucional"

¹ J. Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, p. 9, nota 8. Del mismo autor, cfr., también, *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1988, 4ª ed., p. 181; "La reforma de la Constitución", *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.*, nº 22 (1986), p. 8, nota 3. Sobre la problemática de la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, vid. J. Ruipérez, "Principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias", *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, nº 5 (1991), pp. 102-110.

² Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1985, p. 79.

³ Cfr. C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 115.

o “inconstitucional”, según que para llevarla a cabo se haya observado o no el procedimiento prescrito legal-constitucionalmente para tal fin, es lo cierto, sin embargo, que en un sistema de Constitución rígida sólo la primera podrá ser tenida como válida.

Ahora bien, la decisiva y categórica importancia de las normas reguladoras del procedimiento de revisión no debe, en modo alguno, conducirnos a pensar que el estudio de la reforma se agota con la mera exégesis jurídico-formal de aquéllas. Antes al contrario, es necesario afirmar, o más bien recordar, la insuficiencia del positivismo formalista puro para alcanzar una cabal y ponderada comprensión del Derecho Constitucional⁴ y ,en particular, de la institución de la revisión. Lo anterior ha sido ya puesto de relieve por el Profesor De Vega, para quien el “estudio, (...), de la normativa de la reforma, encierra una problemática mucho más rica y compleja que la que pudiera derivar del estricto análisis formal del procedimiento. Lo que conlleva que el planteamiento del mismo tenga que efectuarse desde un orden de consideraciones, políticas y jurídicas, que trascienden su dimensión adjetiva y meramente procesal”⁵.

Desde esta perspectiva, se hace evidente que de nada serviría analizar los artículos 56 y 57 del Estatuto gallego, si no ponemos los procedimientos que aquéllos establecen en relación con las funciones que, en el moderno Estado constitucional democrático⁶, en general, y en una estructura estatal descentralizada, en particular, debe desempeñar la institución de la reforma. Será, en todo caso, pretendiendo dar satisfacción a esta exigencia como vamos a desarrollar nuestra exposición. Así, nos referiremos, en primer lugar, a la significación y concepto de la revisión (cap. 2), para después pasar a analizar la función que desempeña como institución básica de garantía (cap. 3.1) y, en concreto, en el marco de la protección constitucional de la autonomía regional (cap. 3.2). Conocida esta problemática, y analizadas las disposiciones constitucionales sobre la revisión estatutaria (cap. 4), será entonces cuando podamos cabalmente estudiar los procedimientos de reforma del Estatuto de Galicia (caps. 5, 6 y 7).

⁴ Cfr., a este respecto y por todos, la siempre estimable opinión de M. García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, pp. 63-64.

⁵ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 79.

⁶ Sobre este particular, cfr., por todos, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 67 y ss.

2. Significado y concepto de la reforma

De acuerdo con el artículo 147.1 de la Constitución, “los Estatutos [de Autonomía] serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. Lo que, como, entre otros, ha señalado el Profesor Portero¹, significa que estas normas, de una u otra forma, ocupan en el seno de la Comunidad la misma posición que la Constitución en el Estado. Y, sin duda, se comportan como tales desde una perspectiva político-funcional². En efecto, debe decirse que, siempre dentro del marco establecido por la vigente Constitución, el Estatuto se erige en la *norma normarum* del ordenamiento regional³. Pero, además y con mucha mayor relevancia para lo que ahora nos ocupa, también compete al Estatuto la regulación de la estructura organizativa básica de la Comunidad, así como el establecimiento de las reglas fundamentales a las que deben sujetarse los órganos autonómicos para llevar a cabo su actividad política. A nadie puede extrañar, por lo tanto, que muchos de los caracteres que se atribuyen a los Textos Constitucionales en el orden estatal, hayan de ser predicados, también, de las normas institucionales básicas de nuestros centros autónomos de decisión democrática y legítima.

En este contexto, parece oportuno recordar que uno de los conceptos más arraigados en la Teoría Constitucional es, precisamente, el de que la Constitución, como norma que establece y sanciona los fundamentos de orden de la vida de la

¹ Cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V. De la reforma”, en J.L. Carro Fernández-Valmayor (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, 1991, p. 877; J. A. Portero Molina y R. Máiz, *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, La Coruña, 1988, p. 277.

² Cfr., a este respecto, A. Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, vol. II, p. 287; G. U. Rescigno, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, 1989, 2ª. ed., 6ª. reimpr., pp. 266-267; N. Pérez Serrano, *La Constitución Española (9-Diciembre-1931)*, Madrid, 1932, p. 91; A. Posada, *La nouvelle Constitution Espagnole. Le régime constitutionnel espagnol*, París, 1932, p. 135; J. Pérez Royo, *Las fuentes...*, cit., p. 176; J. Tomás Villaroya, “Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, vol. I, p. 146.

³ En este sentido, vid., por todos, S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, vol. I, pp. 293 y ss.

comunidad política, sólo puede desarrollar su función si aparece dotada de una cierta estabilidad. Es por ello por lo que se ha podido afirmar, y con razón, que es inherente al propio concepto de Constitución el que ésta se presente como una norma duradera y estable que, de algún modo, es aprobada con vocación de ser una Ley eterna⁴. Para asegurar la perpetuidad de la obra de la Razón, y como primera medida, los revolucionarios liberal-burgueses del Siglo XVIII van a recurrir a la escritura, la cual, de este modo, se convertirá en uno de los elementos más característicos del constitucionalismo moderno⁵.

Ni que decir tiene que la aparición de las Constituciones escritas, con las que irrumpen en el ámbito de la ordenación jurídica fundamental del Estado las notas de demostrabilidad y estabilidad⁶, supuso un notable e innegable avance en el proceso de creación y consolidación de un Derecho como el Constitucional, cuya esencia, sentido y finalidad última es la de asegurar la existencia de una esfera de libertad individual absoluta frente al poder político⁷. Piénsese, en este sentido, que ahora los gobernados podrán exigir de los gobernantes el cumplimiento de unos mandatos constitucionales que, gracias a la escritura, son fácilmente demostrables. Pero, además -y esto es lo que aquí interesa-, al aparecer la Constitución recogida en un documento escrito, formal y solemne, lo que sucede es que su contenido deviene estable y, en definitiva, protegido frente a fáciles modificaciones por parte de los gobernantes.

Ahora bien, fue ya Finer quien, con meridiana claridad, puso de manifiesto que el que la Constitución sea escrita no significa, sin embargo, que sea difícilmen-

⁴ Cfr., a este respecto y por todos, H. Kelsen, *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, Milán, 1975, 5ª ed., 2ª reimp., p. 264. K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, pp. 226-227. M. García-Pelayo, "Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de ambos conceptos)" (1948), en el vol. *Escritos políticos y sociales*, Madrid, 1989, pp. 24-25; Derecho..., cit., p. 34.

⁵ Cfr., en este sentido y por todos, N. Pérez Serrano, "El Poder Constituyente" (1947), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. I, p. 262. M. García-Pelayo, "Constitución...", cit., pp. 30-31; Derecho..., cit., pp. 39-40. K. Hesse, "Concepto y cualidad de la Constitución", en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983, p. 22. Nos estamos refiriendo, claro está, a la Constitución en su concepción liberal-burguesa o, si se prefiere, racional-normativa que, pese a las transformaciones que ha sufrido como consecuencia de la propia evolución histórica, todavía presenta una validez universal.

⁶ Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., p. 39.

⁷ Cfr., por todos, P. De Vega, "Constitución y Democracia", en la obra colectiva *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, pp. 69 y ss.; "Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español", *Revista de Política Comparada*, nº 10-11 (1984), pp. 400 y ss.

te modificable, lo que se explica por cuanto que “no es lo escrito lo que protege, sino la dificultad de la enmienda”⁸. Surge, de esta suerte, el segundo de los elementos formales que van a definir a las Constituciones modernas y cuyo origen, como advierte Antonio La Pergola⁹, se encuentra en la obra de la Convención de Filadelfia: La Ley Fundamental no sólo ha de ser escrita, sino también rígida. Esto es, si lo que se quiere es perpetuar y eternizar las disposiciones del Código Constitucional o, dicho de otro modo, preservar la voluntad del Constituyente frente a la actuación del Legislador ordinario, será necesario que la propia Constitución regule una serie de mecanismos procedimentales, a través de los cuales se pretende dificultar o, incluso, evitar las posibles alteraciones de su texto.

Pero, si el empeño por dotar a la Ley Fundamental de estabilidad y firmeza es, en verdad, una constante histórica del constitucionalismo, es también cierto que tan antigua como ella es la idea de que “la inmutabilidad absoluta de la Constitución es una concepción negada por los hechos y absurda desde el punto de vista jurídico y político”¹⁰. La razón es fácilmente comprensible. Parece oportuno recordar que lo que la Constitución pretende regular es, como acertadamente señala Smend¹¹, la vida del Estado, y que su fuerza normativa depende de su propia capacidad para asumir en todo momento, y en la medida de lo posible, la realidad política y social que pretende regular¹². En este sentido, no puede olvidarse que, como ha puesto de

⁸ H. Finer, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Madrid, 1964, p. 164.

⁹ Señala, a este respecto, A. La Pergola que “se non si vuol perdere di vista l’effettivo svolgimento dell’idea della Costituzione rigida, non si può, ci pare, trascurare che essa venne a maturazione proprio nella tradizione politica americana, diffondendosi solo in seguito, anche fuori degli ordinamenti federali, fino a permeare, como è noto, l’essenza stessa dello Stato democratico moderno. Per modo che, sebbene il principio di rigidità regni oggi ben oltre la cerchia delle formazioni federali, non v’è dubbio che la prima intuizione e formulazione -e in questo senso, il nucleo originario- di esso, vadano associati con il fenomeno dello Stato federale, e in particolare con il disegno e l’opera dei *Founding Fathers*” (*Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969, pp. 192-193).

¹⁰ J. Barthélemy y P. Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933, nueva edición, p. 227, subrayado en el original.

¹¹ Cfr. R. Smend, “Constitución y Derecho Constitucional” (1928), en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, p. 132. En el mismo sentido, y desde una óptica marxista, vid. C. de Cabo Martín, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional. I. (Formas precapitalistas y Estado moderno)*, Barcelona, 1988, pp. 10 y ss.

¹² Cfr., a este respecto, K. Hesse, “La fuerza normativa de la Constitución”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, cit., pp. 61-85, especialmente pp. 67-68, 70, 72-73, 74 y 75. Cfr., también y por lo que aquí interesa, K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979, 2ª ed. reimpr., pp. 163, 216-217.

manifiesto Friedrich, “Todo orden político está sujeto al cambio y a menos que se adopten los medios necesarios para adaptar constantemente a las instituciones que implican valores, intereses, creencias, dicho cambio puede asumir formas de violencia, ya sea esporádica, (...), ya sea total, como en el caso de la revolución política”¹³.

Obviamente, la única manera de superar esta contradicción será la de afirmar que, si quiere hacerse efectivo el principio de la durabilidad inherente a la Constitución, ésta ha de ser necesariamente modificable¹⁴. Sólo de este modo podrá solucionarse uno de los mayores problemas que tiene planteado la ciencia del Derecho Constitucional. Me refiero, claro está, al cómo conseguir la adecuación entre un Texto Constitucional que, como complejo normativo, aparece como algo estático, con una realidad política que, por definición, es históricamente cambiante, y que se encuentra en continuo movimiento.

Es, precisamente, en el marco de esta confrontación entre la total estabilidad y la absoluta modificabilidad donde aparecerá con toda su entidad y magnitud la problemática de la reforma constitucional como institución garantista, cuya finalidad, como de modo incontestable dice Mortati¹⁵, no es tanto el permitir el cambio, cuanto el asegurar la permanencia del Código Constitucional, al menos en su núcleo fundamental. Motivo éste que, en último extremo, explica que autores como, por ejemplo, Bryce o Burgess¹⁶ hayan podido afirmar que la regulación del procedimiento de revisión es la parte más importante de las Constituciones.

Surgida así la necesidad de que se regulen los procedimientos que permitan el cambio ordenado del orden constitucional, debemos ahora decir qué entendemos por esta institución. En una primera aproximación, podemos caracterizar la revisión constitucional, y lo mismo cabe decir de la estatutaria, como aquella actividad normativa tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución a través de órganos especiales, o procedimientos particulares distintos del legislativo ordinario,

¹³ C. J. Friedrich, *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, 1968, pp. 697-698.

¹⁴ Cfr., a este respecto y por todos, K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 227-228.

¹⁵ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1985, 9ª ed. reel. y puesta al día, reimpr., t. II, p. 1.225. En el mismo sentido, cfr., también, P. De Vega, “La reforma constitucional”, en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 220; M. Contreras, “La reforma de la Constitución”, en M. Ramírez (ed.) y otros, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 406-407.

¹⁶ Cfr. J. Bryce, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, 1988, pp. 96-97; J. W. Burgess, *Ciencia Política y Derecho Constitucional*, Madrid, 1922, vol. I, p. 167.

y que, en la medida en que por ella se colman lagunas o se complementan o derogar determinados preceptos, producirá siempre una alteración, expresa o tácita, del documento constitucional¹⁷. Tres son los elementos que, en cuanto esenciales, deben destacarse de esta definición.

En primer lugar, porque la reforma se concreta en una actividad normativa que modifica parcial o totalmente el texto de la Ley Fundamental, evidente resulta que esta operación se traducirá en la adición, cambio o supresión de una o varias palabras, frases o párrafos de uno o varios artículos o, incluso, de la totalidad de la Constitución. Esto plantea la cuestión de si el poder de reforma, cualquiera que sea la naturaleza que se le atribuya, encuentra límites en su actuación y si son posibles las llamadas “reformas totales”. Posibilidad esta última que sí nos parece admisible siempre y cuando con ella no se pretenda verificar un acto revolucionario. Fue ya Schmitt¹⁸ quien, en este sentido, puso de manifiesto que la revisión es una facultad constitucional y, en consecuencia, es una competencia limitada por la propia Constitución. Lo que, dicho en otros términos, significa que, aún en los supuestos en que se quiera modificar totalmente el Código Fundamental, habrán de respetarse los principios inspiradores del constitucionalismo moderno, así como todos aquellos valores y principios que caracterizan e individualizan el Texto Constitucional de que se trate¹⁹. Actuar de otro modo nos situaría, no ante una mera operación jurídica de reforma, sino ante una auténtica destrucción o, cuando menos, cambio de Constitución en la más pura significación schmittiana de estos términos.

En segundo lugar, es también esencial para la institución de la revisión el que ésta se realice de acuerdo con lo establecido en la propia Constitución para tal fin. Surge, de esta manera, la problemática de cómo puede asegurarse que las modificaciones de la Constitución se produzcan por el procedimiento de reforma constitucionalmente previsto.

¹⁷ Cfr. C. Cereti, *Corso di Diritto Costituzionale italiano*, Turín, 1949, 2ª ed., p. 17; P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965, p. 274; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 162; K. Loewenstein, *Teoría...*, cit., pp. 175-176; R. Calzada Conde, *La reforma constitucional y la mutación en el ordenamiento constitucional* (Tesis Doctoral, inédita), Salamanca, 1987, vol. II, pp. 542-543; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 22 (1988), pp.49-50. Quisiera dejar aquí constancia de mi agradecimiento a Rogelia Calzada por haber tenido la amabilidad de permitirme consultar el segundo volumen de su Tesis Doctoral.

¹⁸ Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., p. 114.

¹⁹ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, pp. 1.241-1.242. En el mismo sentido, vid. M. Andriño Hernández, “Sobre las reformas constitucionales”, *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de Salamanca*, nº 10-12 (1956), pp. 240-241.

Por último, la revisión ha de producir siempre una alteración del documento constitucional, siendo esta circunstancia la que permite diferenciar la reforma, entendida como mecanismo de transformación formal de la Constitución, o del Estatuto, de las mutaciones constitucionales. Quiérese decir con ello que mientras que la operación de la revisión supone la modificación o variación del texto de la Constitución, la mutación, por el contrario, “modifica, de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales, de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente”²⁰.

Lo anterior nos obliga, inevitablemente, a referirnos al problema del contenido de la reforma. Esto es, si ésta ha de ser expresa o tácita. La primera, lógicamente, se define como aquella operación que se lleva a cabo haciendo expresa mención a los preceptos cuyo contenido se pretende modificar. Exigencia ésta que, por ejemplo y como uno de mayores aciertos del Constituyente de 1931 en esta materia²¹, fue establecida por el artículo 125 del Texto de nuestra Segunda República, según el cual “la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse”. Por el contrario, en el caso de la reforma tácita, nacida en los Estados Unidos de América, el Código Fundamental se altera sin que se indique qué disposición ha sido enmendada.

La doctrina no es unánime en cuanto a la admisibilidad de las reformas implícitas. En este sentido, cabe comenzar señalando que, por ejemplo, para el Profesor De Otto, para el que no es la rigidez quien convierte a la Ley Fundamental en norma suprema, la posibilidad de las reformas tácitas debe entenderse prohibida. Así, dirá que una “Constitución flexible (...) es también norma suprema *si se exige que esa reforma por la vía ordinaria se haga de manera expresa* (...). Es más, el requisito de la rigidez (...) sólo tiene sentido si va acompañado de la exigencia de

²⁰ K. Hesse, “Límites de la mutación constitucional”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, cit., p.91. Cfr., también, K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., p. 335; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp.179-180 y ss.; R.Calzada Conde, “Poder Constituyente y mutación constitucional: especial referencia a la interpretación judicial”, en la obra colectiva *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, 1988, vol. II, pp. 1.095-1.111. Sobre las mutaciones constitucionales puede consultarse el amplio estudio de P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político. IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Madrid, 1984, pp. 158-223. La posibilidad de que se produzcan mutaciones en el ámbito de los Estatutos de Autonomía ha sido apuntada por R. Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47 (1985), pp. 476-480, especialmente pp. 479-480.

²¹ Cfr., a este respecto, M. Contreras y J. R. Montero, “Una Constitución frágil: Revisionismo y reforma constitucional en la II República”, *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.*, nº 12 (1981-1982), p. 31.

que la reforma se haga expresamente (...). Y por esa misma razón tal exigencia de reforma expresa debe considerarse incluida en el Título X de nuestra Constitución, aún cuando no venga literalmente mencionada en ninguno de sus preceptos, de modo que no puede considerarse reformada la Constitución por el mero hecho de que un proyecto de ley contrario a la misma sea aprobado con las mayorías cualificadas que exige el artículo 167²².

Esta tesis de que toda reforma de la Constitución ha de ser no sólo “constitucional”, es decir, observando el procedimiento legal-constitucionalmente prescrito para tal fin, sino también expresa ha sido aceptada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con el problema planteado por el llamado “Tratado de Maastricht”. En efecto, en su Declaración de 1 de Julio de 1992, nuestro custodio constitucional no deja duda al respecto cuando señala que las Cortes Generales, como poder constituido que son, no pueden “disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una “competencia” cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, *ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto*”²³.

Sin negar, por supuesto, el rigor científico que siempre caracterizó la obra del tristemente malogrado De Otto, ni, tampoco, el buen hacer del Tribunal Constitucional, creemos, sin embargo, más acertada la teoría opuesta, es decir, la que admite la posibilidad de la reforma implícita. Ciertamente es, en efecto, que, en aras a la realización de los principios de certeza y seguridad jurídica, se presenta como mucho más aconsejable la técnica de la reforma expresa y que, en consecuencia, sea deseable y conveniente que sea ésta la vía que utilice siempre el Legislador que reforma la Constitución. Ahora bien, ya Carlo Esposito²⁴ puso de manifiesto que

²² I. De Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, p. 62.

²³ Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de Julio de 1992, en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 C.E. y el art. 8.B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. GB,10, del Tratado de la Unión Europea, F. J. 4º (el subrayado es nuestro). Vid., al respecto, F. Rubio Llorente, “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36 (1992), pp. 253-265, especialmente pp. 261-262.

²⁴ Cfr. C. Esposito, *La validità delle Leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vici degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milán, 1964, reimpr. inalterada de la ed. de 1934, pp. 341 y ss., 209 y 212 y ss. En el mismo sentido, cfr., también, P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho...*, cit., p. 274; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 163; K. Loewenstein, *Teoría...*, cit., pp. 185-186; G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Milán, 1984, reimpr. inalterada, pp. 317 y

mientras no exista una norma concreta que exija que la revisión sea expresa, la reforma tácita no sólo será posible, sino que, además, habrá de reputarse como plena e indudablemente válida.

Y si esto es así en términos generales, lo mismo cabe decir en relación con el vigente Texto Constitucional y los Estatutos de Autonomía. Dos son, en este sentido, los argumentos que avalan nuestra tesis. Por un lado, ocurre que ni la Constitución, ni tampoco los Estatutos, han establecido de manera expresa la obligación de que el proyecto de reforma indique concretamente cuáles son los preceptos cuyo contenido haya de modificarse. Por otro, y acaso más esclarecedor todavía que el anterior, no puede olvidarse que ya el Profesor Ollero advirtió, en el seno de la Constituyente, de los peligros que implicaba la técnica de la reforma tácita y que, por ello, debía sancionarse en el Texto Constitucional la exigencia de que las revisiones fueran expresas²⁵, siendo rechazada su enmienda. Lo que, en definitiva, significa que no cabe entender que nuestra vigente Constitución prohíba, aunque sea de manera implícita, las reformas tácitas.

En tales circunstancias, la conclusión a la que debemos llegar es obvia. Cierto es que, habida cuenta que tanto la Constitución como, por lo que aquí interesa, el Estatuto gallego, han instituido dos procedimientos de revisión distintos, la lógica hubiera debido imponer la exigencia de que toda reforma fuera expresa. Con ello, como a nadie se le oculta, se evitaría el riesgo de que materias protegidas por el procedimiento del artículo 168 pudieran verse modificadas indirectamente al amparo del artículo 167, o , en el caso del Estatuto, que se utilizase el procedimiento previsto en el artículo 57 para llevar a cabo reformas que, por afectar a la vida del Estado en su conjunto y no sólo a la de la Comunidad, deberían verificarse según lo dispuesto en el artículo 56. Ahora bien, al no haber aceptado esta solución nuestros “Padres Fundadores” nacionales y regionales, “cabe sólo esperar que, en nombre de la seguridad y claridad jurídicas, nuestro futuro legislador constituyente [o estatuyente] apele (...) a la revisión expresa y no a la mala técnica de la reforma constitucional tácita”²⁶.

ss., 144 y ss.; S. M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padua, 1972, pp. 14 y ss. y 19; R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 551-567, especialmente pp. 562-567; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., pp. 49-50, nota 3.

²⁵ Cfr. C. Ollero, *Derecho y Teoría Política en el proceso constituyente español*, Madrid, 1986, pp. 130-131. La enmienda del Prof. Ollero consistía en la introducción de un apartado 4º al art. 161 del Proyecto de Constitución (actual 167 C.E.) con el siguiente tenor: “Toda reforma de la Constitución indicará expresamente el texto que pretende modificar o completar”.

²⁶ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 166, vid., también, p. 165. En el mismo sentido, R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 711-712.

3. El principio de rigidez como garantía

Como ya hemos señalado, la técnica de la reforma se configura como una institución garantista cuya virtualidad es, precisamente, la de permitir el cambio asegurando, a la vez, la permanencia de la Constitución o, en su caso, del Estatuto de Autonomía, cuando menos en su núcleo esencial. Siendo así, de lo que debemos ocuparnos es de ver cómo actúa ese carácter garantista de la reforma. Para ello, nos proponemos analizar esta problemática desde una doble perspectiva. En primer término, nos referiremos al papel que, en la moderna organización constitucional democrática, desempeña el propio procedimiento de reforma en cuanto que institución básica de garantía. Cuestión ésta cuyas consecuencias referidas normalmente a los Textos Constitucionales, pueden ser predicadas, *mutatis mutandis*, de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, veremos cómo actúa la rigidez estatutaria en el marco de la protección constitucional de la autonomía.

3.1. LA REFORMA COMO INSTITUCION BASICA DE GARANTIA

Decir que la técnica de la revisión se erige en la institución básica de garantía obliga, en primera instancia, a admitir que el principio de rigidez constitucional opera como un mecanismo tendente a asegurar la permanencia de la propia Ley Fundamental. Lo que, por lo demás, no es sino consecuencia del mismo origen histórico de este instituto. En efecto, como ya hemos tenido ocasión de señalar, la problemática de la reforma surge como resultado de la necesidad de conjugar dos ideas o principios claramente contradictorios. Por un lado, el de que la Constitución debe ser una Ley estable, duradera y, de alguna manera, eterna. Por otro lado, aparece la necesidad de que la Constitución, que como texto escrito es estático, sea modificable para adecuarse a la históricamente cambiante realidad social que pretende regular.

No es éste el momento de detenernos a precisar como esta dialéctica entre permanencia y movilidad constitucionales se plantea, hoy, tan sólo en un segundo plano como un problema de reforma de la Constitución, en favor de la mutación

por la vía de la interpretación¹. Lo que nos interesa es poner de manifiesto que, porque la interpretación tiene sus propios límites en el texto de la norma que se interpreta², la reforma constitucional se configura como el último instrumento jurídico capaz de permitir la necesaria incorporación de la cambiante realidad político-social al Código Fundamental.

En este contexto, la cuestión que se nos plantea, y a la que debemos encontrar solución, es la de cuál es el grado de rigidez conveniente para conciliar estos dos principios contrapuestos. La respuesta a este interrogante nos la dio ya Madison³ cuando, con meridiano acierto, advirtió que el procedimiento de reforma debe proteger por igual contra una excesiva facilidad que hiciese a la Constitución demasiado variable, incapacitándola, en definitiva, para desarrollar su función, y contra una extrema dificultad que, a la postre, perpetuase sus defectos manifiestos, lo que podría conducir, incluso, a la disolución del propio cuerpo político.

Ahora bien, no puede olvidarse que no todos los proyectos de reforma responden a motivaciones puramente técnicas. Antes al contrario, ocurre que muchos de ellos lo que pretenden es sustituir alguna de las decisiones políticas fundamentales contenidas en el Texto Constitucional, por otra solución distinta a la adoptada por el Constituyente originario. Será, precisamente, en esta última hipótesis donde como nos dice Contini⁴, el carácter garantista de la rigidez alcance su máxima virtualidad. Piénsese, a este respecto, que, al exigirse que toda reforma haya de realizarse por un procedimiento distinto y más agravado que el que se observa para la aprobación, modificación o derogación de la legislación ordinaria, la rigidez actuará como una criba eficaz frente a revisiones superficiales o irreflexivas que pretendiera llevar a cabo una eventual mayoría parlamentaria. Porque esto es así,

¹ Cfr. K. Hesse, "Concepto...", cit., p. 25. En el mismo sentido, vid., también, J. Pérez Royo, *La reforma...*, cit., p. 29. En relación con el fenómeno de las mutaciones constitucionales, interesa advertir que su importancia como mecanismo de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política no es, en modo alguno, pequeña. Baste con recordar que ha sido, precisamente y como ha señalado A. La Pergola ["La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de Derecho Comparado", en J.J. González Encinar (comp.) y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, 1984, p. 43], en virtud de la interpretación actualizadora, fundamentalmente judicial, por lo que la Constitución norteamericana ha podido sobrevivir a lo largo de más de dos siglos con escasas reformas.

² Cfr. K. Hesse, "Concepto...", cit., pp. 21 y ss., 23 y ss. y 30; "La interpretación constitucional", en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, cit., pp. 51-52; "Límites...", cit., pp. 111-112. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 93.

³ Cfr. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, 1982, 1ª ed., 3ª reimpr., nº XLIII, pp. 187-188.

⁴ Cfr. G. Contini, *La revisione...*, cit., p. 17.

no resulta exagerado afirmar que con la exigencia de procedimientos agravados para modificar la Constitución, o en su caso el Estatuto, se tiende a garantizar que se piense y madure la necesidad de cualquier posible revisión, con lo que obviamente, se favorece la permanencia y estabilidad del orden jurídico fundamental.

Si lo hasta ahora dicho permite, sin duda, caracterizar a la reforma como una garantía de la subsistencia de la Constitución, es lo cierto, sin embargo, que con ello no se agota el tema. En efecto, el ponderado y cabal tratamiento de la reforma como institución básica de garantía obliga a plantearse, de manera inevitable, la problemática de los principios democrático y de supremacía constitucional, respecto de los cuales la técnica de la revisión se configura como una pieza básica y medular.

En este sentido, debe advertirse que, como ha observado el Profesor De Vega⁵, la problemática de la efectiva virtualidad del principio democrático como elemento inspirador y conformador del constitucionalismo moderno, termina, de uno u otro modo, apareciendo como una cuestión en torno al quién y al cómo puede ser reformada la Constitución. El primero de estos interrogantes queda, básicamente, despejado desde la siguiente consideración: Porque, desde los presupuestos ideológicos de la Democracia, el Pueblo aparece como el auténtico titular de la soberanía y, en consecuencia, del Poder Constituyente, evidente resulta que será al Pueblo a quien, como se desprende ya de forma inequívoca del Preámbulo de la Constitución americana y del artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, corresponde la competencia no sólo para aprobar, sancionar y promulgar el Código Constitucional, sino también la de, llegado el caso, proceder a su modificación formal.

Debe indicarse que si la respuesta al quién puede reformar la Ley Fundamental no plantea, desde la concepción política democrática, grandes problemas, no sucede, sin embargo, otro tanto en cuanto a la pregunta de cómo puede el Pueblo llevar a cabo esa revisión. Descartada por los propios revolucionarios americanos y franceses la exigencia de la unanimidad, de lo que se trata es de articular un mecanismo por el cual se venga a satisfacer el principio -esencial, por lo demás, al propio concepto moderno de Democracia⁶- del respeto a las minorías. Dicho de

⁵ Cfr. P. De Vega, "Constitución...", cit., pp. 67-68; "Supuestos políticos...", cit., pp. 397-400; *La reforma constitucional...*, cit., pp. 22-23, 61-66, 88-91.

⁶ Cfr., a este respecto y por todos, G. Sartori, *Teoría de la Democracia*. 1. *El debate contemporáneo*, Madrid, 1988, pp. 45-46 y 55-58. En definitiva, de lo que se trata es de que, como con acierto señala C. J. Friedrich (*La Democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, 1965, 2ª ed., pp. 82-83), "En toda Democracia que funcione bien se cuidará, por un sentimiento de formación de comunidad, de que en una decisión importante y grave, una gran minoría no se vea tiranizada por una escasa mayoría".

otro modo, el problema que ha de solventarse es el de ¿cómo asegurar que la decisión de la reforma no es la expresión de la voluntad, más o menos caprichosa y arbitraria, de una exigua mayoría parlamentaria en contra de la de una gran minoría?

Es, precisamente, para dar satisfacción a este elemental requerimiento democrático por lo que, como regla general, aparecerá la exigencia de que las modificaciones formales del Texto Constitucional hayan de ser aprobadas por mayorías cualificadas. “Con ello [escribe Karl Loewenstein], no sólo se alcanzará un consenso más amplio entre los partidos elegidos en el parlamento y entre las fuerzas sociales representadas por ellos, elevando así el grado de legitimidad de la reforma, sino que también se concederá a la minoría disidente un veto que puede jugar el papel de un eficaz control intraórgano. Esta técnica supone un cerrojo frente a las manipulaciones abusivas de la mayoría parlamentaria, radicando aquí un regulador de la dinámica cuya importancia difícilmente puede ser exagerada”⁷.

En todo caso, es menester advertir que la virtualidad de la reforma como institución básica de garantía no puede, en modo alguno, entenderse agotada por el hecho de que se asegure, con ella, que la modificación de la Ley Fundamental no podrá hacerse de forma irreflexiva o arbitraria por una escasa y eventual mayoría parlamentaria. Por el contrario, han sido autores como, por ejemplo, Jellinek, Mortati, Finer o, en nuestra doctrina, Pedro De Vega⁸ quienes han puesto de manifiesto que es en la existencia de un procedimiento específico de reforma, más agravado y difícil que el requerido para la modificación de la legislación ordinaria, donde, en último extremo, descansa el carácter de *Lex Superior* de la Constitución.

Parece oportuno recordar, a este respecto, que uno de los dogmas del constitucionalismo moderno, en cuanto sistema de garantía de la Libertad, es la idea de que la Constitución es la suprema Ley del Estado. Dos son las consecuencias que, desde una perspectiva teórica, se derivan de este principio:

1ª) Por un lado, se viene a resolver, de este modo, el clásico problema de que el gobierno de los Pueblos ha de ser conforme a la voluntad de la Ley, y no a la de los hombres. En efecto, al reconocer a la Constitución como Ley suprema, lo que se pretende es establecer una norma que, en la medida en que se sitúa por encima

⁷ K. Loewenstein, *Teoría...*, cit., p. 177; vid., también, p. 176.

⁸ Cfr. G. Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, 1991, pp. 5 y 15, T. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 1.225. H. Finer, *Teoría...*, cit., p. 199. P. De Vega, “Comentario al Título X. De la Reforma constitucional”, en la obra colectiva *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979, pp. 359-360; *La reforma constitucional...*, cit., p. 69.

de la distinción, propia de la Democracia representativa, entre gobernantes y gobernados, obligue por igual a ambos en cuanto que, en definitiva, se encuentran en pie de igualdad respecto de ella.

2ª) Por otra parte, al afirmar la supremacía de la Constitución, lo que se hace no es sino atribuir al Derecho Constitucional la condición de ser, dentro del Estado, el Derecho positivo de máximo rango. Lo que, como dice Stern, se traduce en que “Todas las demás normas jurídicas le están subordinadas y tienen que ceder ante él, si están en contradicción con él. (...). De aquí procede la teoría de la llamada **pirámide del ordenamiento jurídico**. (...). El principio que la inspira es el siguiente: ninguna norma de nivel inferior puede entrar en contradicción con otra de un nivel superior. Si no obstante se presenta el caso, la consecuencia jurídica es la **invalidéz (nulidad)** y además desde el principio (*ex tunc*) y por principio (*ipso iure*)”⁹.

Ahora bien, se ha dicho, y con razón, que el principio de supremacía constitucional no adquirirá una verdadera vigencia y realidad histórica hasta finales del Siglo XVIII. Más concretamente, cuando, con la promulgación de los Textos Constitucionales americano y franceses, hace su entrada el principio de la rigidez¹⁰. Piénsese que, en la medida en que con él se produce, de manera clara, la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos, el principio de rigidez convierte definitivamente a la Constitución en la norma suprema que, como tal, obliga por igual a gobernantes y gobernados¹¹, sometiendo también a los primeros al imperio de la Ley. Es desde esta óptica desde donde, con total acierto, Carl Schmitt¹² puede definir al Estado constitucional como el Estado legal, o legatario, por excelencia.

Pero si esto es así en el plano jurídico-político, debemos poner de manifiesto que la supremacía jurídica de la Constitución adquiere tan sólo auténtica entidad en el marco del constitucionalismo rígido. En este sentido, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

⁹ K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 253-255.

¹⁰ Cfr., a este respecto y por todos, J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 188. P. Bastid, *L'idée de Constitution*, París, 1985, p. 19. P. De Vega, “Constitución...”, cit., p. 71; “Supuestos políticos...”, cit., p. 404.

¹¹ Sobre el distinto modo en que se materializa el sometimiento de gobernantes y gobernados a la Constitución, cfr., por ejemplo, S.T.C. 101/1983, de 18 de Noviembre, *F. J.* 3º.

¹² Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., p. 149.

En primer lugar, ocurre que, en cuanto que se establece un procedimiento más agravado y difícil para reformar la Constitución que el previsto para la modificación de la legislación ordinaria, es en el marco de las que Lord Bryce denomina Constituciones “estáticas”, “fijas”, “estables”, “sólidas”, “cristalizadas” o, en definitiva, “rígidas”¹³ donde, cuando menos a nivel formal, se produce la distinción entre Ley constitucional y Ley ordinaria. Distinción que, en último extremo, implica el reconocimiento de una supremacía jurídico-formal de los Textos Constitucionales sobre el resto del ordenamiento jurídico¹⁴.

En segundo término, con el establecimiento de un procedimiento específico para llevar a cabo la revisión constitucional, lo que se hace, como acertadamente ha observado Mortati¹⁵, es sustraer al Legislador ordinario -que es competente para disponer del Derecho ordinario- la posibilidad de actuar en la órbita de las Leyes constitucionales.

El corolario que, desde la más elemental lógica jurídica, se sigue de estas notas es evidente y, de acuerdo con el Profesor De Vega, aparecería formulado en los siguientes términos: “la técnica de la reforma invierte el criterio clásico de interpretación de las normas. Las fórmulas contenidas en los aforismos: “*lex posterior derogat legi priori*”, “*lex specialis derogat legi generali*” se verán sustituidas por esta otra: “*lex superior derogat legi inferiori*”. Lo que significa que la vulneración jurídica de la constitución por una ley posterior, (...), queda definitivamente aniquilada en un sistema de constitución rígida. Las únicas leyes válidas contrarias a la Constitución, y posteriores a ella, serán las que, por atenerse a los procedimientos de Reforma, se presenten como revisiones constitucionales”¹⁶.

No cabe duda, por tanto, que es el principio de la rigidez quien sienta las bases para que la Constitución se consolide, de manera efectiva, en su condición de *Lex Superior*. Ahora bien, fueron ya autores como Jellinek y Kelsen¹⁷ quienes pusieron de manifiesto la insuficiencia de la técnica de la reforma para, por sí sola, asegurar la supremacía constitucional. Su razonamiento es meridiano: De nada

¹³ Cfr. J. Bryce, *Constituciones...*, cit., pp. 10, 13 y 64.

¹⁴ Cfr., en este sentido, J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 187. Vid., también, P. Bastid, *L'idée...*, cit., p. 19.

¹⁵ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 1.225.

¹⁶ P. De Vega, “Supuestos políticos...”, cit., p. 406.

¹⁷ Cfr. G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1981, p. 406; *Reforma...*, cit., pp. 15 y ss., especialmente pp. 22 y ss. H. Kelsen, *Teoria Generale...*, cit., pp. 158-159 y 272-274, especialmente p. 274.

sirve prever un procedimiento especial para la modificación formal del Código Constitucional si no se establece, junto a aquél, un órgano -que, inspirándose en el modelo americano, identificarán con el juez constitucional- competente para controlar la actividad de los poderes constituidos para, de este modo, garantizar que todas las reformas de la Ley Fundamental se verificarán por el procedimiento establecido para tal fin, anulando, en su caso, todas aquellas normas ordinarias que contradigan la Constitución.

De esta suerte, aparece la problemática de la justicia constitucional, o, más precisamente, la del control de constitucionalidad de las Leyes¹⁸, como instrumento complementario de la rigidez para la defensa de la supremacía constitucional, que, como es de todos conocido, encuentra su primera realización práctica en 1803, con la celeberrima sentencia “*Marbury versus Madison*”, obra del juez Marshall¹⁹. Debe decirse, a este respecto, que la primera formulación teórica de esta institución se debió a Hamilton. En efecto, para este último, en la medida en que la Constitución, como Ley suprema del país, actúa de hecho como la Ley Fundamental que impone a los jueces una vinculación más fuerte que la debida al resto del ordenamiento, no existe duda de que “donde la voluntad de la legislatura, declarada en las leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras”²⁰.

No podemos, lógicamente, extendernos en el tratamiento pormenorizado de esta problemática. Sin embargo, sí me parece oportuno advertir que no siempre son suficientes la rigidez y la justicia constitucionales para garantizar la supremacía de la Ley Fundamental frente a la actuación de los operadores políticos. En efecto, casos como el de la Ley Orgánica sobre las Distintas Modalidades del Referéndum (L.O.D.M.R., en adelante), reformada con el único propósito de dar una solución política al conflicto andaluz²¹, demuestran que de nada sirven estas garantías cuan-

¹⁸ Señala, a este respecto, Hans Kelsen que “la giurisdizione costituzionale è anzitutto controllo di costituzionalità delle leggi”; vid. “La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato Federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1º Ottobre 1920”, en el vol. *La Giustizia Costituzionale*, Milán, 1981, p. 18.

¹⁹ En relación con la obra del juez Marshall, vid., por todos, B. Schwartz, *Los diez mejores jueces de la Historia norteamericana*, Madrid, 1980, pp. 21-29; N. Pérez Serrano, “La noble obra del un gran juez (Juan Marshall)” (1955), en *Escritos de Derecho Político*, cit., vol. II, pp. 771-838.

²⁰ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, cit., nº LXXVIII, p. 332. Sobre la contribución de Hamilton a la fundamentación teórica de la justicia constitucional, vid. B. F. Wright, *The Growth of American Constitutional Law*, Nueva York, 1946, pp. 23-26.

²¹ Sobre esta cuestión, cfr. J. Ruipérez Alamillo, *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1991, 2ª ed., pp. 207-213, especialmente pp. 212-213.

do, quienes han de ponerlas en marcha, pretenden hacer prevalecer unos intereses políticos concretos y coyunturales sobre los intereses constitucionales. De esta suerte, se pone de manifiesto que, como ya viera Hesse²², la fuerza normativa de la Constitución y, con ella, su propia comprensión como *Lex Superior*, termina dependiendo de que exista en la comunidad una auténtica voluntad constitucional, entendida como el deseo de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

3.2. RIGIDEZ, SUPREMACIA ESTATUTARIA Y DEFENSA DE LA AUTONOMIA

Conocido cómo actúa la reforma como institución básica de garantía en el moderno Estado constitucional democrático, podemos ya interrogarnos en concreto por la rigidez estatutaria y, en particular, por la función que ésta cumple en el marco de la protección constitucional de la autonomía. En este sentido, conviene comenzar recordando que uno de los caracteres estructurales del Estado Federal, o, si se prefiere, del Estado políticamente descentralizado²³, es el de que en su seno se ha de verificar un reparto del poder político entre la organización central y las regionales²⁴. Distribución de competencias que, en cuanto que ambas organizaciones se mostrarán interesadas en ampliar su respectivo poder originario de mando, será únicamente efectiva cuando el llamado “pacto federal” esté recogido por el Derecho positivo. Esto es, el reparto de poderes no puede quedar confiado a la buena voluntad de los gobernantes sino que, por el contrario, ha de ser establecido, necesariamente, por una Constitución escrita y rígida que, en cuanto norma suprema, se imponga y obligue por igual a las autoridades centrales y a las regionales.

²² Cfr. K. Hesse, “La fuerza...”, cit., pp. 70-71 y ss.

²³ Importa señalar, a este respecto, que coincidimos con La Pergola cuando afirma que los llamados “Estado Federal” y “Estado Regional” -entendido aquí como categoría comprensiva tanto del modelo italiano, como de los españoles de 1931 y 1978- no son sino distintas manifestaciones estructurales de una misma realidad: el “Estado políticamente descentralizado” o “Estado Federal”. Vid. A. La Pergola, “La técnica constitucional de la autonomía:...”, cit., p. 31; “Federalismo y regionalismo: el caso italiano”, en G. Trujillo (coord.) y otros, *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, p. 170; “Federalismo y Estado Regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho Comparado”, *Revista de Política Comparada*, nº 10-11 (1984), p. 193.

²⁴ Cfr., a este respecto y por todos, J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 190; G. Burdeau, *Traité de Science Politique*. II. *L'Etat*, París, 1967, 2ª ed. rev. y aum., p. 513; R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 145; Ch. Durand, “El Estado federal en el Derecho Positivo”, en G. Berger, J.J. Chevallier y otros, *Federalismo y Federalismo Europeo*, Madrid, 1965, p. 183; W. S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, 1956, p. 10; K. Loewenstein, *Teoría...*, cit., p. 356; E. L. Llorens, *Autonomía en la integración política*, Madrid, 1932, p. 79; J. A. R. Marriott, *The mechanism of the Modern State. A treatise on the Science and Art of Government*, Oxford, 1927, vol. II, p. 410; M. Mouskheli, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, p. 301.

Ahora bien, si esto es cierto, no lo es menos que, como con meridiana claridad puso de relieve Friedrich²⁵, el federalismo no puede ser concebido como un modelo político estático, caracterizado por la existencia de una división de poderes, particular y precisamente determinada y consolidada. Antes al contrario, la ponderada y cabal comprensión del Estado federal obliga a entender el federalismo, y las relaciones federales, como un proceso dinámico. De esta suerte, no resulta exagerado afirmar que corresponde al Constituyente de Filadelfia el gran mérito de haber resuelto, con la adopción de una Constitución rígida, uno de los principales problemas organizativos del Estado Federal²⁶. En efecto, de lo que se trata es de que, por un lado, se garantiza el reparto, territorial y funcional, de competencias entre los distintos órdenes de autoridad al otorgarles una necesaria y cierta estabilidad. Pero, por otra parte, se prevé su posible modificación para permitir la adecuación a las nuevas necesidades que la propia dinámica del sistema imponga.

Es, precisamente, en este contexto donde debemos preguntarnos por la virtud de la reforma estatutaria como mecanismo, junto con la rigidez constitucional, de garantía del autogobierno regional. Que ello sea así resulta fácil de entender si se toma en consideración el peculiar modo en que la otrora unitaria, centralizada y centralista España se transformó en un Estado políticamente descentralizado. Particularmente, es necesario advertir que nuestro último Constituyente, en solución que no podemos sino considerar como técnicamente criticable²⁷, optó por dejar inicialmente indeterminada la distribución de competencias entre el Estado y las colectividades-miembros. En efecto, el vigente Texto Constitucional se limita a establecer cuáles son los máximos competenciales que, según hayan utilizado uno u otro procedimiento de acceso al autogobierno, pueden asumir las Comunidades Autónomas en el momento de su constitución, siendo los Estatutos de Autonomía quienes, en virtud de lo que Tomás y Valiente denomina “principio dispositivo

²⁵ Cfr. C. J. Friedrich, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruselas, 1971, p. 19; *El hombre...*, cit., pp. 635-636; *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Madrid, 1975, vol. I, p. 386. Vid., también, A. La Pergola, “El “Empirismo” en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 188 (1973), p. 53.

²⁶ Cfr., a este respecto, C. J. Friedrich, *Tendances...*, cit., p. 30; A. La Pergola, *Residui...*, cit., p. 208.

²⁷ Cfr. K. Hesse, “Concepto...”, cit., pp. 17-21, especialmente p.20; K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 222-223; P. De Vega, “Poder Constituyente y regionalismo”, en G. Trujillo (coord.) y otros, *Federalismo y Regionalismo*, cit., p. 371.

limitado”²⁸, vengán a determinar el efectivo ámbito competencial del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

Ni que decir tiene que de lo anterior se derivan notables singularidades para la protección constitucional de la autonomía. Particularidades que, básicamente, se concretan en que, frente al clásico principio del constitucionalismo federal de que, porque es la Constitución quien establece y sanciona la distribución de competencias, sólo mediante la revisión constitucional podrían alterarse las competencias de una y otra organización política, en el Derecho español, por el contrario, lo que sucede es que, en la medida en que han sido los Estatutos quienes, de manera individualizada para cada uno de los miembros, han llevado a cabo esta tarea, el ámbito competencial podrá modificarse, también, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Porque esto es así, el problema que se nos plantea es el de cómo articular la protección constitucional de la autonomía, que descansa en el carácter de *Lex Superior* de la norma que sanciona el reparto de poderes, en un sistema donde esta tarea se confía a una norma que, cuando menos formalmente -y según dispone el artículo 81.1 C.E.-, aparece configurada como una Ley Orgánica del Estado²⁹ y, por lo tanto, obra de los poderes constituidos de la organización política central. Naturalmente, la única manera posible de superar esta contradicción es la de reconocer la supremacía de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, de modo que, estando, por supuesto -y como no puede ser de otra forma-, jerárquicamente subordinadas a la Constitución, se impongan al resto del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, admitido lo anterior, lo que debemos hacer es cuestionarnos sobre si basta con proclamar que una norma jurídica es suprema para que, realmente,

²⁸ Cfr. F. Tomás y Valiente, “Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, 1984”, en *Tribunales Constitucionales Europeos y autonomías territoriales*, Madrid, 1985, p. 170; *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, p. 80. Vid., también, J. RUIPÉREZ, “La división de competencias en el llamado “Estado de las Autonomías”. Especial referencia a la distribución de competencias en materia laboral”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 59 (1988), pp. 236-237; “Principio dispositivo,...”, cit., pp. 96-102; *Formación...*, cit., pp. 33-34.

²⁹ Cfr. T.-R. Fernández, *Las Leyes Orgánicas y el Bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981, p. 44; A. Predieri, “El sistema de las fuentes del Derecho”, en A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.) y otros, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1981, 2ª ed., pp. 215-216; L. Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981, p. 227; S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, p. 287; J. L. Cascajo Castro, “La reforma del Estatuto”, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, vol. III, p. 1.636.

adquiera tal condición. La respuesta a este interrogante ha de ser, a nuestro juicio, negativa. Esto es, la protección constitucional de la autonomía no será efectiva por la mera declaración de la supremacía de los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, será preciso articular un mecanismo que conforme a éstos como auténticas normas supremas o, habida cuenta su necesaria subordinación al Texto Constitucional, cuasi-supremas. Lo que, pensamos, sólo será posible mediante la extensión de los beneficios derivados del principio de rigidez constitucional a estas normas.

Nos sumamos, de esta suerte, a la opinión del Profesor De Vega de que es, precisamente, “a través del procedimiento de reforma de la Constitución, más agravado y difícil que el que se sigue para la aprobación, modificación y derogación de las leyes ordinarias cómo, al producirse a nivel formal la distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, la Constitución queda configurada como Ley Suprema”³⁰. Conclusión ésta que no resulta difícil de compartir si se toma en consideración el significado de la ausencia del procedimiento de reforma.

En este sentido, debemos recordar que han sido, entre otros, Carré de Malberg, Kelsen y Mortati³¹ quienes han puesto de manifiesto que la ausencia de un procedimiento específico para llevar a cabo la reforma no supone, ni mucho menos, que la Constitución sea absolutamente invariable. Por el contrario, lo que sucede es que la revisión podrá hacerse por una simple Ley ordinaria. Las consecuencias que se derivan de esta omisión son tan graves como por lo demás evidentes³². Porque el que no se establezca un procedimiento especial para realizar la reforma se traduce, en último término, en la negación de la doble distinción Ley constitucional-Ley Ordinaria y Poder Constituyente-poderes constituidos, lo que sucede es que la Constitución perderá su carácter de *Lex Superior*.

En todo caso, la solución aquí defendida se encuentra, en nuestra opinión, en total y absoluta coherencia con el entendimiento del proceso autonómico como la prolongación natural del proceso constituyente³³. Además, la exigencia de que las

³⁰ P. De Vega, “Comentario al Título X...”, cit., pp. 359-360. En concreto sobre la condición de normas cuasi-supremas de los Estatutos de Autonomía, cfr. J. Ruipérez, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994, pp. 286-300.

³¹ Cfr. R. Carré de Malberg, *Teoría...*, cit., p. 1.213, nota 30; H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, 1979, 15ª ed., pp. 331-332; C. Mortati, voz “Costituzione”, en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1962, vol. XI, p. 189.

³² Cfr. P. De Vega, “Constitución...”, cit., pp. 70-72; “Supuestos políticos...”, cit., pp. 404-405; *La reforma constitucional...*, cit., pp. 86-87.

³³ Así lo entendieron, también, los firmantes de los “Acuerdos Autonómicos de 31 de Julio de 1981” [en J. Tornos (ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, vol. I, pp. 550-

normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas hayan de ser rígidas, se deriva de la propia Constitución cuando, en su artículo 147.3, dice que “La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica”.

Ni que decir tiene que, al exigir que la revisión estatutaria haya de verificarse por un procedimiento distinto y más agravado que el que ha de observarse para la aprobación, modificación o derogación de cualquier otra Ley, el artículo 147.3 se convierte en el fundamento jurídico básico para la atribución del carácter de *Lex Superior* a las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, interesa recordar que si del hecho de que una norma contenga previsiones para su propia reforma se deriva su superioridad formal en el sistema de fuentes, es lo cierto, sin embargo, que para que esta supremacía sea materialmente efectiva, es necesario que la rigidez venga asegurada por la existencia de algún mecanismo de control de constitucionalidad de las Leyes. Esto es, precisamente, lo que se hace en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C., en adelante) cuando eleva a los Estatutos a la condición de ser, junto con la Constitución, parámetro de la validez y eficacia de las Leyes y demás actos normativos con fuerza de Ley del Estado o de los miembros.

Es, lógicamente, desde esta doble óptica desde donde puede afirmarse que, en nuestro sistema autonómico, se encuentran garantizadas tanto la existencia política de la organización central como la de las colectividades-miembros. Y ello aun y cuando haya sido una norma de naturaleza formal no constitucional quien efectuó el reparto de poderes entre ambas organizaciones políticas. Dos son las consecuencias que, desde la más elemental lógica jurídica y política, cabe extraer de lo hasta ahora dicho y que, en último extremo, vienen a confirmar nuestra tesis.

En primer lugar, interesa poner de manifiesto que la extensión del principio de

572], para quienes “El título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, (...). Su desarrollo es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente” (p. 550). En el mismo sentido se manifiesta J. J. González Encinar, “El desarrollo del Título VIII de la Constitución y el sistema de partidos”, *Revista del Departamento de Derecho Político/ U.N.E.D.*, nº 7 (1980), p. 128; *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985, p. 121. Interesa señalar que este carácter de prolongación del proceso constituyente ha sido predicado no sólo de los Estatutos de Autonomía, sino, con carácter general, de la figura de las Leyes Orgánicas; así, por ejemplo, se pronuncian P. De Vega, “Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución”, en la obra colectiva *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bolonia, 1978, p. 15; T.-R. Fernández, *Las Leyes Orgánicas...*, cit., pp. 29 y 32; M. A. Aparicio, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, 1983, 1ª ed. aum., pp. 52-53.

rigidez al ámbito estatutario, supone que la tradicional distinción, consustancial al constitucionalismo rígido, entre Poder Constituyente y poderes constituidos, se completa, ahora, con la de poder estatuyente, en cuanto que Poder Constituyente-constituido³⁴, y poderes constituidos estatales y regionales. Cada uno de estos tres poderes tendrá perfectamente delimitado su ámbito de actuación. En efecto, podemos decir que con el establecimiento de un procedimiento específico para llevar a cabo la revisión estatutaria, lo que se hace es sustraer al Legislador ordinario -estatal y regional- la posibilidad de actuar en el ámbito de los Estatutos, mientras que se le reconoce competente para aprobar, modificar o derogar la legislación ordinaria.

De esta suerte, y desde una perspectiva jurídico-política, se garantiza que el Estado y los miembros ven protegidos sus respectivas esferas competenciales frente a cualquier intento de invasión por parte de la otra organización política. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que el colofón necesario de la mencionada distinción es el de que los Estatutos se situarán por encima de la dicotomía poder central-poder regional, de tal manera que ambos se encuentran igualmente obligados por aquéllos y, por ende, constreñidos a actuar en el marco de las competencias que les asignó el poder estatuyente.

Pero, además, no puede olvidarse que, en el caso de que se produjera esta invasión, la organización política perjudicada podría, siempre, encontrar un remedio jurídico a tal situación. En efecto, en este caso se podría acudir al Tribunal Constitucional como órgano encargado de solucionar los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, ocurre que, en cuanto que para la reforma de los Estatutos se exige la observación de un procedimiento distinto y más agravado que el previsto para la modificación de la legislación ordinaria, se produce, cuando menos a nivel formal, la diferenciación entre Ley estatutaria y Ley ordinaria. Distinción ésta que, a la postre, se traduce en el reconocimiento de una supremacía jurídico-formal de las Leyes estatutarias sobre las ordinarias³⁵.

Siendo así, lo que sucede es que el resto de las normas jurídicas, salvo la Constitución, se encuentran subordinadas a los Estatutos y, en caso de conflicto, han de ceder ante ellos. Esto es, precisamente, lo que contempla el artículo 28.1 de la L.O.T.C., cuando permite que pueda ser declarada nula toda Ley estatal o regio-

³⁴ Así lo denomina, por ejemplo, J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal...*, cit., pp. 121-122.

³⁵ En el mismo sentido, cfr. J. Pérez Royo, *Las fuentes...*, cit., pp. 191 y ss.

nal que sea contraria a los Estatutos de Autonomía.

Importa señalar que se ha pretendido que la hipótesis prevista en este último precepto no es la consecuencia de la supremacía jurídica de los Estatutos frente al resto de las Leyes y demás actos normativos con fuerza de Ley, sino que, por el contrario, nos encontramos ante una mera manifestación del principio de competencia material como criterio ordenador de las relaciones entre fuentes de igual rango. Desde este entendimiento, el que una norma jurídica contraria a un Estatuto pueda ser declarada inconstitucional, se explica en cuanto que se produce una violación del Texto Constitucional³⁶.

Ciertamente, esta interpretación puede ser válida en relación con el resto de las normas que integran el llamado “bloque de la constitucionalidad”. Sin embargo, no creemos que sea correcta en el caso de los Estatutos de Autonomía. La razón es fácilmente comprensible³⁷. En efecto, porque nos encontramos ante unas normas rígidas y supremas o cuasi-supremas, innecesario resulta afirmar que, a la hora de explicar sus relaciones con el resto de la legislación ordinaria, el único criterio jurídico de interpretación aplicable es el de “*Lex superior derogat legi inferiori*”. De esta suerte, lo que sucede es que, salvo lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, las únicas Leyes válidas contrarias a los Estatutos, y posteriores a los mismos, serán o bien las que se presenten como revisiones de la Constitución, o bien como reformas de los propios Estatutos³⁸. Este es, a nuestro juicio, el fundamento último del artículo 28.1 de la L.O.T.C., y de la posible declaración de inconstitucionalidad de las normas jurídicas contrarias a los Estatutos de Autonomía.

³⁶ Vid. I. De Otto, *Derecho...*, cit., pp. 94-95 y 268-269.

³⁷ En el mismo sentido que el mantenido en este trabajo, cfr. F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*. II. *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, pp. 48 y 149.

³⁸ Cfr., por analogía, P. De Vega, “Supuestos políticos...”, cit., p. 406.

4. Disposiciones constitucionales sobre la reforma de los Estatutos

Antes de comenzar el estudio de los mecanismos de reforma del Estatuto de Galicia, parece oportuno recordar las disposiciones constitucionales referidas a este tema. En este sentido, nos encontramos, por un lado, con el artículo 147.3, que goza de una validez general. Según éste, “La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica”. Junto a él, y referido únicamente a los que fueron aprobados según los trámites y requisitos del artículo 151, aparece el artículo 152.2, a cuyo tenor: “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”.

Del juego de estos dos artículos se derivan, fundamentalmente, tres grandes cuestiones, como son la de la aprobación de la reforma por Ley Orgánica, la exigencia del referéndum y la propia titularidad del poder de reforma estatutaria. Cuestiones éstas en las que creo oportuno detenernos.

4.1. LA APROBACIÓN DE LA REFORMA POR LEY ORGÁNICA: LAS RELACIONES DE INORDINACIÓN

En relación con la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, el problema se plantea por cuanto que este requisito, recogido expresamente en el artículo 147.3, no aparece en el artículo 152.2, lo que pudiera ser interpretado en el sentido de que los Estatutos de autonomía plena *ab initio* no están afectados por este trámite. Conclusión ésta que, a nuestro juicio, sería errónea¹. En efecto, lo que sucede es que el artículo 147, al igual que el 143 en

¹ Cfr., a este respecto y por todos, G. Trujillo, “Comentario al Título VIII. De la Organización Territorial del Estado”, en la obra colectiva *Constitución española. Edición comentada*, cit., p. 324; J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., pp. 1.632-1.634; L. Vandelli, *El ordenamiento...*, cit., p. 221; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., pp. 65-66; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 488.

relación con el proceso de creación de los miembros, tiene un carácter iniciador, general y propedéutico respecto de las normas constitucionales reguladoras de los Estatutos.

De esta suerte, sus contenidos habrán de entenderse aplicables no sólo a aquellas normas institucionales básicas que fueron aprobadas conforme a lo dispuesto en el artículo 146, sino también a los de autonomía plena *ab initio*, y lo que se contiene en el artículo 152 es la concreción de las especialidades que, en cuanto a las instituciones de autogobierno (art. 152.1 C.E.) o al procedimiento de reforma (art. 152.2 C.E.), presentan estos últimos. Esto significa que la revisión de los Estatutos andaluz, catalán, gallego y vasco requiere, además de la observación de los procedimientos en ellos establecidos y la aprobación del cuerpo electoral en referéndum, la de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. Exigencia ésta que, por lo demás y como no podía ser de otra forma, se ha recogido en todos estos Estatutos.

Interesa dejar constancia de que este requerimiento, cuyo carácter garantizador resulta ciertamente inconcuso², pone de manifiesto que el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía habrá de verificarse, de manera necesaria, en dos etapas. La primera de ellas, se sustanciará en sede regional. La segunda, ante el Parlamento nacional. Aparece, de este modo, lo que el Profesor, y hoy magistrado constitucional, Pedro Cruz Villalón denomina “principio de coparticipación”³, como elemento basilar caracterizador de nuestro sistema autonómico en este aspecto. Con él, lo que nuestro Constituyente de 1977-1978 hizo no fue sino, y como veremos con más detenimiento a continuación, asegurar que toda modificación formal de las normas estatutarias es el resultado de la voluntad convergente de la Comunidad de que se trate y la del Estado.

En todo caso, lo que nos interesa aquí es poner de manifiesto que este principio de coparticipación es una peculiar manifestación de las relaciones jurídicas de inordinación que se articulan en el Estado Federal⁴. A este respecto, importa señalar que, en la medida en que, frente a la tímida y, desde luego, indirecta intervención de los miembros en el proceso de reforma constitucional⁵, el Estado tiene

² Cfr., en este sentido, J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., pp. 1.633-1.634.

³ Cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 74”, en S. Muñoz Machado (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1987, p. 808.

⁴ Cfr. M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 239-240.

⁵ Cfr., por todos, J. Ruipérez Alamillo, *La protección...*, cit., pp. 270-285; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., pp. 56, nota 28 y 63-64.

garantizada una participación directa y decisiva a lo largo de todo el proceso de revisión estatutaria. Resultado de lo anterior es que, en nuestro Derecho, es en el ámbito de los Estatutos, y no en el de la Constitución, donde se articulan realmente las relaciones de inordinación⁶.

Se produce, de esta suerte, una inversión de los clásicos esquemas del Derecho Constitucional federal que, en todo caso, no deja de tener su lógica. En este sentido, debemos recordar que, como afirma Rudolf Smend⁷, lo que se pretende con las relaciones de inordinación es que los miembros se incorporen a la organización política central para, así, recuperar parte del poder que perdieron al integrarse en el Estado Federal. Pues bien, no puede olvidarse que, en nuestro caso, al nacer el Estado políticamente descentralizado por la transformación del preexistente Unitario y centralista Estado español, es la organización central quien cedió parte de su poder político a los miembros y que, de alguna manera, podrá recuperarlo integrándose en las Comunidades Autónomas.

4.2. SIGNIFICADO DE LA RATIFICACION REFRENDATARIA DE LA REFORMA

El segundo gran interrogante que se deriva de los artículos 147.3 y 152.2 es el del significado del referéndum para aprobar la revisión estatutaria. Más concretamente, lo que se plantea es si, porque para su aprobación y posterior modificación formal es necesaria la intervención del cuerpo electoral, los Estatutos aprobados por el artículo 151.2 poseen una naturaleza jurídica distinta a los del 146 y, en consecuencia, una diferente posición en el sistema de fuentes.

Así lo entiende, por ejemplo, el Profesor Trujillo, para quien mientras que los del artículo 146 tienen el valor formal, y el rango, propio de las Leyes Orgánicas, con los Estatutos de autonomía plena no sucede lo mismo. De esta suerte, escribe que la “situación de los segundos -en cuya aprobación ha intervenido el cuerpo electoral de la Comunidad autónoma- es diferente: puesto que su aprobación ha tenido lugar por un *acto complejo* que requiere la participación de dos sujetos jurídico-públicos -las Cortes Generales y el cuerpo electoral comunitario-autonómico- que, aunque desiguales, han de prestar igualmente su anuencia, parece lógico que

⁶ Cfr., a este respecto y por todos, J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal...*, cit., pp. 131-132; J. Ruipérez Alamillo, “La problemática de los Derechos Fundamentales en el Estado Unitario-Federal: el caso español”, en la obra colectiva *Introducción a los Derechos Fundamentales*, Madrid, 1988, vol. I, p.580.

⁷ Cfr. R. Smend, “Constitución...”, cit., pp. 236-237; vid., también, p. 178.

la reforma estatutaria requiera su copresencia. *Y si ello es así, es evidente que su rango es superior al de la ley orgánica*⁸.

A nuestro juicio, la solución correcta a este interrogante vendrá dada por la postura que se adopte en relación con la figura del referéndum para la reforma. En el fondo, lo que subyace en esta polémica no es sino la clásica dialéctica, que se encuentra en el mismo origen del moderno Estado constitucional democrático, entre la Democracia de la identidad y la Democracia representativa, y, muy particularmente, la determinación del valor de la intervención directa del Pueblo en la última.

Debe recordarse, a este respecto, que el origen del constitucionalismo moderno coincide, de manera inmediata, con la aparición del dogma político de la soberanía popular⁹. Según éste, el Pueblo aparece como el único sujeto legitimado para decidir sobre los modos y las formas de organización de la comunidad política y, en consecuencia, será el Pueblo, y únicamente él, quien haya de establecer y sancionar la Constitución. Aserción ésta que, en el marco de la Democracia representativa, encuentra no pocos problemas en cuanto a su materialización concreta. Básicamente, la cuestión que se plantea sería la de ¿cómo seguir afirmando que es el Pueblo quien establece y sanciona la Constitución cuando aparece la distinción entre gobernados y gobernantes, y son estos últimos quienes, como representantes, elaboraran, discuten y aprueban realmente el Texto Constitucional?

Ha sido el Profesor De Vega¹⁰ quien, con meridiana claridad, ha puesto de manifiesto que la única manera posible de superar esta contradicción será la apelar a la noción jurídica de Poder Constituyente como poder soberano, absoluto e ilimitado en el contenido de su voluntad, cuya titularidad corresponde, de manera indiscutible, al Pueblo. De esta suerte, el principio político democrático queda a salvo ya que lo que se hace es afirmar que es el Pueblo que, en tanto que Poder Constituyente, ha venido a establecer la Constitución como Ley suprema que, como tal, se sitúa por encima de la dicotomía gobernantes-gobernados, obligando a ambos por igual.

⁸ G. Trujillo, "Comentario al Título VIII...", cit., p. 299 (el subrayado es nuestro). En el mismo sentido, vid. O. Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978, pp. 859-860.

⁹ Cfr., por todos, P. De Vega, "Constitución...", cit., pp. 66-67; "Supuestos políticos...", cit., p. 397.

¹⁰ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 15 y ss.; 19 y ss., 25 y ss., 28-29 y ss.

No podemos, obviamente, entrar ahora en la polémica sobre si la doctrina democrática del Poder Constituyente surge en la tradición política norteamericana o si, por el contrario, es de origen francés¹¹. Lo que nos interesa es dejar constancia de que éste se caracteriza por la inmediatez de su actuación que, en la gráfica expresión de Donoso Cortés, se manifiesta como “el rayo que rasga el seno de la nube, inflama la atmósfera, hiere a la víctima y se extingue”¹². Siendo así, podemos afirmar que lo que define al moderno Estado constitucional democrático es el hecho de que, una vez que la Constitución ha sido aprobada y sancionada, el Poder Constituyente abandona la esfera política. Circunstancia ésta que si, en términos jurídicos, permite afirmar a Kelsen¹³ que la única soberanía posible es la de la Constitución y el Derecho, en términos políticos habrá de dársele la razón a Martin Kriele¹⁴ cuando advierte que en el Estado constitucional no existe ningún soberano, al menos en condiciones de normalidad.

Es en este contexto donde ha de plantearse la cuestión sobre el sentido y significado del referéndum en el procedimiento de reforma. Ciertamente, no ha faltado quien ha entendido que, en un tal supuesto, nos encontramos ante la intervención directa del Poder Constituyente soberano que, en último término, convertiría a la operación de la revisión en un auténtico acto de soberanía¹⁵. Ni que decir tiene que esta concepción conduce a situaciones de paradójicos contrastes cuando se pone en relación con sistemas de reforma en los que, como sucede con el de nuestro artículo 167, el referendo constitucional es facultativo. En efecto, lo que se deriva de esta tesis es que, en cuanto obra del soberano, gozarían de un mayor valor jurídico las Leyes de reforma aprobadas en referéndum popular que aquéllas otras que, aunque referidas a las mismas materias, lo hubieran sido únicamente por las Cortes Generales, por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Lo que, a nuestro juicio, nos sitúa ante un total y absoluto absurdo.

Pero, además, ocurre que esta teoría, cuyo origen entronca de manera directa con el pensamiento de los revolucionarios franceses, parte de una creencia que

¹¹ Cfr., a este respecto, la exposición de N. Pérez Serrano, “El Poder...”, cit., pp. 259-267.

¹² J. Donoso Cortés, *Lecciones de Derecho Político* (1836-1837), Madrid, 1984, p. 72. Vid. sobre esta característica, N. Pérez Serrano, “El Poder...”, cit., pp. 273-275, especialmente p. 275.

¹³ Cfr. H. Kelsen, *Teoría General...*, cit., pp. 141 y ss.

¹⁴ Cfr. M. Kriele, *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Buenos Aires, 1980, pp. 150 y ss.

¹⁵ Vid., al respecto, M. Aragón, *Constitución y Democracia*, Madrid, 1989, *passim*, especialmente pp. 25 y ss., 33, 34, 36, 38, 52, 103 y 129-130. En el mismo sentido, aunque con alguna reserva, se manifiesta también F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho. II...*, cit., pp. 35-36 y 140-141.

pugna abiertamente con la propia realidad del Estado constitucional democrático y que, como ya denunciara Carré de Malberg¹⁶, causó no pocos problemas a la vigencia efectiva del principio de supremacía constitucional en Europa. Nos referimos, claro está, a la idea de que el Pueblo es el titular de la soberanía y que actúa como tal en todo momento.

Nada hay que objetar, por supuesto, a la primera parte de la anterior proposición. En efecto, nadie podría poner hoy en duda que el Pueblo es el soberano y que, como tal, le corresponde única y exclusivamente a él la facultad de establecer y sancionar la Constitución. Ahora bien, lo que olvidaron los revolucionarios franceses -empezando por el propio Sieyès, de quien, con toda justicia, Laboulaye pudo decir que “lo que hizo fue confundirlo todo, embrollarlo todo y, a la postre, perderlo todo”¹⁷- es que el Pueblo tan sólo actúa como soberano, es decir, como Poder Constituyente soberano, absoluto e ilimitado en el contenido de su voluntad, en el momento de aprobar la Constitución. Una vez que la Ley Fundamental ha sido establecida, y hasta tanto no sea necesario el darse una nueva, el Pueblo deja de manifestarse como soberano, para presentarse, al igual que los gobernantes, como un sujeto subordinado y sometido a la Constitución.

De esta suerte, y porque, como ya dijera Schmitt¹⁸, la reforma es una facultad constitucional y, por lo tanto, limitada por la propia Constitución, evidente resulta que la intervención del cuerpo electoral en la aprobación de la revisión se producirá, inevitablemente, dentro de la propia Constitución y, en consecuencia, en su cualidad de autoridad constituida. Lo que, como escribe el Profesor De Vega, significa que “no cabe interpretar *l'appel au peuple* como un mecanismo a través del cual el poder de revisión -que es siempre un poder constituido- se convierte en un poder constituyente soberano. Dicho con toda rotundidad: el referéndum constitucional no legitima políticamente la reforma constitucional como un acto de soberanía”¹⁹.

Siendo así, pensamos que será la doctrina clásica del referéndum como instrumento de ratificación de los actos del representante, quien nos ofrezca una adecuada solución al problema del verdadero significado y alcance de la aprobación popu-

¹⁶ Cfr. R. Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale*, París, sine data (pero 1984), pp. 110-111.

¹⁷ Cfr. F. Laboulaye, “Du Pouvoir Constituant” (1871), en el vol. *Questions constitutionnelles*, París, 1872, p. 381.

¹⁸ Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., pp. 114 y 118-119 y ss.

¹⁹ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 114.

lar de la reforma. Desde esta teoría, y como advierten, por ejemplo, Serio Galeotti y Pedro De Vega²⁰, el acto del referéndum se presenta, ante todo y sobre todo, como un acto de control. Esto es, lo que con la apelación al cuerpo electoral se hace no es sino reconocerle el derecho -por lo demás irrenunciable desde la lógica democrática roussoniana- a controlar en todo momento los actos de sus representantes, mediante la ratificación o el rechazo de sus propuestas.

Las consecuencias que se derivan de esta última concepción son evidentes y, además, se encuentran en radical oposición a las de la primera teoría analizada. En efecto, lejos de dar entrada en la vida del Estado constitucional al Poder Constituyente originario, “De lo que se trata [dirá De Vega], (...), es de impedir que del seno del mismo Estado constitucional emerjan falsos y subrepticios poderes soberanos. (...) Frente a la fácil e infundada crítica de quienes ven en el referéndum un elemento distorsionante de la democracia representativa, (...), hay que señalar que el fundamento y la grandeza de la institución radica en la pretensión de evitar que la voluntad del pueblo, expresada a través de las Asambleas, pueda ser trastocada por éstas y convertida en su única y soberana voluntad”²¹.

En este contexto, la respuesta al interrogante que nos planteábamos sobre el significado del referéndum en la aprobación de la revisión estatutaria, se nos antoja evidente²². Ciertamente es, en efecto, que la exigencia constitucional de la aprobación refrendataria viene a reforzar el carácter garantizador de la Ley Orgánica de reforma estatutaria. Ahora bien, no parece lógico afirmar que la intervención del cuerpo electoral en la aprobación y posterior reforma del Estatuto haga variar su naturaleza jurídica. En definitiva, entendemos que todos los Estatutos, cualquiera que sea el procedimiento seguido para su aprobación y los trámites previstos para su modificación formal, tienen la misma naturaleza formal que, de acuerdo con el artículo 81.1 de la Constitución, será la de ser una Ley Orgánica.

Lo anterior no implica, ni mucho menos, que no deba reconocérseles ciertas especialidades respecto de las demás Leyes Orgánicas. Entre ellas, la de su rango. En efecto, al tratarse de normas rígidas, para cuya modificación ha de seguirse un procedimiento específico previsto por ellas mismas, y que, en virtud del artículo 28.1 de la L.O.T.C., se erigen, junto con la Constitución, en parámetro de la validez

²⁰ Cfr. S. Galeotti, *Esigenza e problemi del referéndum*, Milán, 1970, pp. 7 y ss.; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 113-114.

²¹ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 118-119.

²² Cfr., a este respecto, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 65.

y eficacia del resto del ordenamiento jurídico, evidente resulta que nos encontramos ante un tipo especial de normas, que se define por su carácter de Ley suprema o, mejor dicho, cuasi-suprema.

La conclusión a la que, en tales circunstancias, debe llegarse es obvia. La posición de los Estatutos de Autonomía en la pirámide normativa será diferente y superior a la del resto de las Leyes Orgánicas, en el entendimiento de que vienen a ocupar un escalón intermedio entre la Constitución, a la que están subordinados, y el resto de las Leyes y actos normativos con rango y fuerza de Ley, a quienes, en cuanto que sujeto del control de constitucionalidad de los mismos, se imponen.

Una última cuestión en torno al referéndum de reforma estatutaria es la de si los Estatutos del artículo 146 hubieran podido introducir esta exigencia. En este sentido, no cabe duda de que de haber actuado así, nos encontraríamos con la manifiesta paradoja de que, al no haber previsto la Constitución el refrendo popular en estos supuestos, resultaría más fácil el procedimiento para aprobar la totalidad de la norma institucional básica de la Comunidad, que el que habría de seguirse para la modificación de alguno de sus contenidos, incluso de los no esenciales²³. Y, sin duda, ha debido ser éste el razonamiento que ha conducido a los distintos estatuyentes del 146 a rechazar esta exigencia. Sin embargo, es necesario afirmar que tal posibilidad sería teóricamente posible en tanto en cuanto que, como ya puso de manifiesto Esposito²⁴, la forma en que surge un derecho no puede, ni debe, condicionar la manera en que éste haya de reformarse.

En todo caso, el problema adquiere una mayor entidad cuando se proyecta hacia el futuro. Más concretamente, de lo que se trata es de determinar qué sucederá cuando todas las Comunidades Autónomas accedan, en virtud de lo previsto en el artículo 148.2 de la Constitución, al modelo final y único de colectividad-miembro. En tal caso, parece correcto entender, con Muñoz Machado²⁵, que debería incorporarse la exigencia del referéndum para futuras reformas ya que, de lo contrario, se mantendría un grado de rigidez estatutaria diferente que discriminaría injustificadamente a las diversas Comunidades Autónomas.

²³ Cfr., en este sentido, S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I. p. 307.

²⁴ Cfr. C. Esposito, *La validità...*, cit., pp. 202 y ss.

²⁵ Cfr. S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, p. 307.

4.3. LA TITULARIDAD DEL PODER DE REVISIÓN: LA COPARTICIPACIÓN DE LOS ENTES POLÍTICO-TERRITORIALES

El último de los interrogantes que introduce la regulación constitucional de la reforma estatutaria es el de la titularidad del poder de revisión. Dicho de una manera más precisa, lo que se plantea es si el Estado, actuando unilateralmente, puede producir la modificación formal de los Estatutos o si, por el contrario, ésta requiere la conjunción de las voluntades estatal y regional.

Debe recordarse, a este respecto, que una de las consecuencias de las relaciones jurídicas de supra y subordinación es la de que, como medio de garantía para su propio mantenimiento, las Leyes Fundamentales de los miembros han de estar en permanente consonancia y adecuación con el Texto Constitucional federal²⁶. Lo que, como observa Mouskheli²⁷, supone el reconocimiento de una facultad indirecta para modificar las Constituciones estatales por parte del poder central. La razón es fácilmente comprensible. Porque se exige que entre el Texto federal y los regionales no pueden existir, en ningún momento, contradicciones, innecesario resulta afirmar que cuando la Federación modifique su Código Fundamental reformará, al mismo tiempo, las Constituciones regionales toda vez que, por un lado, derogará cuantas disposiciones de estas últimas se opongan al texto resultante de la operación de revisión y, por otro, obligará a los miembros a introducir en sus respectivas Leyes Fundamentales las modificaciones necesarias para alcanzar, de nuevo, la concordancia con el Texto federal.

Este principio no es ajeno a nuestro Derecho Constitucional. En efecto, debe tenerse en cuenta que cuando, en el artículo 147.1, se dice que “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y el Estado los reconocerá como parte integrante de su ordenamiento jurídico”, lo que se hace es establecer que los Estatutos de Autonomía sólo podrán ser aprobados cuando su texto sea conforme a las disposiciones de la vigente Norma Fundamental. De igual manera, las normas institucionales básicas de los miembros perderán su validez y vigencia cuando, en virtud de una hipotética reforma del Código Constitucional, dejen de estar en concordancia con los mandatos constitucionales. Circunstancia ésta que, en último extremo, es el lógico correlato del efecto derogatorio de la Constitución que, como expresión de la máxima “*Lex superior derogat legi inferiori*” propia del constitucionalismo rígi-

²⁶ Cfr., a este respecto y por todos, M. Mouskheli, *Teoría Jurídica...*, cit., pp. 166-169, especialmente p. 169; M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 237-238.

²⁷ Cfr. M. Mouskheli, *Teoría Jurídica...*, cit., p. 275.

do, se contiene y sanciona en el apartado 3º de la Disposición Derogatoria de la vigente Constitución. Nos encontramos, pues, ante un supuesto extraordinario de reforma estatutaria, cuya titularidad, como admite mayoritariamente la doctrina²⁸, corresponde al Estado, y sólo a él.

Admitido lo anterior, de lo que se trata es de determinar si la organización central podría introducir, por ella sola, reformas “ordinarias”, en los Estatutos de Autonomía. Básicamente, la cuestión aparece formulada en los siguientes términos: para llevar a cabo la modificación formal de las normas estatutarias es necesario el articular un procedimiento especial de revisión en el que, de manera obligatoria, hayan de concurrir las voluntades estatal y regional o, por el contrario, cabe que la reforma se realice por las Cortes actuando unilateralmente.

A esta segunda alternativa es a la que, desde una interpretación estrictamente literal del artículo 147.2 y 3 de la Constitución, llega Muñoz Machado²⁹. Para este autor, nuestro Constituyente, en el artículo 147.3, abrió la puerta para que los Estatutos pudieran establecer un procedimiento para su reforma distinto y más agravado que el que la Constitución prevé, en su artículo 81.2, para la aprobación, modificación o derogación del resto de las Leyes Orgánicas. Lo que, como a nadie se le oculta, supone una garantía del autogobierno regional.

Ahora bien, en la medida en que esta posibilidad no se contiene en el artículo 147.2, que establece el contenido necesario mínimo de los Estatutos, lo que sucede, siempre según este autor, es que nuestro Texto Constitucional no obliga a las Comunidades Autónomas a aceptar tal garantía, sino que esta materia aparece configurada como un contenido voluntario y, por tanto, disponible por parte del poder estatuyente, que podrá establecer, o no, un procedimiento singular para llevar a cabo la reforma estatutaria.

En tales circunstancias, resulta evidente que la respuesta a nuestro interrogante estará condicionada por la alternativa por la que, en cada caso concreto, haya

²⁸ Cfr., por ejemplo, E. García de Enterría, “La primacía del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 33 (Abril-Junio, 1982), pp. 280-281; “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, nº 100-102 (1983), vol. I, pp. 226-227. J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., p. 1.637. J. Pérez Royo, *Las fuentes...*, cit., pp. 181 y 189. J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal...*, cit., pp. 121-122. F. Rubio Llorente, “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16 (1986), p. 84. I. De Otto, *Derecho...*, cit., pp. 264-266, en especial p. 266. R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., pp. 60-62.

²⁹ Cfr. S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I. pp. 296 y ss., y 306-307.

optado el Legislador estatuyente. En efecto, la hipótesis de reformas estatutarias verificadas por la voluntad unilateral del Estado vendría, con carácter general, excluida en todos aquellos casos en que, como de hecho sucede, los Estatutos contengan previsiones sobre su propia reforma. En este supuesto, nos encontramos ante una reserva absoluta que, en último extremo, se traduce en que tan sólo serán válidas aquellas modificaciones formales que se hubieran tramitado de conformidad con las exigencias y requerimientos establecidos al efecto por la norma institucional básica de que se trate y que, posteriormente y por expreso mandato de la Constitución, hubiera sido aprobada por el Parlamento central, mediante Ley Orgánica. Por el contrario, la intervención unilateral de las Cortes Generales sería válida en relación con los Estatutos que no regulasen un mecanismo específico de reforma, ya que entonces, lejos de devenir irreformables, las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas se convierten en textos flexibles y, por lo mismo, susceptibles de ser modificados o, incluso, derogados por una mera Ley Orgánica.

Importa advertir que si la construcción teórica en la que se basa tal interpretación resulta impecable desde la óptica del estricto formalismo jurídico, no creemos, sin embargo, que sea la más adecuada para solucionar nuestro problema. Para empezar, ocurre que el literalismo resulta de muy poca utilidad para la ponderada interpretación de los Textos Constitucionales³⁰. Pero es que, además, con ella se olvida que el propio objeto de regulación del Derecho Constitucional: la vida del Estado, convierte a la Constitución en una norma peculiar, para cuyo estudio resulta indispensable el previo conocimiento del Estado. Lo que, traducido en otros términos, significa que tan sólo podrá obtenerse un adecuado y cabal entendimiento de la Constitución, partiendo de los presupuestos que definen e individualizan el Estado, concreto y determinado, que aquélla pretende regular. Dicho de otro modo, que la construcción dogmática del Derecho Constitucional, en cuanto Derecho político o para lo político que es (Stern), no puede prescindir de las aportaciones científicas y metodológicas de la Teoría del Estado y de la Ciencia Política. De esta suerte, se pone de manifiesto que la interpretación del artículo 147.2 y 3 habrá de hacerse a la luz de lo que, en terminología schmittiana, podemos denominar “Teoría Constitucional de la Federación”, desde donde la rigidez deja de ser una mera garantía para convertirse, como señala Antonio La Pergola³¹, en un elemento

³⁰ Cfr., a este respecto, K. Hesse, “La interpretación...”, cit., pp. 37-43, especialmente pp. 42-43. En el mismo sentido, E. Alonso García, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984, pp. 84-116, particularmente pp. 115-116.

³¹ Cfr. A. La Pergola, *Residui...*, cit., pp. 192-193; “Federalismo y Estado Regional...”, cit., p. 196; “La técnica constitucional de la autonomía...”, cit., p. 34.

estructural del propio Estado Federal.

En todo caso, diremos que, llevada a sus últimas consecuencias, la interpretación de Muñoz Machado supone que materias tan fundamentales para la vida del Estado, como son la estructura estatal y la distribución de competencias, quedarían únicamente sujetas a una mera reserva de Ley Orgánica. Nos encontraríamos, de este modo, ante un claro supuesto de desconstitucionalización³², cuyos efectos son tan nefastos como evidentes.

Piénsese, a este respecto, que al permitir que los Estatutos puedan, en algún caso, ser reformados por una simple Ley Orgánica, lo que se hace es dejar la estructura del Estado y la distribución de poderes en una total e indefinida indeterminación, toda vez que su modificación se hace depender de unas cambiantes y exiguas mayorías parlamentarias. Pero, además, en la medida en que tal hipótesis se encuentra en franca contradicción con el principio, básico y medular para la propia definición del Estado Federal o, si se prefiere, políticamente descentralizado, de que la alteración del reparto de competencias no puede abandonarse a la voluntad unilateral ni de los poderes centrales ni, tampoco, de los de las colectividades-miembros, lo que sucede es que, como ya denunciara Cruz Villalón³³, se habría operado una auténtica “desconstitucionalización de la forma de Estado”.

Consciente de este peligro, el propio Muñoz Machado³⁴ habrá de excluir la actuación unilateral de las Cortes Generales cuando de lo que se trate sea de reformar los Estatutos para, con ello, reducir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, con esta matización se soslaya la hipótesis de la desconstitucionalización de la forma de Estado. Sin embargo, deja sin resolver la cuestión en relación con el resto del Estatuto donde, como es obvio, se regulan, al menos en sus líneas maestras, aspectos fundamentales para la vida interna de los miembros, cuya modificación por parte del Estado, sin tener en cuenta la voluntad regional, resulta a todas luces absurda.

A nuestro juicio, la única solución posible a las preguntas de quién y cómo pueden reformarse los Estatutos de Autonomía, es la de entender el artículo 147.3 de nuestra Constitución, no como la norma que autoriza al Legislador estatuyente a

³² Sobre esta figura, cfr., por todos, N. Pérez Serrano, “El problema de la “desconstitucionalización”” (1955), en *Escritos de Derecho Político*, cit., vol. II. pp. 757-768, especialmente p 759.

³³ Cfr. P. Cruz Villalón, “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de Universidad Complutense de Madrid*, n° monográfico 4 (1981), p. 59.

³⁴ Cfr. S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, p. 308.

proceder a la regulación del procedimiento de reforma estatutaria, sino como la norma mediante la cual nuestro último Constituyente excluye la posibilidad de que la modificación formal de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas se lleve a cabo por la intervención unilateral de las Cortes Generales. Esto es, aprobado por la vía que sea un Estatuto de Autonomía, su reforma habrá de verificarse siempre por un procedimiento especial, en el que, de manera obligatoria, habrán de concurrir las voluntades de la organización central y la de la colectividad-miembro cuyo Estatuto se pretenda modificar, y ello con independencia de que este procedimiento se encuentre recogido, o no, en este último. Interpretación esta que, además, viene avalada, en el ámbito normativo, por la apelación a la doctrina del paralelismo de las formas del artículo 10 de la L.O.D.M.R., según el cual “El referéndum para la modificación de los Estatutos de Autonomía previsto en el artículo 152.2 de la Constitución requerirá previamente el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en ellos o, en su defecto, de los que fueran precisos para su aprobación,...”.

A la vista de este último precepto, podría plantearse la cuestión de qué ocurriría en la hipótesis, expresamente prevista por el artículo 144.b) de la Constitución³⁵, de que hayan sido las Cortes Generales quienes elaboraran y aprobaran unilateralmente un Estatuto de Autonomía, en el que no se estableciera un procedimiento específico para llevar a cabo su revisión. En tal caso, cabría pensar que porque ha sido el Parlamento central quien acordó el Estatuto, sería únicamente a él a quien correspondería la competencia para proceder a su modificación formal, mediante la emanación de una Ley Orgánica posterior.

Ahora bien, en la medida en que con ello se estaría permitiendo al Estado el que pudiera alterar libremente la distribución de competencias ya establecida, tal solución pugna abiertamente con la propia lógica del sistema y, por ello, deviene inaceptable. De esta suerte, habría que concluir que también en este supuesto sería precisa la concurrencia de las voluntades regional y estatal. Lo que sucede es que, al no prever nada expresamente el Estatuto, la reforma sería aprobada en sede regional por el procedimiento legislativo ordinario, es decir, por mayoría simple, para después serlo por una Ley Orgánica de las Cortes Generales.

³⁵ Cfr., al respecto, J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 184-192, especialmente pp. 185-187 y 191-192.

5. Los procedimientos de reforma en el Estatuto de Autonomía para Galicia

5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Conocido el régimen de reforma estatutaria diseñado por la Constitución, podemos entrar ya en el análisis de las disposiciones del Título V de la norma institucional básica de Galicia. En él, lo primero que se descubre es que el estatuyente ha previsto dos procedimientos distintos para llevar a cabo la revisión. Decisión ésta que, por cierto, se repite en todos los Estatutos de autonomía plena *ab initio*, y que si bien puede recordar a la solución adoptada por el Constituyente para la reforma de la Constitución¹, encuentra su antecedente histórico inmediato en el artículo 33 del Estatuto de Galicia aprobado, en México, el 9 de Noviembre de 1945 por las Cortes republicanas en el exilio².

En efecto, ya en este texto se establecía una dualidad de procedimientos para reformar el Estatuto cuya utilización, como sucede hoy, se hacía depender de un criterio material, como es el de que las materias que pretendan modificarse afecten al orden jurídico fundamental del Estado en su conjunto o, por el contrario, a la vida interna de la propia Comunidad. A las primeras, el vigente Estatuto les dedica el artículo 56. A las segundas, el 57.

Interesa poner de manifiesto que la regulación republicana era, a nuestro juicio, mucho más coherente con la finalidad perseguida con el doble procedimiento de revisión. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el estatuyente en el exilio establecía un procedimiento más complejo y agravado para las modificaciones estatutarias que afectasen al “pacto federal”, que el que habría de seguirse para aquellas reformas que, por tener por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Región, revisten una menor transcendencia política y económica. No sucede lo mismo, como veremos, en el Estatuto vigente.

¹ Así, por ejemplo, P. Cruz Villalón, “Comentario al art. 74”, cit., p. 809, para quien “La dualidad de los dos procedimientos, de forma en cierto modo semejante a la prevista para la reforma de la Constitución misma, se basa en un criterio material: será el contenido de la reforma lo que determine el procedimiento a seguir en cada caso”.

² El texto de esta norma puede consultarse en E. Tierno Galván, *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Madrid, 1984, 2ª ed. reimpr., pp. 208-215.

La segunda característica del Título V, y que es común a todos los Estatutos aprobados hasta hoy³, es la de la parquedad de su contenido. Silencio que es particularmente evidente en la fase de elaboración y discusión parlamentaria de la reforma, pero que también se produce en relación con las de iniciativa y aprobación de la misma. Ello nos obligará, lógicamente, a completar las disposiciones estatutarias con lo que, al efecto, se establece en el Reglamento del Parlamento de Galicia y en los *interna corporis* del Congreso de los Diputados y del Senado, que tampoco son muy explícitos en la regulación de la reforma de los Estatutos⁴. En todo caso, será teniendo en cuenta estos cuerpos normativos como tengamos que estudiar la iniciativa de la reforma, que, regulada en el artículo 56.1.a), es común a ambos procedimientos, y las distintas fases de éstos.

5.2. LA INICIATIVA DE LA REFORMA

La primera cuestión que debe afrontarse al regular el *amending process* es, lógicamente, la de a quién debe reconocérsele competente para iniciar la reforma. La determinación del titular de esta facultad reviste, al menos desde una perspectiva política, una magnitud y trascendencia innegables. Piénsese, a este respecto -y cómo ha puesto de relieve la doctrina⁵-, que la atribución de la iniciativa a uno u otro órgano descubre, en cierta medida, la naturaleza del régimen político ante el que nos encontramos. Así, vemos que mientras que en los regímenes autoritarios la residenciarán en el Ejecutivo, los democráticos, principalmente los del democratism radical, reservarán la titularidad de la iniciativa al Parlamento o, incluso, al mismo Pueblo.

En este contexto, el Estatuto gallego aborda el tema en su artículo 56.1.a), donde va a decir que “La iniciativa de la reforma corresponderá a la Junta, al

³ Vid., en este sentido, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 64.

⁴ Cfr., en este sentido, R. Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 9 (1984), p. 161.

⁵ Cfr., por todos, G. Burdeau; *Traité de Science Politique*. IV. *Le Statut du pouvoir dans l'Etat*, París, 1969, 2ª ed. rev. y aum., pp. 270 y ss.; P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*. II. *La crisis de la Teoría del Estado en la actualidad. Federalismo y Estado Federal. La Teoría de la Constitución en el marco del Derecho Político*, Madrid, 1977, 2ª ed. rev., pp. 659 y ss.; C. Mortati, “Problemi di politica costituzionale”, en *Raccolta di scritti*, Milán, 1972, vol. IV, parágrafo 33; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 89-91 y 128-129. Vid., también, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 63.

Parlamento gallego, a propuesta de una quinta parte de sus miembros, o a las Cortes Generales”. De esta suerte, nuestra norma institucional básica, al igual que la Constitución, se adscribirá a la que, en la actualidad, se erige en la regla general en el Derecho Constitucional Comparado, consistente en que la iniciativa de la reforma se concede a una pluralidad de órganos. La finalidad perseguida con esta solución es evidente. De lo que se trata es de lograr la mayor legitimidad posible evitando, al mismo tiempo, posibles secuestros del sistema constitucional por parte de algún órgano⁶. Así lo entiende, también, Loewenstein, para quien “Todos los detentadores legítimos del poder -...- deben poder participar en ella. A través de la máxima dispersión de esta participación, la reforma constitucional realizada adquiere el más amplio consenso y, con ello, la más elevada legitimidad”⁷.

Ahora bien, si lo anterior es cierto, debemos advertir inmediatamente que el abanico de posibilidades abiertas por el estatuyente gallego a la iniciativa no es, sin embargo, todo lo amplio que podría, y debería, ser. En efecto, y sin duda por mimetismo con la Constitución, la intervención del Pueblo organizado como electorado queda excluida de la fase de iniciativa de reforma, mientras que sí se le reconoce en el ámbito del legislativo ordinario (cfr. arts. 87.3 C.E. y 13.1 E.A.G.). Decisión ésta que, en tanto en cuanto es la opción más democrática de todas las posibles, difícilmente podrá merecer una valoración positiva. La razón es fácil de comprender. Ha sido ya el Profesor De Vega quien ha puesto de manifiesto que “Desde el punto de vista teórico, resulta difícil de asimilar que, en un ordenamiento constitucional como el nuestro, donde se proclama la soberanía popular y el poder constituyente del pueblo, y donde en virtud de esos principios se consagra la iniciativa popular para las leyes ordinarias (...), se la elimine luego para la actuación del poder constituyente”⁸ o, en nuestro caso, estatuyente. Lo que, en definitiva, supone que el Pueblo “deberá operar en el seno de las fuerzas políticas que ejercen los poderes a través del Parlamento y del Gobierno”⁹ autonómicos.

Esta exclusión se ha pretendido justificar desde un punto de vista estrictamente formal. Así, para Gurutz Jáuregui¹⁰ el no reconocimiento de la iniciativa popular

⁶ Cfr., al respecto, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 90 y 130.

⁷ K. Loewenstein, *Teoría...*, cit., p. 172.

⁸ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 134; vid., también, pp. 135-143. En relación con la exclusión de la iniciativa popular en la reforma estatutaria, vid. R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 64.

⁹ J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., p. 1.638.

¹⁰ Cfr. G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10 (1984), vol. I, p. 15.

se encuentra justificado en la medida en que, según dispone el artículo 81.1 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas, para las que, en el artículo 87.3, el Constituyente declara de manera expresa improcedente la intervención del cuerpo electoral.

No parece, sin embargo, que esta interpretación sea del todo correcta. Cierto es, en efecto, que desde una óptica puramente formal las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas aparecen configuradas como Leyes Orgánicas. Ello no obstante, -y como ya quedó dicho más arriba-, se trata de una categoría de normas que presenta una serie de características singulares, tanto formales como materiales, que impiden su total asimilación con el resto de las Leyes Orgánicas previstas por la Constitución¹¹. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que el propio régimen de la iniciativa estatutaria difiere notablemente del previsto para las Leyes Orgánicas “ordinarias”, en el sentido de que ahora no son de aplicación los artículos 87, 88 y 89 de la Constitución, sino que esta corresponde, con carácter general, a Diputaciones y Ayuntamientos, en primera instancia, y a la Asamblea redactora del Proyecto de Estatuto, en un momento posterior.

Además, es necesario recordar que la reforma de los Estatutos, al igual que el propio proceso autonómico¹², aparece configurado como un proceso articulado en diversas fases sucesivas y concatenadas, cada una de las cuales tiene unos actos propios y unos titulares encargados de la impulsión de los mismos. De esta suerte, nos encontraríamos ante un proceso integrado por la fase de iniciativa en sentido estricto, o acto de primera impulsión del proceso; la de la decisión sobre la revisión; la de elaboración, discusión y, en su caso, aprobación del proyecto de reforma por el Parlamento gallego; la misma fase en las Cortes Generales, y, finalmente, la aprobación de la reforma en referéndum popular.

Porque esto es así, lo que actúa a modo de iniciativa para la Ley Orgánica que ha de aprobar la reforma, no son los actos de primera impulsión del proceso, entre los cuales estaría la iniciativa popular. Por el contrario, quien pondría en marcha el procedimiento legislativo en las Cortes Generales, sería la remisión al Congreso de los Diputados del proyecto de reforma aprobado ya por el Legislativo regional¹³. Lo que, como a nadie se le oculta, sí podría ser reconducido al supuesto contemplado en el artículo 87.2.

¹¹ Cfr., a este respecto, J. Ruipérez, “Principio dispositivo,...”, cit., pp. 103-104.

¹² Cfr., a este respecto, S.T.C. 89/1984, de 29 de Septiembre, *F. J.* 5º.

¹³ En el mismo sentido que el expresado en este trabajo, vid. R. Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto...: problemas en su tramitación parlamentaria”; cit., pp. 167-169.

No existe, desde esta perspectiva, motivo jurídico alguno que imposibilitase el que el poder estatuyente diera entrada a la iniciativa popular en la reforma estatutaria. La omisión, por lo tanto, habrá que imputarla a criterios políticos y, muy particularmente, al tradicional recelo que esta modalidad despierta tanto en la clase política como en algunos sectores doctrinales¹⁴, que entienden que la introducción de mecanismos de democracia directa en sistemas representativos resulta inaceptable en cuanto que, con ello, se intenta suplantar a la democracia representativa y, en todo caso, podría abrir la puerta a la demagogia.

Naturalmente, el peligro de un uso demagógico de las instituciones de democracia directa existe. Ahora bien, no es menos cierto que, como indica Pedro De Vega¹⁵, la propia experiencia constitucional europea demuestra que no es a través de la iniciativa popular desde donde se han producido los grandes asaltos a la democracia representativa. Antes al contrario, éstos se han producido por fuerzas políticas con representación parlamentaria. Los ejemplos del nazismo en Alemania, o el fascismo en Italia son harto significativos y, por lo demás, hacen innecesario ningún comentario al respecto.

En todo caso, de lo que sí quisiera dejar constancia es de que, incluso en estos supuestos, el sistema encuentra medios adecuados para su propia defensa. En efecto, planteada una iniciativa popular de reforma estatutaria con una finalidad puramente demagógica, el peligro que de ello se deriva se soslayaría en la medida en que dicha iniciativa podría siempre rechazarse por la Asamblea en el trámite de la decisión sobre la conveniencia o inconveniencia de llevar a cabo la revisión.

Sea de ello lo que sea, lo cierto es que no se ha admitido la iniciativa popular para la actuación del poder estatuyente, en beneficio de las instituciones representativas. En este sentido, nos encontramos con que del mismo tenor literal del artículo 56.1.a) se desprende que, como sucede en casi todas las normas institucionales básicas¹⁶, nuestro estatuyente opta por una iniciativa de carácter mixto. Esto es, la titularidad de esta facultad se reconoce tanto a órganos regionales (Xunta y Parlamento gallegos), como a un órgano estatal (Cortes Generales).

¹⁴ Vid., en este sentido, J. Pérez Royo, "Algunas reflexiones sobre el Título X de la Constitución", *Revista de Política Comparada*, n° 10-11 (1984), pp. 429-443, particularmente pp 434 y ss. y 437 y ss.; *La reforma...*, cit., pp. 143-150.

¹⁵ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 138; vid., también, pp. 124-127 y 134-143.

¹⁶ La excepción a esta regla la constituye el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en cuyo art. 64.1 tan sólo se reconoce la iniciativa "al Consejo de Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad, cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid".

Pocos problemas ofrece el reconocimiento del Ejecutivo y Legislativo autonómicos como titulares de la iniciativa de reforma estatutaria. Acaso, lo único que plantea alguna duda es la determinación de si la iniciativa atribuida al Parlamento gallego, corresponde al órgano o, por el contrario, a sus miembros en un número no inferior a una quinta parte de los mismos. Para dar respuesta a este interrogante es necesario distinguir previamente lo que es la iniciativa como propuesta de reforma, o iniciativa en sentido estricto, y lo que es la decisión en concreto sobre la oportunidad de tal propuesta¹⁷. Desde esta óptica, no cabe duda de que si la toma en consideración de la iniciativa es, como veremos posteriormente, una competencia atribuida al Parlamento como órgano, la facultad de la iniciativa propiamente dicha corresponde, por paradójico que pueda parecer, no al órgano, sino a la quinta parte de sus miembros¹⁸.

Mayores complicaciones presenta la intervención de las Cortes Generales en la fase de primera impulsión del *amending process*. Particularmente crítico con la misma se muestra el Profesor Portero Molina, para quien este reconocimiento introduce un considerable e innecesario grado de complejidad en la reforma del Estatuto. “Innecesario [escribirá] porque esa iniciativa, no prevista constitucionalmente, nada añade a la participación de las Cortes Generales que está garantizada constitucional y estatutariamente. Y añade una notable dosis de complejidad porque desde el punto de vista político, no resultaría muy lógico ni conveniente que las Cortes Generales suplantarán a los órganos de la Comunidad en este momento fundamental, ni en el supuesto de que no hubiese confrontación, ni menos aún, en el caso contrario”¹⁹. Lo que es todavía más evidente cuando de lo que se trate sea de realizar revisiones que tengan por objeto no materias que afecten al “pacto federal”, sino la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma (art. 57 E.A.G.).

Ciertamente, con el reconocimiento de las Cortes Generales como titulares de la iniciativa de reforma estatutaria, lo que la norma institucional básica para Galicia

¹⁷ Cfr., a este respecto, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 129; R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 620-625 y 658-672.

¹⁸ En el mismo sentido, cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al art. 74”, cit., p. 810; F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos de reforma del Estatuto de Andalucía”, en A. Porras Nadales y J.J. Ruiz-Rico (dirs. y coords.) y otros, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990, p. 237; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 506.

¹⁹ J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., pp. 882-883; vid., también, p. 886. Vid. J. A. Portero y R. Maíz, *As instituciones...*, cit., pp. 286-287. Igualmente crítico con la iniciativa de las Cortes Generales en el procedimiento especial, F. Balaguer, “Los procedimientos...”, cit., p. 239.

hace no es sino sancionar una de las posibles manifestaciones de las relaciones jurídicas de inordinación²⁰. Con ellas, y como ya quedó dicho, lo que se persigue es la creación de un orden integrador único, mediante la incorporación de unas instancias de poder político en otras, participando, por lo que aquí interesa, en la actividad suprema de la vida constitucional y estatutaria. Ha sido García-Pelayo quien, a este respecto, ha puesto de relieve que “Tal participación tiene lugar por alguno o por ambos de estos procedimientos: o por el derecho de iniciativa (...), o por la ratificación de las reformas propuestas sea por la Cámara, sea por el pueblo de los Estados, sea por órganos de éstos”²¹.

A dar satisfacción a este elemental principio del Derecho Constitucional federal se dedican, por un lado, el artículo 87.2 de la Constitución, al que remite el 166, y, por otro, el artículo 56.1.a) del Estatuto gallego. En el primer caso, nuestro último Constituyente abre la puerta a la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de iniciativa de reforma del propio Texto Constitucional. En el segundo, se reconoce una, en principio, idéntica facultad a la organización política central, a través de su Parlamento, para iniciar directamente la reforma estatutaria.

Ahora bien, si esto es así, no podemos dejar de advertir que entre una y otra regulación existen notables diferencias en cuanto al grado de participación permitida al Estado y a las Comunidades Autónomas²². En este sentido, debe tenerse en cuenta que las Cortes Generales tienen reconocida una iniciativa directa e inmediata de reforma estatutaria. Por el contrario, a las Asambleas Legislativas regionales tan sólo se les concede una iniciativa mediata²³. Esto es, lo que los Parlamentos regionales pueden hacer es solicitar del Gobierno y/o del Congreso de los Diputados la adopción de una determinada iniciativa de reforma constitucional.

Solución ésta que difícilmente podrá recibir un juicio positivo. En efecto, si el reconocimiento de las Cortes Generales como auténticos titulares de la facultad de iniciativa de la reforma estatutaria se presenta como una exigencia lógica del siste-

²⁰ En el mismo sentido, cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al art. 74”, cit., p. 809.

²¹ M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., p. 240.

²² Cfr., a este respecto, J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., p. 1.638; G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., pp. 14-15; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., pp. 63-64.

²³ Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de reforma constitucional en España, vid. J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 88-91, especialmente pp. 88-89 en cuanto a la fase de iniciativa. Para una visión más amplia del derecho de iniciativa de las Comunidades Autónomas como iniciativa indirecta y mediata, vid. R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 663-671 y bibliografía allí citada.

ma, en tanto en cuanto que con ella se permite la integración del Estado en los miembros, no podemos sino dar la razón a quienes, como el Profesor Jáuregui²⁴, reclaman, en base a la misma lógica, análoga facultad para la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad ordinaria (proceso legislativo ordinario) y extraordinaria (proceso de reforma constitucional) del Estado.

Justificada la iniciativa de las Cortes Generales como una manifestación de las relaciones de inordinación, debemos preguntarnos por el cuándo y el cómo pueden aquéllas ejercer este derecho.

El primero de estos interrogantes hace referencia a si existe algún límite material a las iniciativas de reforma del Estatuto que pudiera proponer el Parlamento central. Así lo entienden, por ejemplo, Cascajo y Jáuregui²⁵. En efecto, para estos autores la facultad de iniciativa atribuida a las Cortes Generales no es absoluta sino que, por el contrario, se encuentra limitada materialmente, cuando menos en dos aspectos.

En primer lugar, entienden que no cabe la iniciativa de la organización política central para los supuestos a que se refiere, en nuestro caso, el artículo 57. Exclusión que no es sino consecuencia de la propia división de poderes entre el Estado y la colectividad-miembro. Es menester recordar, a este respecto, que tanto el artículo 148.1.1ª) de la Constitución, como el 27.1 del Estatuto, atribuyen a la competencia exclusiva de la Comunidad gallega la “Organización de sus instituciones de autogobierno”. De esta suerte, cabría concluir que, porque nos encontramos ante una materia de competencia exclusiva regional, cuando la revisión estatutaria tenga por objeto la “simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma”, el derecho de iniciativa corresponde, también en exclusiva, a los poderes autonómicos (Xunta y una quinta parte del Parlamento gallego) y no a las Cortes Generales. Lo que, desde el punto de vista de la lógica del federalismo como sistema de división territorial y funcional del poder político, resulta difícilmente objetable.

En segundo término, estos autores entienden que tampoco en el supuesto de nuestro artículo 56 goza el Parlamento central de un derecho absoluto e ilimitado de iniciativa de reforma estatutaria. Antes al contrario, las Cortes Generales sólo podrán ejercer esta facultad cuando o bien existan motivos de interés general de la

²⁴ Cfr. G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., p. 15.

²⁵ Cfr. J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., pp. 1.638-1.640; G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., pp. 15 y 20.

Nación que aconsejen llevar a cabo la reforma de los Estatutos de Autonomía²⁶, o bien cuando de lo que se trate sea de adaptar expresamente las normas institucionales básicas al nuevo texto de la Constitución tras una posible reforma de ésta.

No obstante la aparente lógica de su enunciado, no parece que esta tesis sea del todo correcta²⁷. Ciertamente es, en efecto, que en la práctica no parece muy probable que las Cortes Generales vayan a plantear iniciativas de reforma estatutaria más que en los supuestos antes citados. Ahora bien, en la medida en que tal limitación no ha sido expresamente sancionada ni por el Estatuto ni por el Reglamento del Parlamento de Galicia, la iniciativa del Legislativo central habrá de reputarse, desde el punto de vista jurídico-formal, tan plena como la de los órganos regionales. Nada impediría, por lo tanto, que pudiera proponer revisiones sobre cualquier materia que, en todo caso, podrán ser aceptadas o rechazadas por la Asamblea Legislativa como órgano facultado para decidir en concreto sobre la oportunidad de la reforma.

Finalmente, debemos responder a la cuestión de cómo pueden las Cortes Generales plantear la iniciativa de reforma. Nada dicen al respecto ni el Estatuto, ni los Reglamentos del Parlamento gallego, Congreso de los Diputados y Senado. Ante este silencio, creemos correcta la interpretación del Profesor Cruz Villalón²⁸ de que la iniciativa, que podrá partir indistintamente de cualquiera de las dos Cámaras, habrá de ser aprobada por el Congreso y el Senado, por mayoría simple en cada caso.

Presentada por parte de los sujetos facultados para ello la iniciativa de revisión del Estatuto, comienza la segunda etapa de la fase de iniciativa. En ella, de lo que se trata es de decidir sobre la iniciativa, es decir, sobre si resulta conveniente, o no, proceder a la reforma. Ni que decir tiene que el otorgamiento de esta facultad a alguno de los órganos constituidos supone, como muy bien indica De Vega²⁹, el reconocimiento, consciente o inconsciente, de la prevalencia de unos órganos sobre otros, correspondiendo al elegido un papel predominante.

²⁶ Este sería el caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía del art. 146 C.E. en 1991, para, en aras a una mayor economía procesal y de gasto, hacer coincidir las elecciones autonómicas con las municipales. Vid. las Leyes Orgánicas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7/1991, de 13 de Marzo.

²⁷ En el mismo sentido que el expresado en este trabajo, vid. R. Jiménez Asensio, "La reforma del Estatuto...: problemas en su tramitación parlamentaria", cit., p. 164;"La reforma...", cit., p. 508.

²⁸ Cfr. P. Cruz Villalón, "Comentario al art. 74", cit., p. 810.

²⁹ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 131 y ss.

Señalan, a este respecto, Barthélemy y Duez³⁰ que en el Derecho comparado esta facultad es atribuida o bien directamente al Pueblo, o bien al Legislativo ordinario. El primer supuesto operaría, según estos autores, en aquellos ordenamientos donde existe, en materia constitucional, la iniciativa popular y el referéndum. La segunda alternativa, por su parte, se corresponde con el sistema tradicional francés y constituye, en la actualidad, la regla general en el Derecho Constitucional Comparado. Ahora, la decisión en concreto sobre la iniciativa de la reforma compete no al Pueblo, sino a sus representantes. En efecto, será el Parlamento como órgano unitario, y no sus miembros individualmente considerados, quien tenga atribuida esta facultad.

Que la solución francesa se haya convertido en la norma general se explica desde un doble orden de consideraciones. En primer lugar, y desde una óptica puramente teórica y formal, la prevalencia e indiscutible posición de privilegio del Parlamento se justificará en tanto en cuanto que se entiende que el Legislativo, por su propia función, está en las condiciones óptimas para juzgar sobre la oportunidad de la proyectada reforma de la Ley Fundamental³¹.

En segundo término, ocurre que esta atribución al Parlamento de la facultad de decidir sobre si debe o no llevarse a cabo la reforma, no es sino una consecuencia de las tesis de Sieyès sobre el Poder Constituyente que, en la medida en que inicialmente satisficieron las aspiraciones de una burguesía ascendente y, en un momento posterior, fueron asumidas plenamente por los intereses partidistas de la democracia representativa actual, se difundieron y consolidaron en el Derecho Constitucional europeo.

No podemos, obviamente, entrar en el análisis pormenorizado de la teoría de la soberanía nacional del abate revolucionario. Bástenos aquí con indicar que las razones que condujeron a su definitiva consolidación se hacen evidentes si se toma en consideración que, como con meridiana claridad ha advertido el Profesor De Vega, “por una parte, con la apelación a la soberanía de la Nación o del pueblo, se aseguraba la indiscutible prepotencia de las Asambleas, en las que, primero la burguesía, y después las oligarquías partidistas, asentaron su dominio; y, por otra parte, con la invocación a los principios del régimen representativo, se excluía la intervención de los ciudadanos, permitiendo de este modo que burguesía y partidos

³⁰ Cfr. J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 234.

³¹ Vid. R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 624-625.

quedaran convertidos en los únicos depositarios de la soberanía nacional”³². Nada de particular tiene, en este contexto, que los representantes del Pueblo o de la Nación, burguesía ascendente y, posteriormente, oligarquías partidistas, quisieran reservarse no sólo el derecho a elaborar, discutir y, en su caso, aprobar la reforma constitucional, sino también la facultad de decidir si el *amending process* debe abrirse.

A esta segunda modalidad, y acaso como no podía ser de otra forma, se adscribe el vigente Derecho Constitucional español³³. Piénsese que, según se desprende de los artículos 167 y 168 de la Constitución, 112, 146 y 147 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 158 del Reglamento del Senado, corresponde a las Cortes Generales, y muy particularmente al Congreso de los Diputados, la decisión política sobre la conveniencia de llevar a cabo las reformas de la Constitución propuestas por el resto de los sujetos titulares de la iniciativa. Pero lo que a nosotros nos interesa ahora es ver qué sucede en el Derecho Constitucional gallego.

Una primera dificultad para nuestro estudio se deriva del absoluto silencio que guarda al respecto la norma institucional básica de Galicia. En efecto, el artículo 56.1.a) se limita a identificar a los titulares del derecho de iniciativa, para después, en el artículo 56.1.b) y, de una u otra manera, el 57, referirse a la aprobación de la reforma por el Parlamento gallego, las Cortes Generales y el cuerpo electoral. De esta suerte, cabría pensar que cualquier iniciativa de reforma planteada por los sujetos estatutariamente facultados para ello, pasaría automáticamente a ser votada por el pleno del Parlamento para su conversión en Ley de revisión, sin que sea necesario el trámite de toma en consideración. La realidad es, empero, bien distinta.

En este sentido, conviene recordar, con Konrad Hesse, que una de las características fundamentales del Derecho Constitucional, que le confiere autonomía científica y especificidad respecto a las demás ramas del ordenamiento, es la de que, habida cuenta su peculiar objeto de regulación: la vida de la comunidad política, sus normas forzosamente habrán de permanecer incompletas e inacabadas. Resultado de lo cual es el que la “Constitución no codifica sino que únicamente regula -y muchas veces sólo de forma puntual y a grandes rasgos- aquello que parece importante y que necesita determinación; todo lo demás se da por supuesto táci-

³² P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 34. Sobre la consideración de los partidos políticos como “el nuevo soberano”, vid. R. L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990, pp. 73 y ss., especialmente pp. 91-93.

³³ Cfr., a este respecto y por todos, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 131 y 133-134.

tamente, o bien se confía al resto del ordenamiento jurídico su conformación y concretización”³⁴. Pues bien, no cabe duda de que las notas de norma incompleta, imperfecta e inacabada forman parte de esos caracteres ordinariamente atribuidos a las Constituciones que, como decíamos al principio de este trabajo, son plenamente predicables de los Estatutos de Autonomía.

De esta suerte, habrá que acudir al Reglamento del Parlamento gallego, en cuanto que norma llamada a conformar y concretar el Estatuto en esta materia³⁵, para conocer la segunda etapa de la fase de iniciativa de reforma estatutaria. A ella se refiere el artículo 128.1 del Reglamento, a cuyo tenor “Los Proyectos y Proposiciones de reforma estatutaria a que se refieren los artículos 56 y 57 del Estatuto de Galicia se tramitarán de acuerdo con las normas establecidas en los artículos 126 y 127 de este Reglamento, pero para ser aprobados será preciso el voto favorable de los dos tercios de los miembros de derecho del Parlamento”.

Ciertamente, la redacción de este precepto nos sitúa ante una regulación sumaria y, en buena medida, harto confusa. En todo caso, lo que parece evidente es que el Reglamento remite la tramitación de las revisiones estatutarias a la prevista para las Leyes de desarrollo básico del Estatuto³⁶. Aparece, de este modo, la necesidad de que las iniciativas de reforma del Estatuto, presentadas por la Xunta, una quinta parte del Parlamento gallego o por las Cortes Generales, sean aprobadas en una primera votación por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final de totalidad (art. 127.1). Exigencia ésta que se encuentra en franca oposición con el requisito de que la reforma haya de ser aprobada por el voto favorable de los dos tercios de los miembros de derecho del Parlamento, tal y como establecen los artículos 56.1.b) del Estatuto y 128.1 del Reglamento.

Ni que decir tiene que la única manera posible de superar esta manifiesta contradicción, será la de atribuir a la votación del artículo 127.1 del Reglamento, donde se exige la mayoría absoluta, la naturaleza de decisión sobre la iniciativa. Lo que, traducido en otros términos, significa que el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento gallego sobre la iniciativa como propuesta de reforma se convierte, así, en una *conditio sine quae non* para que pueda dar

³⁴ K. Hesse, “Concepto...”, cit., p. 18; vid., también, pp. 17-22.

³⁵ A este respecto, conviene recordar que, en su *La crisis del Estado y el Derecho político*, Adolfo Posada llegará a decir que el Reglamento parlamentario es una “verdadera prolongación de la Constitución”; citado por N. Pérez Serrano, “Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario” (1960), en *Escritos de Derecho Político*, cit., vol. II, p. 1.021, nota 50; vid., también y en relación directa con la tesis mantenida en el trabajo, pp. 1.001-1.002.

³⁶ Cfr., en este sentido, J. A. Portero y R. Maíz, *As institucións...*, cit., p. 286.

comienzo la segunda fase del procedimiento, a saber, la de elaboración y discusión parlamentaria, previa a su aprobación definitiva.

En una primera aproximación al tema, es necesario destacar el significativo papel de la Asamblea Legislativa. Ciertamente es, en efecto, que, ateniéndonos a la literalidad del artículo 56.1.a) del Estatuto, la Xunta, el Parlamento gallego, a propuesta de una quinta parte de sus miembros, y las Cortes Generales comparten por igual la iniciativa de reforma. Sin embargo, es igualmente evidente que corresponde al Poder Legislativo ordinario regional un papel preponderante, en cuanto que a él, y sólo a él, le compete decidir si la iniciativa procede o no.

Lo anterior no supone, ni mucho menos, el negar a los sujetos citados la titularidad de la iniciativa como acto de primera impulsión del proceso. A este respecto, debemos señalar, con el Doctor De Vega³⁷, que lo que el Parlamento, como órgano colegiado que expresa una voluntad unitaria, hace es decidir sobre las iniciativas ajenas (de la Xunta, o de las Cortes Generales), o sobre propuestas surgidas de los parlamentarios (esto es, de los partidos políticos), individual y aisladamente considerados. Siendo, precisamente, esta facultad la que determina su prevalencia y su indiscutible posición de privilegio en el proceso.

En definitiva, nos encontramos con que también el ordenamiento jurídico gallego se adscribe a la línea común y generalizada en el Derecho Constitucional Comparado. Solución que, por lo demás, resulta plenamente lógica y coherente con la decisión del estatuyente de eliminar al cuerpo electoral como titular de la iniciativa de reforma del Estatuto.

Sea de ello lo que sea, parece oportuno interrogarse por la misma exigencia de que la iniciativa haya de ser aprobada por una mayoría absoluta para poder continuar su *iter* procedimental. A nuestro juicio, la valoración de este requerimiento ha de ser positiva. La razón es fácilmente comprensible. Si, como dijimos al caracterizar el principio de rigidez como instrumento de garantía, lo que se pretende al exigir para la reforma la observación de un procedimiento distinto y más agravado que el previsto para la legislación ordinaria, es, por un lado, el que éste actúe de filtro frente a propuestas superficiales e irreflexivas de la eventual mayoría parlamentaria, y, por otro -y en la medida en que se exige el voto favorable de mayorías cualificadas-, el que la modificación formal de la norma fundamental sea el fruto del mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas; no cabe duda de que reclamar una mayoría cualificada para la toma en consideración de las iniciativas cumple ya esta doble exigencia. En efecto, no cabe duda de que con ello se logrará

³⁷ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 133-134.

que las propuestas de revisión se mediten suficientemente antes de ser planteadas, y que, además, supone una invitación a que las fuerzas políticas que deseen la modificación, busquen, ya en la fase introductoria, ese amplio consenso que debe presidir toda operación de reforma.

La última dificultad que plantea la etapa que ahora estudiamos es la del valor jurídico que debe atribuirse a la decisión sobre el principio de revisión. Cuestión ésta que remite a una doble problemática. Por un lado, se trata de determinar si el poder de revisión se encuentra limitado por la decisión adoptada por el Legislativo ordinario. Por otro, el problema se plantea en cuanto a si, respetando la orientación que se pretendió dar a la revisión, su aprobación en el pleno ha de entenderse como un acto debido o si, por el contrario, éste puede introducir modificaciones sobre el proyecto del que conoce.

Al primero de estos temas se refieren Barthélemy y Duez. Para estos autores existen dos soluciones posibles al respecto: “1º El órgano que va a operar la revisión estará vinculado por las resoluciones de aquél que ha decidido la revisión: en otros términos, su trabajo de revisión no podrá ir más allá de los puntos indicados por la autoridad competente para decidir la reforma. Nos encontramos en presencia del *sistema de los poderes limitados del órgano de revisión*. Es el seguido por la Constitución belga (art. 131), por la Constitución yugoeslava de 12 de Mayo de 1921 (art. 126). 2º A este sistema, se opone el de los *poderes ilimitados del órgano de revisión*. La decisión sobre el principio de la revisión desencadena el papel del órgano de reforma, pero no limita su acción. Este sistema, que no supone un freno tan fuerte como el primero frente a las tentativas revisionistas, parece, sin embargo, más racional en los países que admiten la distinción entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, en la medida en que garantiza la definitiva superioridad del órgano constituyente”³⁸.

Como bien ha indicado mi antigua amiga y condiscípula Rogelia Calzada³⁹, la segunda alternativa enunciada por Barthélemy y Duez puede plantear, desde una perspectiva general, grandes problemas si el órgano que va a realizar la modificación formal de la norma fundamental no se siente vinculado por el sentido que se pretendió dar a la reforma en el momento de decidir su oportunidad. Lo que, por otra parte, conduciría a un innegable absurdo en la medida en que ambos actos corresponden al Parlamento, en cuanto que poder de revisión, esto es, desempeñando legítimamente una actividad constituyente.

³⁸ J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 234.

³⁹ Cfr. R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, p. 697.

Y si esto es así en términos generales, en el caso que ahora nos ocupa la gravedad del problema se hace manifiesta por la existencia de dos procedimientos de revisión estatutaria, cuya utilización, como ya hemos indicado, depende de la materia que se pretende reformar. En este sentido, debe tenerse en cuenta que del apartado e) del artículo 57 del Estatuto de Galicia parece desprenderse que la intervención de las Cortes Generales para declararse afectadas por la proyectada reforma, en cuyo caso habría de seguirse el procedimiento del artículo 56, o no afectadas, lo que dejaría expedita la vía del artículo 57, deberá producirse antes o, en todo caso, de manera coextensa a la aprobación definitiva por parte del Parlamento gallego. No otro sentido cabe dar a la expresión de que si las Cortes “se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior [el 56], dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo”.

En este contexto, y porque, como ya se indicó, no se requiere que la revisión sea del tipo de las reformas expresas, admitir que el órgano que, en sede regional, va a elaborar, discutir y aprobar la reforma de la norma institucional básica no está limitado en su actuación por la decisión en concreto sobre la iniciativa, supone el abrir la puerta a que, de manera fraudulenta, se modificaran por el artículo 57 materias que, por afectar a la vida fundamental del Estado, deberían serlo por el mecanismo, teóricamente más agravado, del artículo 56. Porque esto es así, innecesario resulta afirmar que, desde la más elemental lógica jurídica y política, la única solución admisible a nuestro dilema es la de entender que la reforma solamente podrá versar sobre aquellos extremos sobre los que previamente el Parlamento, por el voto favorable de la mayoría de absoluta de sus miembros, ha admitido la conveniencia política de su modificación.

Lo anterior no significa, y con ello contestamos al segundo de los interrogantes que nos formulábamos en torno al valor jurídico de la decisión sobre el principio de la reforma, que la aprobación de la revisión se convierta, una vez apreciada su oportunidad, en un acto debido. A este respecto, es necesario advertir que lo que ahora se aprueba por el voto favorable de la mayoría absoluta del Parlamento gallego, no es la Ley de revisión definitiva, que requerirá, en todo caso, la aprobación por parte de los dos tercios de la Asamblea Legislativa regional, la de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica y la del cuerpo electoral de Galicia en referéndum. Por el contrario, se trata únicamente de decidir si resulta políticamente conveniente el intentar llevar a cabo la reforma de determinadas materias. De esta suerte, lo que sucede es que, siempre con el límite de tener que operar sobre las materias previamente determinadas, el Parlamento, y posteriormente las Cortes Generales, podrán decidir libremente sobre el contenido concreto de la modificación, pudiendo, incluso, rechazar el proyecto del que conoce.

A esta última posibilidad se refiere expresamente, y con una aplicación, a nuestro juicio, general, el artículo 56.2 el Estatuto, que no hace sino repetir lo que al respecto sancionan también el resto de los Estatutos de autonomía plena *ab initio*. Según éste, “Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento gallego o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral, no podrá ser sometida a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año”. Señala Pedro Cruz⁴⁰ que el precedente inmediato e este precepto habrá de encontrarse en la prohibición que, en cuanto al proceso autonómico, se establece en el artículo 143.3 de la Constitución de reiterar la misma iniciativa autonómica hasta que transcurran cinco años desde su fracaso.

En todo caso, la existencia de este límite temporal para la reiteración de iniciativas de reforma estatutarias ya fracasadas resulta, a nuestro juicio, positiva y plenamente coherente con el entendimiento de la revisión como institución garantista. En efecto, con él lo que se consigue es asegurar el funcionamiento ordinario de las instituciones de autogobierno, y de manera principal la del Parlamento, frente a los posibles abusos por parte de alguna o algunas fuerzas políticas. De lo que se trata, en definitiva, es de impedir que una eventual y, aunque sea absoluta, exigua mayoría parlamentaria pudiera impedir el desarrollo de las funciones legislativas y de dirección política de la colectividad-miembro, mediante la técnica de la reiterada presentación de un proyecto de reforma estatutaria que, presumiblemente y por haber sido ya rechazada, no lograría alcanzar el apoyo necesario para su aprobación definitiva.

⁴⁰ Cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 74”, cit., p. 810. Vid., también, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 66. Sobre el plazo de 5 años como sanción al fracaso de la iniciativa autonómica, vid. J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 152-153 y 206-207.

6. El procedimiento general: Artículo 56

6.1. REGULACIÓN LEGAL Y PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE REVISIÓN ESTATUTARIA

Aceptada por el Parlamento gallego la conveniencia política de la reforma, comienza la actividad constitutiva. En ella, al igual que en los demás Estatutos de autonomía plena *ab initio* y como ya hiciera el estatuyente gallego en el exilio en 1945, nuestra norma institucional básica establece dos procedimientos distintos de reforma, a los que, por su ámbito de aplicación, vamos a denominar “general” y “especial”.

Al primero de estos procedimientos, objeto de atención de este capítulo, se refiere el Estatuto en su artículo 56, donde se establece lo siguiente:

“1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

(...)

b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento gallego por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores.

(...)

3. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Comunidad Autónoma gallega convoque el referéndum a que se refiere el párrafo b) del apartado 1 de este artículo”.

Nos encontramos, de nuevo, ante una regulación excesivamente parca y poco esclarecedora. De hecho, lo único que hace este artículo es determinar los sujetos competentes para aprobar la reforma, el orden en que deben intervenir¹, y únicamente en el caso del Legislativo regional la mayoría requerida. Habrá que acudir al

¹ Cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 883; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 287.

Reglamento del Parlamento gallego, al del Congreso de los Diputados² y a la L.O.D.M.R., para conocer exactamente cuál es la tramitación de la reforma estatutaria. De esta suerte, nos encontramos con un procedimiento de reforma cuyos rasgos más característicos son los siguientes:

1º) De acuerdo con el artículo 128.1 del Reglamento del Parlamento gallego, en relación con el 126 y 127 a los que remite, el proyecto de revisión se tramitará según lo establecido para las Leyes de desarrollo básico del Estatuto, sin más especialidad que la de que ahora, para la aprobación definitiva de la reforma, será necesario que el proyecto reciba el voto favorable, no de la mayoría absoluta -como se exige en el supuesto de las Leyes de desarrollo básico y, como ya se ha indicado, en la decisión en concreto sobre la iniciativa-, sino de los dos tercios de los miembros de derecho del Parlamento.

Nada dicen estos artículos del Reglamento parlamentario gallego en torno a si la reforma ha de ser tramitada ante el Pleno o si, por el contrario, cabe la delegación en alguna Comisión Legislativa permanente. Omisión ésta que ha sido subsanada por el artículo 132.1 del Reglamento, el cual expresamente prohíbe la delegación en las Comisiones de las Leyes de desarrollo básico del Estatuto y de reforma del mismo. Solución que, habida cuenta la transcendencia de ambos supuestos no podemos sino considerarla correcta. De esta suerte, el ordenamiento estatutario de Galicia se adhiere a la que hoy se presenta como regla general en el Derecho Comparado, y que ha sido aceptada también por la vigente Constitución española³. Esto es, de igual manera que corresponde al Pleno del Parlamento gallego, y sobre ello no cabe ninguna duda dada la redacción de los artículos 56.1.b) del Estatuto y 128.1 del Reglamento, la aprobación del proyecto de revisión, será también el Pleno el encargado de llevar a cabo la fase de elaboración y discusión parlamentaria sobre el mismo.

2º) Aprobado el proyecto de reforma, dice el artículo 128.2 del Reglamento, el

² En relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía, debemos indicar que el Reglamento del Senado no contiene ninguna previsión al respecto, y será el art. 145 del Reglamento del Congreso el que se refiera a este tema. Nos encontramos, de este modo, ante una situación que, como ya he indicado en otras ocasiones, no hace sino poner de manifiesto la prevalencia del Congreso sobre la llamada "Cámara de representación territorial" (art. 69.1 C.E.), incluso en materias tan conectadas y de tanta transcendencia para las Comunidades Autónomas como pueden ser la aprobación y reforma del Estatuto. Vid. J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 43, 97, 167-168, 174 y 218; R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, "El Senado español: ¿auténtica Cámara de representación territorial?", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 6 (1988), vol. I, p. 127.

³ Vid., a este respecto y por todos, R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 626-627 y 679-681 y bibliografía allí citada.

Presidente del Parlamento, como representante de la Cámara (art. 31.1 Regl. Parl. gallego), lo remitirá a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica. Importa señalar que con el acto de remisión del texto aprobado por el Legislativo regional se cierra la fase de tramitación endógena de la revisión, y comienza la tramitación exógena, que se substanciará ante el Parlamento central.

La determinación de este extremo reviste una importancia capital y, sin embargo, ha recibido muy poca atención por parte de los autores que se han ocupado del tema de la reforma estatutaria. Es necesario recordar, a este respecto, que, por analogía con el proceso de creación de las Comunidades Autónomas, hemos definido la reforma de los Estatutos como un proceso articulado en distintas fases sucesivas y concatenadas, cada una de las cuales tiene unos actos propios y unos sujetos encargados de su impulsión. Lo anterior significa, en primer término, que la válida celebración de cada uno de estos actos se erige en condición indispensable para el comienzo del siguiente; circunstancia que únicamente se producirá cuando el acto del que se trate haya sido realizado por el sujeto competente para ello y en el momento procesal oportuno. Pero, en segundo lugar, -y por analogía con lo que ha establecido el Tribunal Constitucional para el proceso autonómico (S.T.C. 89/1984, *F. J.* 5º)-, la apertura de una nueva fase determina que, por un lado, aparezcan otros actos y un nuevo sujeto responsable de la impulsión del proceso, y, por otro, que los actos de la fase anterior han agotado sus efectos y resultan ya indisponibles para quien, lógicamente, ha perdido la condición de sujeto activo del proceso.

Es, precisamente, en este contexto donde la transcendencia jurídico-política del acto de remisión del proyecto de reforma por el Presidente del Parlamento, se hace evidente. En efecto, lo que la remisión implica es el momento en que la reforma deja de ser disponible por el Legislativo gallego, al trasladarse la competencia sobre el desarrollo del proceso a otro sujeto activo: las Cortes Generales.

Un último problema que presenta el acto de la remisión es el de su propia naturaleza y régimen jurídico. En nada contribuyen a aclarar esta doble cuestión las disposiciones que dedican a la reforma estatutaria la Constitución, el Estatuto de Galicia y los *interna corporis* regional y nacional. Nos encontramos, una vez más ante una dificultad derivada de la, ya denunciada, sobriedad de la regulación del *amending process*, que alcanza su cota máxima en cuanto a la fase de elaboración y discusión parlamentaria de la revisión.

Lo anterior es particularmente cierto en relación con el asunto que ahora nos ocupa. Piénsese, en este sentido, que el artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados se limita a decir que “La reforma de un Estatuto de Autonomía,

tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica”. Con ello, se pone de manifiesto que la “tramitación ulterior” ante las Cortes Generales, a la que se refiere el artículo 128.2 del Reglamento del Parlamento gallego, no puede ser otra que la prevista para las Leyes Orgánicas. Cosa que, por lo demás, no viene a añadir nada nuevo, puesto que esta condición se desprendía ya con toda nitidez del mero tenor literal del artículo 147.3 de la Constitución. Pero, y esto es lo que aquí importa, no se nos dice cuál es la consideración que tiene el acto de remisión. Dicho de una manera más precisa, lo que las normas constitucionales, estatutarias y reglamentarias no resuelven es la pregunta de si nos encontramos ante una iniciativa legislativa regional o si, por el contrario, nos hallamos ante un acto al que sus especiales singularidades obligan a conferirle una naturaleza distinta.

Que la remisión del proyecto de reforma aprobado por el Legislativo gallego es una suerte de iniciativa legislativa, es algo que, a nuestro juicio, resulta meridiano⁴. A este respecto, es menester tener en cuenta que, sea cual sea la solución definitiva que se adopte sobre nuestro interrogante, lo que resulta indiscutible es que con ella se va a poner en marcha el procedimiento legislativo que, en su caso, terminará con la aprobación de la revisión mediante Ley Orgánica. Siendo así, de lo que se trata es de determinar si estamos ante una iniciativa legislativa regional de las previstas en el artículo 87.2 de la Constitución, o ante una iniciativa legislativa especial cuyo régimen jurídico, en consecuencia, habrá de ser diferente al del resto de las iniciativas legislativas ordinarias que pudieran plantear los Parlamentos regionales. La respuesta a este dilema es, ciertamente, compleja.

En vía de principio, y atendiendo a los sujetos que intervienen en uno y otro supuesto, existen motivos más que suficientes para admitir la equiparación entre ambos tipos de iniciativa legislativa. En este sentido, debe recordarse lo que dijimos al hablar de la iniciativa de la revisión estatutaria. Proponíamos entonces la distinción entre la iniciativa como propuesta de reforma, que se configura como el acto de primera impulsión del procedimiento, y el acto, realizado en un momento procesal ulterior y por otro sujeto activo, que pondría en marcha el procedimiento legislativo en las Cortes Generales. De esta suerte, lo que sucede, decíamos, es que lo que actúa como iniciativa para la Ley Orgánica que ha de aprobar la reforma, no son los actos de primera impulsión del proceso, sino, por el contrario, el acto de remisión al Congreso de los Diputados del proyecto de reforma aprobado ya por el Parlamento regional.

⁴ En el mismo sentido, vid. R. Jiménez Asensio, “La reforma del Estatuto...: problemas en su tramitación parlamentaria”, cit., pp. 169 y ss.; “La reforma...”, cit., pp. 510-511.

En tales circunstancias, la identidad entre el supuesto contemplado en el artículo 128.2 del Reglamento del Parlamento gallego, y la iniciativa legislativa regional del artículo 87.2 de la Constitución -recogida, como no podía ser de otra forma, en el artículo 10.1.f) del Estatuto y el 163 del Reglamento parlamentario gallego⁵- se nos antoja manifiesta. Identidad que, en cuanto al objeto, se produce por cuanto que, en ambos casos, lo que se remite al Legislador central es un texto que previamente ha sido aprobado por la Comunidad Autónoma, y por una mayoría parlamentaria cualificada: dos tercios para los proyectos de reforma, y mayoría absoluta para la legislación ordinaria (art. 163.2 Regl. Parl. gallego). Desde el punto de vista subjetivo, la equiparación vendría dada en tanto en cuanto que en ambos supuestos será el Presidente del Parlamento, como representante de la Asamblea Legislativa, el encargado de remitir a las Cortes Generales la iniciativa adoptada en sede regional.

Ahora bien, si lo dicho hasta ahora permite, en el plano conceptual, proceder a la equiparación formal entre la iniciativa para la aprobación de la Ley Orgánica de reforma estatutaria y la iniciativa legislativa ordinaria de las Comunidades Autónomas, no es menos cierto que, desde una óptica material, existen grandes divergencias entre ellas. Diferencias que, en buena medida, no son sino la consecuencia lógica del distinto tipo de normas a que una y otra iniciativa dan lugar. Dos son los argumentos que vienen a avalar nuestra postura.

En primer lugar, es necesario referirse a los efectos que la válida adopción de una y otra iniciativa generan. Así, nos encontramos con que en el caso de la legislación ordinaria, para que la iniciativa de la colectividad-miembro sea perfecta, y surta sus plenos efectos -es decir, que se ponga en marcha la maquinaria legislativa-, es necesario que concurra la voluntad de otro órgano, perteneciente a la organización política central (Gobierno o Cortes Generales). Circunstancia ésta que, en último extremo, permite afirmar al Profesor Aragón⁶ que en el artículo 87.2 de la Constitución no se reconoce a las Comunidades Autónomas una auténtica iniciativa legislativa, sino tan sólo el derecho a proponer que se adopte una iniciativa legislativa concreta.

Por el contrario, en el de la legislación estatutaria, la iniciativa adoptada por el Parlamento gallego -el proyecto de reforma-, y remitida por su Presidente al

⁵ Cfr., a este respecto y por todos, J. A. Portero Molina, "Comentario al art. 10", en J.L. Carro Fernández-Valmayor (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, cit., pp. 121-123; J. A. Portero y R. Máiz, *As instituciones...*, cit., pp. 118-121.

⁶ Cfr. M. Aragón Reyes, "La iniciativa legislativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16 (1986), pp. 301-302.

Legislativo central, es ya una iniciativa perfecta. Esto es, frente a la necesidad de la concurrencia de voluntades, ahora la iniciativa legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa regional en régimen de monopolio⁷.

En segundo término, debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante dos procedimientos normativos distintos, que producen normas de diversa naturaleza, y en los que el acto de remisión del acuerdo del Legislativo regional a la organización política central cumple, necesariamente, una diferente finalidad. No se trata ahora de poner de manifiesto que en un caso, en el del 87.2 de la Constitución, lo que se hace con el reconocimiento de la iniciativa legislativa a los miembros es permitir su integración en la organización estatal, participando en la formación de la voluntad, ordinaria o extraordinaria, del Estado, mientras que en el otro, en el de, por ejemplo, el artículo 128.2 del Reglamento del Parlamento gallego, es el Estado quien se inordina en la Comunidad Autónoma. Lo que nos interesa es ver la finalidad que una y otra iniciativa desempeñan respecto del propio procedimiento en el que se integran.

En este sentido, importa señalar que lo que el artículo 87.2 de la Constitución contempla es la posibilidad de que las colectividades-miembros puedan poner en marcha el aparato legislativo del Estado. Lo que, traducido en otros términos, significa que en el supuesto de la que hemos denominado iniciativa legislativa “ordinaria” de las Comunidades Autónomas, nos encontramos ante un acto de primera impulsión de un procedimiento, que, de ser tomada en consideración, se substanciará íntegramente ante las Cortes Generales y que, en su caso, terminará con la aprobación de una Ley ordinaria o de una reforma de la Constitución. Y será, precisamente, la iniciativa legislativa autonómica quien, en el supuesto de ser asumida por el Gobierno de la Nación o por el Congreso de los Diputados, abra el procedimiento legislativo.

En el supuesto de la iniciativa para la aprobación de la Ley Orgánica de reforma estatutaria, no concurre esta cualidad. Ciertamente es, en efecto, que también aquí nos encontramos ante un acto que dará origen a la elaboración, discusión y, en su caso, aprobación de una Ley Orgánica por parte de las Cortes Generales. Ahora bien, lo que sucede es que, en este caso, no cabe hablar de la apertura de un procedimiento legislativo autónomo. Por el contrario, la remisión del proyecto de reforma estatutaria a las Cortes Generales forma parte de un particular procedimiento normativo, distinto, más agravado y complejo que el legislativo ordinario, ya iniciado, y cuya finalidad no es la producción de una Ley Orgánica “ordinaria”, sino

⁷ Cfr., en este sentido, R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 510.

la de realizar alguna modificación formal al Estatuto.

Nos encontramos, pues, ante una diferencia fundamental entre ambos actos de remisión de acuerdos del Legislativo autonómico al Parlamento nacional. Disparidad que, básicamente, se concreta en que en la del artículo 87.2 de la Constitución, la iniciativa “ordinaria”, tiene por objeto el de poner en marcha el procedimiento legislativo. En el caso de la reforma estatutaria, por su parte, de lo que se trata es únicamente de un acto de un procedimiento ya en marcha, cuya finalidad no es otra que la de dar entrada en el proceso a un nuevo sujeto activo, a quien, desde ese momento, compete la impulsión y desarrollo del *amending process*.

Las anteriores distinciones nos parecen básicas para entender las diferencias existentes entre uno y otro tipo de iniciativa legislativa que, a la postre, deberán traducirse en un distinto régimen jurídico. La razón es fácilmente comprensible. Ciertamente es, en efecto, que nada dicen al respecto la Constitución, el Estatuto o los Reglamentos parlamentarios nacionales y regional. Silencio que podría interpretarse en el sentido de que serán aplicables a la iniciativa para la Ley Orgánica que aprueba la reforma estatutaria, las mismas reglas procedimentales que las previstas en el Reglamento del Congreso de los Diputados para la iniciativa legislativa “ordinaria” de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y habida cuenta las diferencias que existen entre una y otra, resulta evidente que, como ha escrito Jiménez Asensio⁸, actuar de este modo conllevaría un conjunto de incongruencias sólo subsanables por el recurso de las vías de hecho.

Siendo así, el problema que se nos plantea, y al que debemos encontrar solución, es el de cuál debe ser el régimen jurídico de la iniciativa de la Ley Orgánica que aprueba la reforma del Estatuto. A nuestro juicio, y teniendo en cuenta la peculiar naturaleza de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, -que en modo alguno, y como ya quedó dicho, son totalmente equiparables al resto de las Leyes Orgánicas-, el vacío legal deberá colmarse acudiendo a la analogía con el proceso de aprobación del Estatuto que se pretende reformar ahora.

De esta suerte, nos encontramos con que, recibido por las Cortes Generales el proyecto de reforma aprobado por el Parlamento gallego, no resultaría de aplicación el artículo 127 del Reglamento del Congreso, sino, por el contrario, los artículos 136 y 137 del mismo cuerpo normativo. Lo que, traducido en otros términos, significa que la única actividad introductoria que, con carácter previo a la fase de examen de la reforma estatutaria, compete a la Mesa del Congreso es la de verificar

⁸ Cfr. R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 511.

que, efectivamente, se han cumplido los requisitos estatutariamente exigidos para tal fin.

3º) Constatado por la Mesa que se han satisfecho los trámites y requerimientos establecidos por el ordenamiento estatutario gallego, comenzará la fase de elaboración y discusión parlamentaria de la reforma ante las Cortes Generales. Tampoco aquí el legislador es muy explícito.

De hecho, nos encontramos, de nuevo, ante un prácticamente absoluto silencio normativo al respecto. De esta suerte, lo único que cabe deducir es que, porque la revisión de los Estatutos “requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica” (art. 147.3 C.E.), en la fase de examen de la reforma ante el Parlamento central habrán de observarse los trámites establecidos para la aprobación de las Leyes Orgánicas.

Más importante que el entrar ahora en el análisis casuístico y pormenorizado del procedimiento de elaboración y aprobación de las Leyes Orgánicas, nos parece el estudio de las implicaciones, políticas y jurídicas, que se derivan de la participación de las Cortes Generales.

La primera circunstancia que, en este sentido, debe destacarse es la de que, ahora, la intervención del Parlamento estatal se produce con anterioridad a la aprobación de la revisión por el cuerpo electoral de Galicia. Lo que nos dice que en el procedimiento del artículo 56, ésta se produce todavía dentro de la actividad constitutiva del proceso de reforma estatutaria. Ni que decir tiene que, con ello, se viene a reforzar el carácter garantizador que, en términos generales, habíamos atribuido a la aprobación de la reforma mediante Ley Orgánica.

Ahora bien, si esto es así, no puede ignorarse que, en la medida en que, como veremos luego, la propuesta de reforma no vincula la decisión de las Cortes Generales, lo que sucede es que se está concediendo al Estado un instrumento de control nada despreciable⁹. El problema se plantea, fundamentalmente, en el caso de que las fuerzas políticas con representación en el Legislativo central hicieran un uso inadecuado, o arbitrario, de esta facultad, distorsionando los términos de la reforma del Estatuto de que se trate. Evidente resulta que, en un tal supuesto, el requerimiento de que la revisión estatutaria sea aprobada por una Ley Orgánica dejará de cumplir su función de garantía para convertirse, inevitablemente, en un mero instrumento de poder en manos de las eventuales mayorías parlamentarias estatales.

⁹ Cfr., en este sentido, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 66.

En tales circunstancias, no puede extrañar que la intervención del Parlamento central haya sido juzgada desfavorablemente desde posiciones nacionalistas. Así, por ejemplo, el Profesor Jáuregui Bereciartu se lamenta de que en lo que él denomina procedimiento ordinario de reforma -el del artículo 46 del Estatuto vasco, equivalente a nuestro artículo 56-, el estatuyente no haya optado por la solución del procedimiento simplificado (art. 47 E.A.P.V., art. 57 E.A.G.), donde la ratificación de la revisión por Ley Orgánica se produce después de su aprobación refrendataria.

Su razonamiento, aplicado al caso vasco pero aplicable a todos los Estatutos aprobados por el artículo 151.2 de la Constitución, es muy simple. “Basta [escribir] con que en las Cortes Generales exista una mayoría diferente a la existente en el Parlamento Vasco -...-, para que el requisito de la aprobación mediante Ley orgánica se convierta en un auténtico obstáculo insalvable por puras razones de coyuntura política. Sin embargo, si la propuesta de reforma contase con carácter previo a su discusión en las Cortes Generales con la aprobación popular expresada mediante referéndum, las posibilidades reales de un uso político inadecuado de la propuesta de reforma se verían reducidas en un importante grado, dado el al menos teórico respeto a la decisión popular”¹⁰.

Que este peligro existe, o puede al menos existir, es algo que resulta incontrovertible. Motivo por el cual la crítica nacionalista al sistema de revisión que nos ocupa, puede llegar a ser entendida e, incluso, de alguna manera compartida. Ello no obstante, habida cuenta las materias que pueden ser modificadas por el procedimiento del artículo 56, la intervención de las Cortes Generales como una de las fases de la actividad constitutiva de la reforma merece, en nuestra opinión y en vía de principio, un juicio positivo.

No es este el momento para detenernos en la delimitación de cuáles son las materias que pueden verse afectadas por la utilización de este procedimiento. Problemática ésta a la que nos referiremos más adelante. Lo que ahora interesa es poner de manifiesto que entre ellas se encuentra lo que hemos denominado “pacto federal”, es decir, el que se verifique un reparto del poder político entre la organización política central y los miembros.

A este respecto, debemos recordar que fue ya Carl Schmitt¹¹ quien, con meridiana claridad, puso de manifiesto que todo Estado políticamente descentralizado tiene, como misión prioritaria, la de garantizar la existencia política de la

¹⁰ G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., pp. 16-17.

¹¹ Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., pp. 348-350.

Federación y la de los miembros. Existencia política que, en último extremo, se viene a identificar con el hecho de que cada una de estas instancias de decisión política tiene atribuido un “poder originario de mando”¹² sobre determinadas materias, respecto de las cuales, como señala Carré, cada una de ellas “posee, para el ejercicio de su competencia, todos los atributos de la potestad estatal”¹³.

Ni que decir tiene que la garantía de esta existencia política será, únicamente, efectiva cuando la Federación y las colectividades-miembros cuenten con mecanismos constitucionales adecuados para preservar su esfera de competencias frente a cualquier intento, unilateral, caprichoso y arbitrario, de invasión por parte de la otra entidad. A este respecto, debemos a Carl Friedrich¹⁴ la acertada, y fundamental, observación de que un tal sistema de garantía es tan sólo posible cuando la técnica de distribución territorial del poder político en que, en definitiva, se traduce el federalismo, se encuentra recogida por una Constitución escrita. Ahora bien, de nada serviría esta protección si no se articulase, junto al elemento de la escritura, un sistema de revisión constitucional que impida que la Ley Fundamental pueda ser modificada por la mera voluntad unilateral de las autoridades de una u otra organización política.

Es, precisamente, en este contexto donde se enmarca la intervención de las Cortes Generales en la actividad constitutiva del proceso de reforma. A este respecto, es necesario recordar que una de las más notables características de nuestro llamado “Estado de las Autonomías” es la de que, como consecuencia de la constitucionalización del principio dispositivo o de voluntariedad, son los Estatutos de Autonomía, y no la Constitución, quienes, dentro del marco general establecido por el Constituyente de 1977-1978 y de manera individualizada para cada uno de los miembros, han efectuado la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En tales circunstancias, la virtualidad de la aprobación de la reforma estatutaria por Ley Orgánica se hace meridiana. Porque la revisión del Estatuto puede dar lugar a la alteración del pacto federal, evidente resulta que su realización no afecta únicamente a la Comunidad Autónoma, sino, por el contrario, a toda la organización estatal española, Estado y resto de colectividades-miembros, que estarán interesadas en que el equilibrio de poderes ya establecido se mantenga.

¹² Cfr. G. Jellinek, *Teoría...*, cit., pp. 367-372 y 580-581.

¹³ R. Carré de Malberg, *Teoría...*, cit., p. 145.

¹⁴ Cfr. C. J. Friedrich, *El hombre...*, cit., p. 637.

De esta suerte, lo que la intervención de las Cortes Generales hace no es sino dar satisfacción al elemental principio del Derecho Constitucional Federal, de que cualquier modificación de la esfera competencial de la Federación y los miembros, ha de ser el resultado del consenso entre ambas. Es, precisamente, desde este entendimiento desde donde, como decíamos, el sistema nos parece correcto. Téngase en cuenta que de lo que se trata es de evitar que el reparto, y equilibrio, del poder político pueda ser modificado de forma unilateral por la Comunidad Autónoma.

En todo caso, la cuestión más importante que plantea la aprobación de la reforma por el Legislativo estatal, mediante Ley Orgánica, y que, en buena medida, es la que justifica la controversia anterior, es la de si éste se encuentra vinculado, o no, por el proyecto de revisión aprobado ya por el Parlamento regional. Nos encontramos, de nuevo aquí, ante el problema del valor jurídico a la decisión sobre el principio de reforma.

Como ya indicamos al estudiar la iniciativa de la reforma estatutaria, esta problemática remite a dos cuestiones diferentes, que, por lo que en este momento interesa, se concretarían en saber, en primer lugar, si las Cortes Generales, como órgano encargado llevar a cabo la fase de examen de la reforma, se encontrarían limitadas por la decisión del Parlamento gallego. En segundo término, debemos decidir si, limitándose a discutir sobre las materias que se decidieron modificar en sede regional, las Cortes Generales han de aprobar la revisión en los mismos términos en que lo fue por la Asamblea Legislativa regional, estando jurídicamente obligadas a ello, o si, por el contrario, tienen reconocido el poder de enmienda sobre el proyecto del que conocen.

En relación con el primero de estos problemas, ya nos habíamos pronunciado en favor del que Barthélemy y Duez denominan “sistema de los poderes limitados del órgano de revisión”¹⁵. Solución cuya aceptación no plantea, a nuestro juicio, ninguna dificultad en la fase de tramitación endógena de la reforma. La razón es fácilmente comprensible. Debe tenerse en cuenta que, entonces, quien decidía la oportunidad de la revisión y quien la llevaba a cabo era el mismo sujeto activo: el Parlamento gallego, ejerciendo la actividad estatuyente.

Mayores complicaciones podría plantear la aceptación de esta tesis en este momento del procedimiento. En este sentido, podría alegarse que ahora ya no es el mismo sujeto el encargado de realizar la reforma que el que decidió sobre la iniciativa. Sin embargo, creemos que la solución ha de ser la misma que en el supuesto anterior.

¹⁵ Cfr. J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 234.

Es verdad, en efecto, que ahora las Cortes Generales han de actuar sobre un texto que ya ha sido aprobado por el Parlamento gallego. Lo que, evidentemente, nos sitúa ante la intervención de dos órganos distintos. Ahora bien, no puede olvidarse que tanto aquéllas como éste actúan no como poderes constituidos ordinarios, sino que, en la medida en que están llevando a cabo una actividad estatuyente, lo hacen en su condición de poderes constituidos/estatuidos extraordinarios, es decir, como titulares inescindibles del poder de revisión. Siendo así, y porque es el mismo poder, al que, por analogía con el orden constitucional, podemos denominar poder estatuyente estatuido, el que actúa en las dos fases de la tramitación de la reforma, parece lógico entender que el Parlamento nacional ha de encontrarse vinculado por el principio de revisión, de suerte tal que su trabajo no podrá ir más allá de los puntos contenidos en el proyecto de reforma del que conoce.

Pero si las Cortes Generales únicamente pueden actuar sobre las materias que le han sido determinadas por el Parlamento gallego, ello no puede interpretarse, al menos en el procedimiento del artículo 56, como el que se encuentran obligadas a la aprobación de la reforma. Por el contrario, y como ya quedó dicho más arriba, el Legislativo estatal podrá disponer libremente sobre el contenido concreto de la modificación, de suerte tal que podrá admitir la propuesta de revisión, ya sea total o parcialmente, o rechazarla.

Ahora bien, el verdadero problema, y que es el que explica los celos nacionalistas, no es tanto el de que el Parlamento estatal pueda libremente aceptar o rechazar el proyecto de revisión del que conoce, cuanto el de si en su actuación podría introducir modificaciones sobre el texto ya aprobado por el de la Comunidad Autónoma. La cuestión aparece formulada en los siguientes términos: planteada una propuesta de revisión para ampliar la esfera de poderes de la colectividad-miembro, ¿podrían las Cortes Generales, actuando unilateralmente, ampliar la competencia solicitada por la Comunidad, o, en su caso, proceder no sólo a la no concesión de la ampliación solicitada, sino también a la supresión de alguna de las materias que ya estaban atribuidas a la competencia regional?

Nada se dice al respecto ni en la Constitución, ni en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Sin embargo, y por analogía con lo que sucede con el proceso de redacción los Estatutos, creo que la respuesta ha de ser positiva¹⁶. De esta suerte, el interrogante que nos habíamos planteado se trocará en una cuestión sobre el hasta qué punto el Parlamento estatal puede disponer libremente sobre

¹⁶ En el mismo sentido, vid., también, J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 98 y 174; "La reforma constitucional en el Estado Federal", *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, nº 2 (1990), p. 103. R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, "Consideraciones generales...", cit., p. 66.

el contenido concreto de la reforma. Lo que, como a nadie se le oculta, nos sitúa ante el difícil problema de si el poder de revisión encuentra límites en su actuación, o si, por el contrario, el contenido de su voluntad es absoluto e ilimitado. A nuestro juicio, para contestar correctamente a este interrogante, es preciso situar la cuestión en el marco, mucho más amplio y general, de la propia Teoría de la Constitución, y no únicamente en el de los Estatutos.

Lógicamente, no podemos exponer aquí toda la rica, y ya clásica, polémica doctrinal sobre los límites a la reforma¹⁷. Bástenos aquí con indicar que, en la medida en que negarlos implicaría admitir la posibilidad de continuas quiebras o violaciones constitucionales, nos parece evidente la necesidad de admitir límites materiales a la revisión, cuya existencia, por lo demás -y como han puesto de relieve autores como, por ejemplo, Mortati, Hesse, Pérez Serrano, Lucas Verdú y De Vega¹⁸-, se presenta como el inexcusable corolario del concepto político y función de la Constitución y de la coherencia interna del propio Estado constitucional.

Surge, de este modo, lo que Konrad Hesse¹⁹ denomina “núcleo estable” o “irreformable” de la Constitución. Éste estaría integrado, además de por todos aquellos principios y valores que definen el constitucionalismo moderno, por todas las decisiones que se erigen en los fundamentos de orden de la comunidad política y que, en última instancia, caracterizan e individualizan la Constitución de que se trate.

Ciertamente, el admitir que pueden existir una serie de materias que, una vez que han sido establecidas por el Constituyente originario, han de quedar substraídas a la posterior discusión de las fuerzas políticas en condiciones de normalidad, no plantea ninguna dificultad en aquellos ordenamientos donde esta restricción apare-

¹⁷ Sobre la misma, puede resultar de interés la extensa exposición de R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 770-815.

¹⁸ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 1.242; K. Hesse, “Concepto...”, cit., p. 20; N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, pp. 466-467; P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político. II...*, cit., pp. 650 y ss.; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 283-284, 284 y 286.

¹⁹ Cfr. K. Hesse, “Concepto...”, cit., p. 20; *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*, Heildeberg-Karlsruhe, 1978, 11ª ed., pp. 274 y ss., especialmente pp. 276-279. En el mismo sentido se manifiesta, también G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del Diritto*, Turín, 1984, pp. 100-104, especialmente pp. 100-102, que habla de “contenido constitucional esencial” o “parte fija” de la Constitución quien, como producto típico e irrepetible del Poder Constituyente, deviene irreformable.

²⁰ Sobre las cláusulas de intangibilidad y su significado jurídico y político, cfr., por todos, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 244-262.

ce consagrada por las llamadas cláusulas de intangibilidad²⁰. Piénsese que, en estos casos, lo que el Constituyente originario hace no es sino establecer expresamente una prohibición de que determinadas materias, que se consideran como el contenido esencial de la Constitución, puedan suprimirse por la actuación no sólo de los poderes constituidos ordinarios, sino también de la del Legislador que reforma el Texto Constitucional. Nos encontramos, de esta suerte, ante una innegable garantía del contenido esencial de la Constitución, y ello por cuanto que, como con acierto ha observado Gomes Canotilho, cualquier intento de suprimir por la técnica de la reforma estas cláusulas se traduciría en un “autosuicidio del orden constitucional bajo la máscara de la legalidad”²¹.

Mayores complicaciones se presentan en aquellos ordenamientos constitucionales donde, como sucede en la vigente Constitución española, no se ha acudido a las cláusulas de intangibilidad. Básicamente, el problema aparecería planteado en los siguientes términos: cómo seguir afirmando la existencia de una parte fija de la Constitución cuando ésta no aparece claramente identificada en el propio Código Fundamental. Téngase en cuenta, a este respecto, que, porque nuestro último Constituyente no estableció más límites expresos que el temporal de artículo 169 y, además, prevé la hipótesis de la revisión total, no ha faltado quien²² afirme que el poder de reforma constitucional se configura, en el Derecho español, como un poder absoluto e ilimitado en el contenido de su voluntad. Obviamente, la cuestión que subyace en esta problemática es la de si existen, o no, límites materiales implícitos o tácitos a la reforma, en cuyo tratamiento pormenorizado no podemos extendernos.

En cualquier caso, debemos advertir que la ausencia de límites expresos a la

²¹ J. J. Gomes Canotilho, “O problema da dupla revisão na Constituição Portuguesa”, *Revista Fronteira*, 1979, pp. 38 y 30 y ss. Del mismo autor, cfr., también, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1989, 4ª ed., 3ª reimp., pp. 752-753. En el mismo sentido, cfr., por todos, P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 262-267, especialmente p. 267; R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 810 y ss., especialmente pp. 811 y 815.

²² Cfr. M. Aragón, *Constitución...*, cit., pp. 35-36 y ss., 39 y ss., 40-43 y 103-104.; “La eficacia jurídica del principio democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 24 (1988), p. 30. En relación con esta problemática, debemos indicar que en base a la previsión de la hipótesis de la revisión total y la ausencia de límites materiales expresos, el Profesor I. De Otto entendía que todos los contenidos de la Constitución española podían ser objeto de reforma, pero que ello no significaba el que no hubiera ciertos límites para el poder de revisión español; en su opinión, sí existen unos límites implícitos absolutos que se concretan en el art. 10 C.E., por una parte, y en la imposibilidad de transformar el régimen democrático en uno autocrático. Cfr., I. De Otto, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985, pp. 29-30; *Derecho...*, cit., pp. 64-65.

reforma no implica, a nuestro juicio, el que no haya unas materias substraídas a la acción del poder de revisión. Dos son, fundamentalmente, los argumentos que nos permiten llegar a esta conclusión. En primer lugar, importa recordar que fue ya el propio Hesse²³ quien puso de manifiesto que la existencia del núcleo estable o irreformable de la Constitución, no puede identificarse siempre con la existencia de las cláusulas de intangibilidad, sino que, por el contrario, aquél existirá aunque no se hubieran establecido límites expresos a la reforma.

En segundo término, la existencia de este núcleo irreformable nos parece evidente si se toma en consideración que es misión prioritaria del Constituyente el establecimiento de los fundamentos de orden de la comunidad política. De esta suerte, lo que sucede es que, como con meridiana claridad han advertido Mortati²⁴ y De Vega, “porque toda Constitución se identifica con un régimen político determinado y con una fórmula política que materialmente define, y socialmente legitima, el ordenamiento legal, es claro que cualquier intento de modificación de los valores básicos que componen la fórmula política, a través del mecanismo de la reforma, implicaría no la simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un nuevo sistema constitucional”²⁵.

Desde esta doble óptica, la cuestión de los límites se hace evidente en relación con el poder de revisión constitucional español. Esto es, también en la Constitución española de 1978 existen una serie de materias cuya modificación o supresión, en la medida que caracterizan e individualizan el Texto vigente, implicaría si no una destrucción, si al menos un auténtico cambio o supresión de la Constitución en la significación schmittiana de ambos términos²⁶. Entre estas materias, y por lo que aquí interesa, se encontrarían el principio de autonomía y la propia estructura federal²⁷.

Es, lógicamente, en este contexto donde adquiere sentido el plantearse la cuestión de si existen límites a la reforma de los Estatutos, y en particular sobre si las Cortes Generales encuentran alguna restricción material en su actuación en el

²³ Cfr. K Hesse, *Grundzüge...*, cit., p. 277.

²⁴ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 1.242.

²⁵ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 285.

²⁶ Cfr. C. Schmitt, *Teoría...*, cit., pp. 115 y 119-122.

²⁷ Cfr., en este sentido, J. Ruipérez, *La protección...*, cit., pp. 244-263, especialmente pp.254-263 “La reforma...”, cit., pp. 92-95; *Formación...*, cit., pp. 84-86. Sobre la determinación de cuál puede ser el núcleo estable o irreformable de la Constitución española de 1978, puede consultarse la exposición de R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 828-833.

proceso de revisión. Más concretamente, de lo que se trata es de determinar si los límites a la reforma que operan en el ámbito constitucional se erigen también en límites materiales absolutos para el poder de reforma estatutaria.

La discusión sobre si el poder de revisión puede ver condicionada su actuación por disposiciones no de su propia Ley Fundamental, sino procedentes de otros ordenamientos, no es nueva en el Derecho Constitucional. En este sentido, la doctrina²⁸ distingue entre lo que denomina límites autónomos y los límites heterónomos. Los primeros, obviamente, serán aquellos que le son impuestos al poder de revisión por el propio ordenamiento fundamental. Los segundos, por el contrario, proceden de fuentes distintas al Texto Constitucional, entre las que suelen citarse la existencia de Concordatos entre el Estado y la Iglesia Católica, y, con carácter general y con más transcendencia para lo que aquí importa, la Constitución federal respecto de las colectividades-miembros.

Ciertamente, la existencia de estos límites heterónomos resulta controvertida en tanto en cuanto que admitirlos equivaldría, de alguna manera, el negar la condición de poder absoluto, soberano e ilimitado en el contenido de su voluntad que se predica del Poder Constituyente. Sin embargo, es ya un lugar común en la doctrina el admitir que es en el Estado Federal, y en relación con las colectividades-miembros, donde este tipo de límites adquiere auténtica entidad y sentido pleno. Circunstancia ésta que no resulta difícil de entender desde la propia Teoría Constitucional de la Federación.

A este respecto, es conveniente recordar que en todo Estado Federal o, si se prefiere, Estado políticamente descentralizado, van a articularse una serie de relaciones jurídicas de coordinación, supra y subordinación, e inordinación. Pues bien, han sido ya autores como, por ejemplo, Mouskheli, Schmitt y García-Pelayo²⁹ quienes han puesto de manifiesto que una de las principales consecuencias de las relaciones de supra y subordinación es la de que, en orden a lograr una cierta homogeneidad entre todos los miembros que, en última instancia, permita estable-

²⁸ Cfr., por todos, N. Pérez Serrano, *Tratado...*, cit., p. 466; P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*. II..., cit., pp. 652-653; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 240-242; R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 766-767. Se opone a la existencia de estos límites, como en general a la de cualquier tipo de límite que no sea el formal de tener que observar el procedimiento constitucionalmente establecido para llevar a cabo la reforma, P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho...*, cit., p. 284; *Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Las "Formas de Estado" y las "formas de Gobierno". Las Constituciones modernas*, México-Madrid-Buenos Aires, 1979, 1ª ed. reimp., p. 345.

²⁹ Cfr. M. Mouskheli, *Teoría Jurídica...*, cit., pp. 166-169; C. Schmitt, *Teoría...*, cit., p. 350; M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 237-238.

cer una verdadera comunidad, la Constitución federal va a establecer una serie de límites, positivos y negativos, al poder extraordinario -ya sea constituyente o estatuente- de las colectividades-miembros. Límites cuya observación se convierte en una *conditio sine quae non* tanto para la aprobación de la Ley Fundamental regional, como para el posterior mantenimiento de la misma.

Es, precisamente, desde esta óptica desde donde la admisión de los límites heterónomos en el Estado Federal resulta, a nuestro juicio, axiomática. La razón es fácilmente comprensible. Porque, en el marco conceptual del Estado políticamente descentralizado, el poder originario que aprueba la norma fundamental particular de las distintas entidades político-territoriales es ya un poder limitado tanto en el contenido de su voluntad como, por lo demás, en su propia existencia³⁰, innecesario resulta afirmar que el poder extraordinario derivado encontrará en su actuación, como mínimo, los mismos condicionamientos materiales que se imponen ya al poder originario.

Porque esto es así, lo que sucede es que, como ha puesto de relieve el Profesor De Vega³¹, más que de un problema de límites al poder de revisión, se trata de un problema de falta de auténtica soberanía o, más concretamente, de autonomía constituyente en los miembros³². Siendo así, lo que cabría preguntarse es hasta qué punto las restricciones impuestas por el Constituyente federal a la autonomía constituyente de los miembros responden, realmente, al concepto de límites heterónomos. Cierto es que, como decimos, en el supuesto de las colectividades particulares de una organización federal estos límites actúan como tales. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que las colectividades-miembros se encuentran integradas en el Estado Federal mismo, tales límites no vendrían impuestos desde ordenamientos jurídicos exteriores, sino por el propio ordenamiento constitucional al que pertenecen.

³⁰ A este respecto, importa recordar que han sido, entre otros, Carré y Kelsen quienes han puesto de manifiesto que, a diferencia de lo que sucede en el orden federal, la autonomía constituyente de los miembros se encuentra limitada por la propia Constitución federal, en el entendimiento de que, en último extremo, la propia existencia, o, en su caso, subsistencia de los Poderes Constituyentes regionales se debe a que así lo ha decidido el Texto Federal. Cfr. R. Carré de Malberg, *Teoría...*, cit., p. 129. H. Kelsen, *Teoría General...*, cit., pp. 322-323; *Teoría General...*, cit., pp. 274-275.

³¹ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 242.

³² En el mismo sentido, se manifiesta M. Mouskheli, para quien la existencia de límites y controles sobre el poder extraordinario regional permite poner en duda que, en rigor, pueda hablarse de una verdadera autonomía constituyente en el seno de los Estados Federados. Cfr. *Teoría jurídica...*, cit., pp. 274-275.

Plantearse, en este contexto, la cuestión de si estos límites son propios del poder de revisión regional y, por lo tanto, no puede superarlos, o si, por el contrario, éste no está sujeto a más límite que el de respetar la Constitución³³, carece de toda relevancia a efectos prácticos. Y ello por cuanto que sea cual sea la posición adoptada, la solución será la misma: el legislador que reforma el texto fundamental de la colectividad-miembro se verá condicionado en su actuación por los límites que le determina la Constitución federal.

Este mismo esquema es, a nuestro juicio, aplicable a la realidad constitucional española. De esta suerte, lo que sucede es que el poder de revisión estatutaria se hallaría siempre, y como mínimo, sujeto por los límites materiales absolutos que encuentra el poder de revisión constitucional. Lo que, por lo que aquí interesa, significa que lo que nunca podría hacer el legislador que reforma los distintos Estatutos, es llevar a cabo una reforma con la que se pretendiera suprimir, claro está, el principio de autonomía, ni, tampoco, proceder a la eliminación de la existencia política del Estado español o las Comunidades Autónomas.

Y si esto es así en cuanto al poder de revisión en su conjunto, lo mismo cabe decir respecto de la actuación de las Cortes Generales en el proceso de reforma estatutaria. Esto es, en su actuación el Parlamento estatal tendrá el límite de que la Comunidad Autónoma no puede verse privada de su condición de centro autónomo de decisión política, democrática y legítima³⁴, para convertirla en un mero ente público territorial de carácter administrativo.

Respetado este contenido autonómico mínimo, las Cortes Generales podrán

³³ Así lo entiende, por ejemplo, F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*. II..., cit., pp. 150-151. Para este autor, la distinción entre poder estatuyente originario y poder estatuyente estatuido o derivado es, en buena medida, inconsistente toda vez que “si bien el poder de reforma [estatutaria] está aquí sometido a limitaciones materiales, esas limitaciones no derivan del propio Estatuto, sino que proceden de la exigencia de respeto a los contenidos materiales de la Constitución” (p. 150). De esta suerte, concluirá que “No existe, (...), una vinculación del poder de reforma al contenido esencial del Estatuto, que puede modificarse libremente siempre que con ello no se atente contra los preceptos constitucionales. Cierto que en nuestra Constitución tampoco existen límites materiales, en sentido estricto, a la reforma. (...). Ahora bien, las limitaciones materiales a la reforma constitucional tienen el sentido de asegurar la supremacía de la Constitución sobre los poderes constituidos, y especialmente sobre el legislativo. Sin embargo, las limitaciones materiales carecen de sentido respecto de la reforma del Estatuto, que no podrá ser una norma suprema, pues esta materialmente condicionada por la propia Constitución”(pp. 150-151).

³⁴ Cfr. J. Ruipérez, “La reforma...”, cit., p. 103; *Formación...*, cit., p. 98; *La protección...*, cit., pp. 325-327. En el mismo sentido se manifiestan los Profesores De Otto y Muñoz Machado, quienes hablan de la existencia de un “contenido autonómico mínimo”. Vid. I. De Otto, *Derecho...*, cit., p. 252; S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, pp. 270-271.

introducir cuantas modificaciones estimen oportunas en el proyecto de reforma del que conocen. Lo que significa que podrán rechazar o aprobar la reforma en los mismos términos que lo fue por el Parlamento de Galicia. Pero también, y esto es lo importante, cuando la revisión tuviera por objeto la alteración de los poderes regionales, el Legislativo central podrá ampliar o reducir libremente el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, con tal de que al menos una de las materias relacionadas en el artículo 148.1 de la Constitución quede atribuida a la competencia, exclusiva o compartida, de la colectividad-miembro.

Nos sumamos, de este modo y por analogía, a la interpretación de Konrad Hesse³⁵ sobre la prohibición del artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn de proceder, mediante la emanación de una Ley de reforma constitucional, a la supresión de la división de la República alemana en *Länder*. Esto es, lo que la existencia política de los miembros como límite al poder de revisión, ya sea constitucional o estatutaria, protege no es tanto la actual configuración y ámbito competencial de las colectividades-miembros, cuanto su naturaleza de entes territoriales dotados de autonomía política.

4º) Una vez que la reforma ha sido aprobada, en el sentido que sea, por las Cortes Generales, el procedimiento de revisión estatutaria entra en su última fase: la ratificación popular de la reforma mediante referéndum. Nos encontramos aquí ante un tipo de referéndum obligatorio, cuya necesidad ha sido impuesta, en el artículo 152.2, por el propio Constituyente español de 1977-1978. Se introduce así una institución de democracia directa, a través de la cual el Pueblo, actuando como poder constituido, en nuestro caso estatuido, será quien, en última instancia, apruebe o rechace la modificación del Estatuto operada por el Poder Legislativo, regional y nacional, ordinario³⁶.

³⁵ Cfr. K. Hesse, *Grundzüge...*, cit., p. 278; "Bundesstaatsreform und Grezen der Verfassungsänderung", *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 98, 1973, pp. 1 y ss., y 14 y ss. En idéntico sentido, cfr., también, K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 347-349. También acepta la tesis de que lo que el art. 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn protege es la estatalidad, es decir, la condición de ser centros autónomos de decisión política de los *Länder*, H.-P. Schneider, si bien se muestra crítico con las conclusiones a que, llevada a sus últimas consecuencias, podría dar lugar una interpretación jurídico-formal radical (que porque no se protegen los actuales miembros, podría producirse la reducción a únicamente dos); vid. "El Estado Federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania", *Revista de Estudios Políticos*, nº 12 (1979), p. 44 (recogido también en el vol. *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, p. 226).

³⁶ Cfr., por analogía, J. Bryce, *Constituciones...*, cit., p. 82; J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 225; S. M. Cicconetti, *La revisione...*, cit., pp. 89-90. Para una exposición más extensa de la problemática del referéndum obligatorio, vid. R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit. vol.II pp.589-592.

Poco es, realmente, lo que nos dicen los artículos 152.2 de la Constitución, 56 del Estatuto de Galicia y 10 de la L.O.D.M.R. sobre esta consulta popular. De hecho, apenas sí nos informan sobre la convocatoria del mismo. En efecto, lo que estas normas establecen es que el referéndum se convocará, en un plazo máximo de seis meses desde la aprobación parlamentaria de la reforma (art. 10 L.O.D.M.R), entre los electores inscritos en los censos correspondientes (art. 152.2 C.E.), pudiendo ser delegada la facultad de convocatoria en la Comunidad Autónoma a través de la misma Ley Orgánica con la que las Cortes Generales aprueban la revisión (art. 56.3 E.A.G.).

Varios son los problemas que se nos plantean como consecuencia de lo que estos preceptos dicen y, fundamentalmente, de lo que no dicen. Sin duda, las cuestiones más importantes, y a las que vamos a dedicar nuestra atención, son las relativas a la posibilidad de la delegación de la convocatoria del referéndum; el cómputo del resultado de la consulta, y, finalmente, la mayoría requerida para la aprobación de la reforma.

En relación con la primera de estas problemáticas, importa señalar que la convocatoria de cualquier consulta popular, es, según se deduce de los artículos 2 de la L.O.D.M.R. y 62.c) de la Constitución, una competencia exclusiva del Estado, que corresponde formalmente al Jefe del Estado, tras la autorización de la misma por el Gobierno de la Nación, a propuesta de su Presidente. Sin embargo, salvo el andaluz, todos los Estatutos de Autonomía aprobados por el artículo 151.2 de la Constitución prevén la posibilidad de que la convocatoria de los refrenda de reforma estatutaria pueda ser delegada bien en el Ejecutivo autonómico, como hacen los textos vasco (art. 46.2) y catalán (art. 56.3), o bien en la Comunidad Autónoma, como dice la norma institucional básica de Galicia.

Siendo así, lo primero que debemos determinar es a favor de quién debe hacerse la delegación. Del mero tenor literal del artículo 56.3, cabría concluir que las Cortes Generales podrían efectuar esta delegación en favor de cualquiera de las instituciones de autogobierno de la Comunidad gallega. Sin embargo, y teniendo en cuenta la solución adoptada por los Estatutos vasco y catalán, creemos que tal hipótesis solamente puede tener como destinatario al Ejecutivo regional. De esta suerte, y por analogía con lo que sucede en el Estado, la convocatoria del referéndum corresponderá al Presidente, autorizado para ello por el Consello de la Xunta de Galicia.

Ahora bien, el verdadero problema de la delegación se plantea en torno al significado político que tiene la misma. En este sentido, creemos que lo que se pretende, aquí, es establecer una garantía de su autogobierno frente a una posible actua-

ción arbitraria por parte de la organización política central. Esto es, de lo que se trata es de evitar que el Gobierno de la Nación pueda paralizar, mediante la no convocatoria del referéndum, la aprobación de una reforma estatutaria con la que no estuviera de acuerdo. Para tal fin, lo que los estatuyentes de autonomía plena *ab initio* hacen es o bien trasladar la facultad de convocatoria al órgano ejecutivo regional -caso del País Vasco, Cataluña y Galicia³⁷-, o bien exigir que, en la Ley Orgánica que aprueba la revisión, las Cortes Generales establezcan un plazo, que podrá ser inferior o superior al de los seis meses establecido en el artículo 10 de la L.O.D.M.R.³⁸, dentro del cual el Gobierno de la Nación tendrá que autorizar, de manera obligatoria, la convocatoria de la consulta popular.

Ni que decir tiene que una tal garantía resulta plenamente explicable desde una perspectiva nacionalista, desde donde lo que se pretende es la defensa de los intereses regionales frente a los del Estado. Ahora bien, es lo cierto que, dada la realidad política y jurídica donde se establece, esta cautela resulta en buena medida superflua y, en todo caso, carente de una auténtica virtualidad práctica. Dos son, fundamentalmente, los argumentos que justifican esta afirmación.

En primer lugar, es evidente que este mecanismo de tutela del interés regional desplegaría toda su potencialidad en el marco jurídico-formal del originario sistema representativo, donde, como es sabido, el Gobierno necesitaba tener la confianza de la mayoría de unos parlamentarios que, en base al mandato representativo, actuaban, al menos en teoría, de manera individual para interpretar, libremente y bajo su exclusiva responsabilidad³⁹, la voluntad de la Nación. De esta suerte, sería imaginable que el Gobierno estuviera interesado en paralizar el *amending process*, ya que, en el primer liberalismo, sí sería factible el que la voluntad del Ejecutivo no coincidiera con la expresada por las Cortes al aprobar la reforma estatutaria.

³⁷ Importa advertir que en los Estatutos catalán y gallego, la delegación de la convocatoria del referéndum se presenta como un contenido obligatorio de la Ley Orgánica que aprueba la reforma estatutaria. Así se desprende de la forma imperativa contenida en los artículos 56.3 de ambas normas institucionales básicas, quienes, con la, prácticamente, misma literalidad, establecen que “La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, *incluirá la autorización del Estado para que la Comunidad Autónoma gallega [la Generalidad, en el caso catalán] convoque el referéndum a que se refiere el párrafo b) del apartado 1 de este artículo*”. En el Estatuto vasco, por el contrario, esta delegación no reviste este carácter obligatorio, sino que es potestativa por parte de la organización política central. Vid., al respecto, R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 512.

³⁸ Así lo entiende, por ejemplo, P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 74”, cit., p. 812.

³⁹ Sobre el primigenio significado del mandato representativo, cfr., por todos, M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 182-183; P. De Vega, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 44 (1985), p. 26-27; J. A. Portero Molina, “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n°10 (1991), pp. 95-100.

Sin embargo, seguir manteniendo este esquema supone, como a nadie se le oculta, el ignorar el funcionamiento real de las modernas Democracias representativas en régimen de partidos. En este sentido, han sido autores como, por ejemplo, Leibholz, Schmitt, Smend, Forsthoff o, en la doctrina española, García-Pelayo, De Vega y Portero Molina⁴⁰ quienes, desde diversas concepciones ideológicas, han puesto de manifiesto cómo la impronta del fenómeno partidista ha deparado una nada despreciable transformación del clásico sistema constitucional. Entre ellas, y por lo ahora nos interesa, debemos destacar las que se refieren al principio de división de poderes, por una parte, y al propio proceso de toma de decisiones políticas fundamentales.

En cuanto al primero de estos temas, no descubrimos nada al señalar que hoy está generalmente admitido que, en el marco de los sistemas de gobierno parlamentario, el partido que en las elecciones generales obtiene la mayoría parlamentaria será, así mismo, el encargado de formar Gobierno. Se produce, de este modo, una trascendental modificación en el modo de funcionamiento del principio de división de poderes. En efecto, este principio ya no puede presentarse, según la originaria formulación de Montesquieu⁴¹, como un sistema de frenos y contrafrenos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, sino, por el contrario -y como con acierto advierte el Profesor De Vega-, como el juego dialéctico “entre mayorías y minorías, entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores”⁴².

Por otra parte, la aparición y consolidación de los partidos políticos va a modificar también el propio funcionamiento del sistema constitucional, al trasladar el proceso de toma de decisiones políticas de los tradicionales foros de discusión política al seno de las organizaciones partidistas. Tan es así que se ha podido afir-

⁴⁰ Cfr. G. Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, pp. 26-30; C. Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, 1990, p. 25; R. Smend, “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional”, en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, cit., p. 30; E. Forsthoff, “Problemas constitucionales del Estado social”, en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doerhing, *El Estado social*, Madrid, 1986, pp. 63-64; M. García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, especialmente pp. 80-81 y ss., y 86-87 y ss.; P. De Vega, “Significado constitucional...”, cit., p. 39; J. A. Portero Molina, “Elecciones, partidos y representación política”, en J.J. González Encinar (coord.) y otros, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, especialmente pp. 137-143.

⁴¹ Cfr. Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, 1985, Libro XI, pp. 105-128.

⁴² P. De Vega, “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 7 (1979), p. 106.

mar, y no sin falta de razón, que hoy el Parlamento ha perdido su condición de órgano fundamental del sistema, en el que, a través de los principios de discusión y publicidad, se adoptaban las decisiones políticas fundamentales y racionales, para convertirse en un mero escenario donde, al haberse sustituido en el terreno de los hechos el mandato representativo por la disciplina de voto en el grupo parlamentario, se formalizan los acuerdos que previamente, y, salvo manifestaciones patológicas, mediante discusión y publicidad, han sido adoptados en el interior y, en su caso, entre las distintas organizaciones políticas partidistas.

Fácilmente se descubre, desde esta doble óptica, que la cautela del artículo 56.3 es innecesaria y superflua. Afirmación ésta que no resulta difícil de comprender. En efecto, innecesario resulta afirmar que no parece muy posible que el Gobierno de la Nación pueda ser contrario -y, por lo tanto, partidario de paralizar el proceso- a una reforma que ya ha sido aprobada por la mayoría de las Cortes Generales, y ello por cuanto que, al actuar, en el marco de las modernas Democracias representativas, el partido político como correa de transmisión entre el Ejecutivo y el Legislativo, serán los mismos intereses los que determinen la conducta de ambos órganos.

En segundo término, la escasa o nula virtualidad práctica de esta garantía viene determinada por la propia literalidad del artículo 10 de la L.O.D.M.R. De acuerdo con este precepto, la convocatoria del referéndum de revisión estatutaria no puede ser diferida *sine die*, sino que, por el contrario, existe un plazo máximo -siempre en condiciones de normalidad (cfr. art. 4 L.O.D.M.R.)- para proceder a la misma. Plazo que, en el procedimiento que ahora estudiamos, se concretará en seis meses desde la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

En definitiva, nos encontramos aquí ante una clara incoherencia derivada, en buena medida, del mimetismo respecto del Estatuto catalán que presidió todos los procesos autonómicos posteriores, y también el gallego. Bástenos, a este respecto, con indicar que lo que, en cuanto anterior a la redacción de la L.O.D.M.R., tenía un sentido pleno a la hora de elaborar el Estatuto catalán, pierde, como hemos visto, toda su significación cuando, al haber entrado en vigor hacía ya más de un año el artículo 10 de la L.O.D.M.R., se transcribió al aprobar definitivamente el artículo 56.3 de la norma institucional básica de Galicia.

El segundo de los grandes problemas que presenta la aprobación refrendataria de la reforma es, precisamente, el del cómputo de los resultados de la consulta popular. La regulación constitucional y estatutaria en este punto es, ciertamente, exigua y confusa. Apenas se nos indica que la aprobación de la revisión requerirá

del voto positivo de los electores [art. 56.1.b), E.A.G.], en un referéndum que se convocará “entre los electores inscritos en los censos correspondientes” (art. 152.2 C.E.). Lo cual, obviamente, deja sin resolver los dos grandes interrogantes que este tema plantea, y que son los relativos al ámbito geográfico que sirve de base para el cómputo de la consulta, por un lado, y cuál es la mayoría necesaria para que pueda hablarse de referéndum positivo, por otro.

En nada contribuye el artículo 10 de la L.O.D.M.R. a aclarar estas cuestiones. Siendo así, y por lo que se refiere a la primera cuestión, cabría pensar que esta laguna normativa debe ser colmada acudiendo a la solución que, en los artículos 151.2 de la Constitución y 8 y 9. de la L.O.D.M.R., se establece para los refrenda de iniciativa autonómica y de aprobación del Estatuto. De aceptarse tal solución, solamente sería aprobada la reforma cuando el resultado de la consulta popular arrojará un resultado positivo en cada una de las cuatro provincias gallegas.

No parece, sin embargo, que tal interpretación pueda considerarse correcta. Ciertamente es, en efecto, que, en este tipo de votaciones, la circunscripción no puede ser otra que la provincia. Así lo establece, con carácter imperativo, el artículo 5.2 de la L.O.D.M.R. Sin embargo, no parece que ahora, cuando se trata de aprobar la reforma del Estatuto, sea posible proceder a la provincialización de los resultados, sino que el cómputo del resultado positivo debe hacerse respecto de la Comunidad Autónoma globalmente considerada. Y ello por la sencillísima razón de que, como escribe el Profesor Portero, “porque el punto de partida es el opuesto a aquel del que parten los artículos 8 y 9 de la ley orgánica. Para la reforma del Estatuto arrancamos de una Comunidad ya formada y cuya población es sujeto político y jurídico concebido como un conjunto integrado, mientras que en los supuestos de la iniciativa y de la aprobación de los Estatutos, de lo que se trataba era de comprobar la existencia, compartida por las provincias, de construir aquel conjunto”⁴³.

Admitido que el resultado de la consulta debe ser global y no provincial, surge la cuestión de qué debe entenderse por “referéndum positivo”. De nuevo nos encontramos, aquí, ante el más absoluto de los silencios por parte del Legislador. La doctrina⁴⁴ es unánime al señalar que, ante el mutismo normativo y por analogía

⁴³ J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V”, cit., p. 884. Cfr., en el mismo sentido, P. Cruz Villalón”, “Comentario al artículo 74”, cit., p. 813; G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., pp. 17-18; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 512; J. A. Portero y R. Máiz, *As instituciones...*, cit., p. 289.

⁴⁴ Cfr., a este respecto y por todos, J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V”, cit., p. 884; J. A. Portero y R. Máiz, *As instituciones...*, cit., p. 289; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 512.

con el proceso de aprobación de los Estatutos, la mayoría requerida para la aprobación refrendataria de la reforma será la mayoría simple.

Ni que decir tiene que con esta interpretación se viene a satisfacer el tradicional principio de que, en Democracia, la regla ordinaria es la decisión por mayoría simple, y que la exigencia de mayorías cualificadas no sólo ha de ser expresa, sino también restringida⁴⁵. Motivo por el cual ha de reputarse como plenamente correcta. Pero, si esto es así, lo que debemos hacer es determinar cuál es la magnitud respecto de la que debe producirse la mayoría simple.

La Constitución ofrece dos posibles soluciones al respecto. En efecto, cuando regula el referéndum de iniciativa autonómica, nuestro Constituyente, en el artículo 151.1, exige que la mayoría absoluta se produzca respecto del censo electoral⁴⁶, que ahora, y como hemos visto, sería el de la Comunidad y no el de cada una de las provincias. Por el contrario, en el referéndum de aprobación del Estatuto, y según dispone el artículo 151.2.5º, la mayoría es respecto de los votos validamente emitidos. La opción por uno u otro sistema no es, en modo alguno, insignificante. Piénsese, a este respecto, que de optar por el primer sistema nos encontraríamos con que las abstenciones y los votos nulos no son, como sucede en el segundo, indiferentes sino todo lo contrario, es decir, que actuarían en contra de la reforma estatutaria.

A nuestro juicio, la solución correcta es la segunda. Conclusión a la que llegamos desde la previa constatación de que ni la Constitución, ni el Estatuto ni, finalmente, la L.O.D.M.R. requieren ningún *quórum* especial para la celebración de esta consulta popular. Resultado de lo cual es que, como señala Calzada Conde⁴⁷, bastaría con la mayoría simple de votos válidos emitidos para que la reforma estatutaria fuera aprobada o rechazada.

6.2. DETERMINACIÓN DE SU ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN Y CRÍTICA DEL SISTEMA

Conocido cuál es el mecanismo a través del que ha de realizarse la reforma, lo que ahora nos interesa es determinar cuándo debe utilizarse este procedimiento.

⁴⁵ En el mismo sentido, aunque referido exclusivamente a las Leyes Orgánicas, se pronunció el Tribunal Constitucional en la S.T.C. 5/1981, de 13 de Febrero, *F. J.* 21.a).

⁴⁶ Cfr. J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., pp. 205-206.

⁴⁷ Cfr. R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 689-690.

Como ya hemos indicado, el estatuyente gallego ha establecido un doble procedimiento de revisión estatutaria, dependiendo la utilización de una o otra vía de un criterio material. Así, nos encontramos con que si las materias que pretenden modificarse afectan exclusivamente a la vida interna de la Comunidad, la reforma podrá llevarse a cabo por el procedimiento establecido en el artículo 57. Por el contrario, cuando el contenido de la revisión afecte al orden jurídico fundamental del Estado, el procedimiento a utilizar será el del artículo 56.

Ni que decir tiene que la operatividad práctica de esta diferenciación no ofrece ninguna dificultad cuando se trate de reformas parciales, cuyo contenido afecte de manera inequívoca o bien exclusivamente a la simple alteración de la organización de los poderes de Galicia, o bien, también de forma singular, a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. El problema aparece cuando, con la misma operación de revisión, se pretendan modificar contenidos pertenecientes a ambas categorías. En este caso, de lo que se trata es de determinar si sería posible el llevar a cabo la reforma por el procedimiento del artículo 56, y sólo por éste, o si, por el contrario, habría que poner en marcha los dos procedimientos estatutariamente previstos.

La mera lectura de los artículos 56 y 57 no ofrece ninguna solución concreta al respecto. Antes al contrario, nos encontramos con una redacción confusa y que, como trataremos de demostrar, en realidad dice lo contrario de lo que parece.

En tales circunstancias, acaso pudiera pensarse que la solución correcta a nuestro interrogante es la de entender aplicable a nuestro Estatuto el régimen establecido al efecto por la vigente Constitución. No es éste el momento oportuno para explicar los motivos que dieron origen a la dualidad de procedimientos de reforma establecida en la misma⁴⁸, ni tampoco para realizar la crítica al mismo. Lo que ahora interesa es, únicamente, poner de manifiesto que con esta solución, lo que nuestro último Constituyente hizo fue establecer, para el caso de las reformas parciales, una clara y nítida separación de la diferenciación de materias constitucionales en dos grandes grupos, para cada uno de los cuales establece una rígida e insalvable reserva de procedimiento.

De esta suerte, lo que sucede es que cuando lo que se pretenda sea llevar a cabo una revisión total del Texto Constitucional, o la modificación de los artículos contenidos en el Título Preliminar, Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, y Título II, deberá observarse el procedimiento superagravado establecido en el artí-

⁴⁸ Sobre la génesis del art. 168 en la Constituyente, cfr. J. Pérez Royo, *La reforma...*, cit., pp. 192-194.

culo 168. En todos los demás casos, el procedimiento a aplicar será el del artículo 167. Traducido en otros términos, esto significa que la única manera posible de que materias protegidas por el artículo 167 se vean modificadas por el artículo 168, será la de que el objeto de la proyectada reforma no sea introducir modificaciones parciales en el Texto Constitucional, sino, por el contrario, llevar a cabo una revisión total de la Constitución.

Trasladar esta solución al ámbito de los Estatutos del 151.2, significaría afirmar que también en el artículo 57 se establece una reserva absoluta de procedimiento para las reformas cuyo objeto fuera la simple alteración de los poderes autonómicos. Lo que, en última instancia, supondría que si se pretendiera introducir dos modificaciones parciales, una cuyo contenido incumbiera única y exclusivamente a la vida interna de la Comunidad, y otra que afectara al Estado globalmente considerado, inevitablemente habría que poner en marcha los dos procedimientos de revisión contenidos en el Estatuto.

No creemos, sin embargo, que tal interpretación sea la correcta. En efecto, a nuestro juicio, el paralelismo del artículo 57 no debe buscarse con lo establecido por la vigente Constitución española, sino con la solución adoptada al efecto por el Estatuto gallego de 1945 y, también, por los distintos Estatutos especiales italianos⁴⁹. La razón es fácilmente comprensible. Del mero tenor literal del artículo 57 (“... se podrá proceder de la siguiente manera”) se descubre que, a diferencia de lo que acontece en el artículo 168 de la Constitución, no se pretende sustraer a la actuación del poder de revisión ordinario una serie de materias consideradas fundamentales para la definición del régimen con el que se identifica la norma fundamental. Antes al contrario, lo que ahora se hace es permitir que ciertas materias (la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma) que, en cuanto afectan únicamente a la vida interna de la colectividad-miembro, revisten una menor transcendencia política y económica, puedan ser modificadas a través de un mecanismo, en teoría, más sencillo y menos rígido que el previsto en el procedimiento general. Pero, y esto es lo importante, no se excluye que estas materias puedan ser reformadas por el artículo 56, y, además, será por esta vía como deban ser modificadas cuando el proyecto de revisión se refiera también a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

Es, precisamente, desde este entendimiento desde donde nuestra afirmación de que en el Título V del Estatuto de Galicia se dice, en realidad, todo lo contrario

⁴⁹ Sobre el sistema de revisión de los Estatutos especiales italianos, cfr., por todos, G. Contini, *La revisione...*, cit., pp.239-278, especialmente, y por lo que aquí interesa, pp. 247-274; S. M. Cicconetti, *La revisione...*, cit., pp. 187-211, especialmente pp. 193-211.

de lo que a primera vista parece afirmarse, adquiere una significación plena. Porque el artículo 57 no establece una reserva de procedimiento para algunas materias, sino tan sólo una vía alternativa para las mismas, lo que resulta es que donde sí se establece la reserva es en el artículo 56, en la medida en que habrá algunos contenidos del Estatuto cuya modificación habrá de producirse necesariamente por el procedimiento en él establecido.

Admitido lo anterior, de lo que se trata entonces es de averiguar cuáles son las materias que están reservadas al procedimiento general. No cabe duda, en este sentido, que la alteración de la actual distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma gallega, elemento nuclear de las relaciones entre las dos entidades político territoriales, es uno de estos contenidos. De lo que se trataría es de determinar si existen otras materias que obliguen a la observación del mecanismo de revisión establecido en el artículo 56.

Importa señalar, a este respecto, que la respuesta a este interrogante no resulta, en modo alguno, fácil de hallar desde un razonamiento apriorístico. Es necesario tener en cuenta que el criterio que sirve para determinar el ámbito de vigencia material de este artículo es, tan sólo, la interpretación *a contrario* de la cláusula del artículo 57. Esto es, porque cuando la reforma tenga por objeto la “simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectará a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado” podrá, como ha quedado dicho, verificarse tanto por el procedimiento general como por el especial, evidente resulta que cuando la revisión pretenda modificar otros contenidos que no sean éstos habrá de realizarse de manera necesaria por el procedimiento del artículo 56.

Pero, si esto es así, debemos advertir, inmediatamente, que el tema se complica en tanto en cuanto que el estatuyente, en solución que no podemos sino considerar como criticable desde el punto de vista técnico-jurídico⁵⁰, se ha limitado a establecer lo que podemos denominar una cláusula jurídica indeterminada, atribuyendo a la voluntad de las Cortes Generales, a estos efectos un poder estatuido, la concre-

⁵⁰ En este sentido, ya hemos indicado, de la mano de Konrad Hesse (“Concepto...”, cit., pp. 17 y ss.), que una de las características fundamentales del Derecho Constitucional, y que es plenamente predicable de los Estatutos, es la de que sus normas han de ser necesariamente incompletas e inacabadas. Ahora bien, fue ya el propio Hesse quien puso de manifiesto que esta amplitud e indeterminación de las normas fundamentales no puede ser, si no se quiere disolver la Constitución o, en nuestro caso, el Estatuto, en una absoluta dinámica que, en último término, la incapacitara para encauzar la vida del Estado, absoluta (p. 19). Esto es, existe una serie de materias cuya regulación, lejos de poder ser dejadas a los poderes ordinarios, habrá de ser abordada de manera inexcusable por el Constituyente/estatuyente. Entre ellas, y por lo que aquí interesa, se encuentran los procedimientos a través de los cuales han de decidirse las cuestiones dejadas abiertas, y los que deben hacer posible la resolución de conflictos (p. 20). En el mismo sentido, cfr. K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 222-223.

ción en cada momento de cuáles son las materias que no afectan a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

No podemos ahora extendernos en esta problemática, sobre la que habremos de volver al estudiar el artículo 57. Ahora bien, de lo que sí quisiera dejar constancia es de que con ella, en la medida en que la determinación de esta cuestión se deja a la voluntad de las coyunturales mayorías en el Parlamento estatal, se introduce un alto grado de inseguridad jurídica.

En todo caso, es menester advertir que no todas las materias sujetas al procedimiento que ahora nos ocupa quedan al arbitrio de las Cortes Generales. Por el contrario, nos encontramos con que, además de la distribución de competencias, existen otros contenidos que se encuentran en esta circunstancia y que, además, resultan claramente identificables. Nos referimos, claro está, a todas aquellas opciones políticas que, como consecuencia de las relaciones jurídicas de supra y subordinación, le son impuestas al estatuyente por la Constitución. A este respecto, y siguiendo a José Antonio Portero⁵¹, podemos citar, por ejemplo, el unicameralismo; la elección del Parlamento mediante sufragio universal; el sistema de representación proporcional; la elección del Presidente de la Comunidad por la Asamblea Legislativa, de entre sus miembros; su nombramiento por el Jefe del Estado; la responsabilidad política del Ejecutivo regional ante el Legislativo; la designación de Senadores autonómicos en los términos del artículo 69.5 de la Constitución; la iniciativa respecto de la legislación estatal; la obligación de promulgar las Leyes en nombre del Rey y de publicarlas en el *Boletín Oficial del Estado*, y, finalmente, las normas concernientes a la relación de la Comunidad Autónoma con el Tribunal Constitucional.

Sea de ello lo que fuere, de lo que no cabe ninguna duda es que de todas las materias reservadas al procedimiento del artículo 56, la que reviste mayor importancia, y además resulta más conflictiva, es la de la distribución de competencias. Y es, precisamente, en relación a ésta desde donde el procedimiento general de reforma, que técnicamente está bien construido, resulta inadecuado. Ciertamente es que

⁵¹ Cfr. J. A. Portero Molina, "Comentario al Título V...", cit., pp. 885-886; J. A. Portero y R. Máiz, *As instituciones...*, cit., pp. 285 y 290. Interesa advertir que, en su relación, el Doctor Portero incluye la de "la naturaleza legislativa de la Asamblea". Y cierto es, en efecto, que esta es una opción política impuesta por el Constituyente español a los distintos estatuyentes y que, por lo tanto, no podría ser reformada por el procedimiento del art. 57 E.A.G.. Ahora bien, en la medida en que esta característica forma parte de la naturaleza de centro autónomo de decisión política, democrática y legítima, estimamos más correcto entender que se trata de un auténtico límite para la actuación del poder de revisión constitucional y estatutaria, de suerte tal que su supresión, aunque fuera utilizando el procedimiento constitucional o estatutariamente previstos para tal fin, no podría ser considerado como una mera operación jurídica de reforma, sino un manifiesto acto revolucionario.

esta circunstancia no es imputable al Legislador estatuyente, sino al Constituyente español de 1977-1978. Pero no por ello podemos dejar de exponer, aquí, los motivos por los que nos parece jurídica y políticamente criticable.

Nada hay que objetar, a este respecto, a lo que hemos denominado fase de tramitación endógena de la reforma, y más concretamente a la aprobación del proyecto por el Parlamento gallego. De hecho, si pudiéramos individualizar esta fase, su valoración habría de ser positiva. En este sentido, importa advertir que el grado de rigidez previsto en ella, lejos de ser desorbitado, resulta plenamente admisible y coherente con las exigencias que, ya desde Madison⁵², se entiende ha de satisfacer todo procedimiento de reforma. En efecto, la exigencia de que el proyecto de revisión haya de ser aprobado por los dos tercios del Parlamento gallego, nos sitúa ante un mecanismo lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles e irreflexivas del texto estatutario, pero que, a la vez, no resulta tan complejo y costoso como para impedir llevar a cabo la reforma cuando ésta se presente como políticamente necesaria, e históricamente ineludible.

El problema se plantea en relación con la tramitación exógena de la reforma. Más concretamente, con la exigencia de que la misma tenga, por mandato constitucional, que ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. Dada la trascendencia objetiva de las materias que las normas institucionales básicas de nuestras Comunidades Autónomas son llamadas a regular, hubiera sido mucho más correcto, a nuestro juicio y como trataremos de demostrar a continuación, que el Constituyente español de 1977-1978 hubiera recogido la figura de la Ley Constitucional y que, como en relación con los llamados Estatutos especiales hiciera su homónimo italiano, hubiera conferido este rango a todos los Estatutos de Autonomía.

A este respecto, ya quedó demostrado más arriba que, cuando menos desde el punto de vista político-funcional, las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas ocupan, en el interior del centro autónomo de decisión política de que se trate, una posición idéntica a la de las Constituciones de cualquiera de los miembros de un expresamente denominado Estado Federal. Pues bien, de lo que ahora se trata es de poner de manifiesto que los Estatutos de Autonomía se integran, de manera inequívoca y desde la óptica del ordenamiento español globalmente considerado, en la categoría del Derecho Constitucional, entendiendo por tal el ordenamiento fundamental y de máximo rango para la

⁵² Cfr. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, cit., n° XLIII, pp. 187-188.

⁵³ Cfr. C. Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 1985, 6ª. ed. puesta al día, pp. 169-171. En el mismo sentido, vid., también, A. Pizzorusso, *Lecciones...*, cit., vol. II, pp. 216-217. Advertien estos autores que el concepto de "Constitución en sentido sustancial" no debe ser confundi-

Comunidad política.

Es menester, a este respecto, recordar aquí la distinción de Lavagna entre “*Costituzione in senso formale*” y “*Costituzione in senso sostanziale*”⁵³ o, si se prefiere -y acaso resulte más precisa terminológicamente-, la de Stein entre “Derecho Constitucional formal” y “Derecho Constitucional material”⁵⁴. La primera categoría, la Constitución en sentido formal, estaría representada por el texto de la Constitución y, en su caso, por las Leyes Constitucionales. Por su parte, el Derecho Constitucional material se refiere al conjunto de normas jurídicas que, cualquiera que sea la forma en que se manifiestan, regulan aspectos fundamentales para la vida del Estado. El Derecho Constitucional material, de este modo, se encontraría integrado por la Constitución y las posibles Leyes Constitucionales, así como por todas las normas jurídicas referidas a la materia constitucional.

Ciertamente, la determinación de lo que debe entenderse por “materia constitucional” no es, en modo alguno, una cuestión pacífica. Siguiendo a Stern⁵⁵, podemos atribuir este carácter al Derecho electoral; a las normas configuradoras de la estructura y procedimiento de actuación de los órganos constitucionales, y, por último, a los reglamentos parlamentarios y los de otros órganos. De esta suerte, nos encontramos con que, en una primera aproximación, nuestra Constitución en sentido sustancial estaría compuesta, en primer lugar, y como no podría ser de otra forma, por el Texto Constitucional de 1978, pero también, y en segundo término, por las Leyes Orgánicas del Régimen Electoral General (L.O. 5/1885, de 19 de Junio), del Tribunal Constitucional (L.O. 2/1979, de 3 de Octubre), y del Poder Judicial (L.O. 6/1985, de 1 de Julio), así como los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

Admitido lo anterior, de lo que ahora se trata es de determinar si los Estatutos de Autonomía responden, o no, a la categoría del Derecho Constitucional material.

do con el de “Constitución en sentido material”, que se refiere al conjunto de principios incorporados por las fuerzas políticas y sociales prevalentes en cada momento histórico y que, en último término, sostienen el régimen político vigente. Sobre el concepto de Constitución en sentido material, cfr. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940; *Istituzioni...*, cit., T. I, pp. 30-34. G. De Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983; voz “Constitución”, en N. Bobbio y N. Matteucci, *Diccionario de Política*, Madrid, 1982, vol. I, p. 378. T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1986, 4ª. ed. rev. y puesta al día, pp. 26-29. C. De Cabo Martín, *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Salamanca, 1978, p. 7.

⁵⁴ Cfr. E. Stein, *Derecho Político*, Madrid, 1973, p. 10.

⁵⁵ Cfr. K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., pp. 257-259.

La respuesta, creemos, ha de ser positiva. Esto es, y como tengo escrito en otro lugar “si, en cuanto contienen previsiones sobre su propia reforma, los Estatutos se presentan como normas formalmente próximas a la Constitución, debemos advertir que, cuando se toman en consideración las materias que regulan, no resultaría exagerado afirmar que aquéllos forman parte de la propia Constitución”⁵⁶.

Aseveración ésta cuya admisibilidad no plantea grandes problemas si se toma en consideración el modelo de Estado ante el que nos encontramos. En este sentido, debe recordarse que es ya un lugar común en la doctrina el entender que el principal problema que presenta el Estado Federal, o políticamente descentralizado, es, precisamente, el de la distribución de competencias entre la organización central y las diversas organizaciones políticas regionales. Reparto, territorial y funcional, del poder político cuyo significado, como ha puesto de relieve Antonio La Pergola, es análogo al de la separación de poderes en el moderno Estado constitucional, en el entendimiento de que “si la separación de poderes es garantía del individuo, la distribución de competencias es garantía de la autonomía territorial”⁵⁷.

En tales circunstancias, innecesario resulta afirmar que la división de competencias es, de manera inequívoca, una materia constitucional. Pero ocurre que no sólo se trata de una materia constitucional, sino que, además, y esto lo es importante, se trata de una materia cuya regulación, en aras al buen funcionamiento del sis-

⁵⁶ J. Ruipérez, “Principio dispositivo...”, cit., p. 107. Vid., también, J. Ruipérez, “La reforma...”, cit., p.83. En el mismo sentido se manifiestan los Profesores Rubio Llorente y Balaguer Callejón, quienes, apelando a la kelseniana teoría del Estado Federal de las tres entidades estatales, definen a los Estatutos de Autonomía como parte integrante de la “Constitución total”, el primero, y como una “Ley del ordenamiento constitucional”, es decir, como una Ley del Estado como ordenamiento global, el segundo. Cfr. F. Rubio Llorente, “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27 (1989), pp. 23-28, especialmente pp. 24 y 26-27; “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma”, *Claves de la razón práctica*, nº 25 (1992), p. 11. F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*. II., cit., pp. 144-145.

⁵⁷ A. La Pergola, “La técnica constitucional de la autonomía:...” cit., p. 34. La identificación de la técnica federal con el principio de división de poderes la encontramos también en P. De Vega, “Constitución...”, cit., p. 70, quien pone de manifiesto como en la base del pensamiento político federalista hay una clara connotación liberal, de suerte tal que “No en vano late en la más pura y noble tradición liberal, la creencia de que existe un punto en el que liberalismo y federalismo son términos coincidentes”.

⁵⁸ Cfr., entre otros, J. Barthélemy y P. Duez, *Traité...*, cit., p. 190; R. Carré de Malberg, *Teoría...*, cit., p. 145; Ch. Durand, “El Estado Federal...”, cit., p. 183; M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., p. 234; K. Hesse, “Concepto...”, cit., p. 20; E. L. Llorens, *Autonomía...*, cit., p. 79; J. A. R. Marriott, *The mechanism...*, cit., vol. II, p. 410; M. Mouskheli, *Teoría Jurídica...*, cit., p. 301; K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., p. 234; P. De Vega, “Poder Constituyente...”, cit., p. 371.

tema, no es susceptible de ser abandonada a la técnica de la desconstitucionalización. Antes al contrario, y como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada⁵⁸, nos encontramos con que es misión prioritaria y, si no se quiere disolver a la Ley Fundamental en una absoluta dinámica que, a la postre, la incapacite para encauzar la vida de la Comunidad política, ineludible del Poder Constituyente federal el fijar en el propio Texto Constitucional la delimitación precisa de la esfera de poder propia de la Federación y de los centros autónomos de decisión política, democrática y legítima.

No cabe duda de que estos razonamientos fueron tenidos en cuenta por el Constituyente italiano de 1947. Ciertamente es, en este sentido, que la Constitución italiana no agota toda la problemática de la división de competencias entre el Estado y los miembros. En efecto, el Texto italiano únicamente se refiere a esta cuestión, en los artículos 117 y 118, para las llamadas Regiones de Estatuto ordinario, remitiendo la delimitación concreta de la esfera competencial de las Regiones de autonomía especial o diferenciada a sus respectivos Estatutos. Ahora bien, lo que sucede es que cuando, en el artículo 116, el Constituyente italiano decide que, por razones de la existencia de unas particulares condiciones de depresión económica o social, o para otorgar una específica tutela a las minorías étnicas o a las Regiones fronterizas, Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta gozarán de una mayor autonomía, cuyo contenido vendrá determinado por los llamados Estatutos especiales, lo que se hace es atribuir a éstos la condición de Leyes Constitucionales⁵⁹.

Ni que decir tiene que, con ello, -y esto es, sin duda, el gran acierto del sistema italiano-, lo que se logra es que normas jurídicas que son materialmente constitucionales, revistan también este carácter desde el punto de vista formal. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, como señala Zagrebelsky, las Leyes

⁵⁹ Cfr., por todos, E. Spagna Musso, *Corso di Diritto Regionale*, Padua, 1990, 2ª. ed., pp. 33-34. Interesa señalar, a este respecto, que no sólo se le atribuye a los Estatutos especiales la condición de ser Leyes Constitucionales, sino que en la Disposición Transitoria y Final XVII se preveía que su aprobación debía ser realizada por la propia Asamblea Constituyente. Mandato éste que, sin embargo, fue parcialmente incumplido, ya que si fue, en efecto, la Constituyente quien, el 26 de Febrero de 1948, aprobó los Estatutos de Sicilia (Ley Constitucional nº. 2), Cerdeña (Ley Constitucional nº. 3), Valle de Aosta (Ley Constitucional nº. 4) y Trentino-Alto Adigio (Ley Constitucional nº. 5), el otro habría de esperar hasta mucho tiempo después de haberse disuelto la Asamblea Constituyente; así, nos encontramos con que el Estatuto de Friuli-Venecia Julia sería aprobado por la Ley Constitucional nº. 1 de 31 de Enero de 1963.

⁶⁰ G. Zagrebelsky, *Il sistema...*, cit., p. 116; sobre el régimen de las Leyes de revisión de la Constitución y las otras Leyes Constitucionales establecidas en el artículo 138 de la Constitución italiana, vid. pp. 114-118. Cfr., también, G. U. Rescigno, *Corso...*, cit., p. 222.

Constitucionales que contienen los Estatutos especiales “son Leyes no de revisión, sino de actuación, de prolongación, podría decirse, de la Constitución”⁶⁰ y que, de este modo, gozan de su misma naturaleza.

Innecesario resulta afirmar, en tales circunstancias, que la solución adoptada por el Constituyente italiano satisface plenamente los requerimientos de la Teoría Constitucional sobre la división de competencias. En efecto, en la medida en que es o bien la propia Constitución, en el caso de las Regiones ordinarias, o bien unas Leyes Constitucionales posteriores a la misma, en el de las Regiones de autonomía especial o diferenciada, las que establecen la efectiva esfera de poder de la organización central y de las regionales, lo que sucede no es sino que, en el Derecho italiano, se está confiriendo a la problemática de la distribución de competencias una cierta y necesaria estabilidad, consecuencia de la rigidez constitucional, a la par que se posibilita el que pueda alterarse cuando la dinámica del sistema lo requiera.

El tema adquiere mayor complicación entre nosotros. También en el Derecho español, y como consecuencia de la constitucionalización del principio dispositivo, los Estatutos de Autonomía adquieren, todos ellos, la virtualidad de ser, cuando menos en términos políticos, la prolongación del propio Texto Constitucional. Lo que sucede es que, a diferencia de lo que ocurre en Italia con las Leyes Constitucionales, en nuestro ordenamiento no existe ninguna norma que, en cuanto su aprobación, modificación o derogación haya de producirse a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la reforma del Código Fundamental, venga a integrarse en la categoría de la “Constitución en sentido formal”.

Las consecuencias que se derivan de esta omisión se nos antojan evidentes. Así, y desde una perspectiva general, nos encontramos con que nuestro último Constituyente deja la regulación de no pocas instituciones básicas del Estado sujeta a una mera reserva de Ley Orgánica. Lo que, traducido en otros términos, significa que estas normas que, por su objeto de atención, son materialmente constitucionales, desde un punto de vista formal se configuran como la obra de los poderes constituidos ordinarios y que, aunque reforzada⁶¹, se presentan como una manifestación de la Legislación ordinaria. Solución ésta que ha de considerarse como poco afortunada. Ha sido el Profesor De Vega quien, con notable acierto, ha puesto de manifiesto el peligro que se deriva de este sistema, cuando escribe que remitir la regulación concreta de las instituciones básicas del Estado a una mera reserva de Ley

⁶¹ Cfr., a este respecto y por todos, I. De Otto, *Derecho...*, cit., pp. 112-113.

Orgánica “supone que una mayoría parlamentaria, aunque sea absoluta (como es la requerida para aprobar las leyes orgánicas), por el procedimiento de otorgar indiscriminadamente competencias al Tribunal [Constitucional] -y lo mismo es aplicable a cualquier otro órgano del Estado sometido a este régimen-, podría terminar desvirtuando radicalmente la naturaleza de la institución”⁶².

Y si esto es así desde una óptica general, las consecuencias derivadas para el sistema autonómico en particular, son también evidentes. Ya hemos indicado que, como corolario de la constitucionalización del principio dispositivo, son los Estatutos los que, dentro del marco general establecido en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y de manera individualizada para cada una de las Comunidades Autónomas, han venido a determinar y concretar la efectiva distribución de competencias entre el Estado y los nuevos centros autónomos de decisión política, democrática y legítima. Resultado de lo cual es que, en nuestro sistema autonómico, la problemática del reparto territorial y funcional del poder político aparece, en buena medida, privada de la rigidez constitucional como medio de garantía del sistema.

Cierto es, en efecto, que la modificación formal de las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas ha de verificarse, como ya quedó dicho, mediante un sistema ciertamente rígido. Ahora bien, no lo es menos, sin embargo, que, en la medida en que los Estatutos de Autonomía no son normas formalmente constitucionales, éste queda al margen del procedimiento de reforma constitucional.

Es, precisamente, en este contexto donde se plantea el problema para la adecuada protección constitucional de la autonomía. En este sentido, es menester indicar que hoy el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede verse alterado tanto por la reforma de la Constitución como por la de los Estatutos de Autonomía. Lo que, como a nadie se le oculta, se traduce en que, en el Derecho español, la existencia política del Estado y los miembros encuentran un doble sistema de garantía, cada uno de los cuales ofrece, individualmente considerado, un adecuado sistema de protección de la autonomía regional. Ahora bien, lo que sucede es que, puestos en relación, ambos sistemas de alguna manera se anulan⁶³.

⁶² P. De Vega, “Supuestos políticos...”, cit., p. 419.

⁶³ Cfr., a este respecto, J. Ruipérez, “La reforma...”, cit., pp. 102-103; *Formación...*, cit., pp. 97-99. Para esto y para lo que sigue, vid., también, mi trabajo *La protección...*, cit., caps. 2 y 3, especialmente, pp.327-335.

Lo anterior es particularmente evidente en el caso de que lo que se pretenda llevar a cabo sea una reducción de la esfera competencial de las Comunidades Autónomas. Piénsese, a este respecto, que cuando se pretenda actuar en el ámbito del Texto Constitucional, una tal revisión habrá de efectuarse por el procedimiento previsto en el artículo 168 de la Constitución⁶⁴. Que ello sea así se explica por la especial protección que, al incluirlo en el Título Preliminar, nuestro Constituyente dispensa al derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones, entendido éste, no como el derecho a constituirse en Comunidades Autónomas, sino como el de que, una vez que se constituyan en centros autónomos de decisión política, se les atribuya un poder originario de mando sobre unas determinadas materias.

Fácilmente se descubre, desde esta perspectiva, que una reforma constitucional que pretendiera la reducción de las competencias que hoy pertenecen a los miembros afectaría, de modo inevitable, al derecho a la autonomía del artículo 2 de la Constitución. Lo que, en último extremo, explica que en este supuesto la revisión haya de conducirse de conformidad con los requerimientos y condiciones estableci-

⁶⁴ Cfr., en el mismo sentido, G. Trujillo, “Comentario al Título VIII...”, cit., p. 276; “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia del voto igual”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2 (1981), pp. 16-17. I. De Otto, “La naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos”, en el vol. *Estudios de Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, pp. 28-32, 33, 34 y 42; *Derecho...*, cit., pp. 56-57 y 520-252. Importa señalar que si bien el punto de partida del Prof. De Otto es el mismo mantenido por nosotros en este trabajo, es lo cierto que nos separamos de él en cuanto al resultado. Esto es, para el citado autor lo que se protege por el art. 168 es el derecho de las Nacionalidades y Regiones reconocido en el art. 2 que, en su opinión, se traduce en que, una vez constituidas en Comunidades Autónomas, aquéllas no pueden perder su condición de centros autónomos de decisión política si no es por la utilización del art. 168. De esta suerte, lo que sucede es que, siempre según este autor, “mediante la reforma del Título VIII de la Constitución por la vía simple del artículo 167 se puede reducir o ampliar cuanto se quiera el ámbito de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, pero por esa misma vía está vedado privarlas de poder legislativo o dotarlas de poder constituyente” (“La naturaleza...”, cit., p. 42). Para nosotros, por el contrario, el art. 2 C.E. debe entenderse como garantía del derecho de las colectividades-miembros a que se les atribuyan determinadas competencias. Este es, precisamente y como se verá en el texto, el objeto de protección del art. 168, mientras que la cualidad de ser centros autónomos de decisión política queda excluida de la actuación del poder de reforma, ya sea por el procedimiento ordinario del 167, o por el agravado del 168.

⁶⁵ G. Zagrebelsky, *Il sistema...*, cit., pp. 102-103. En el mismo sentido que el expresado en este trabajo, vid. I. De Otto, *Derecho...*, cit., p. 57.

⁶⁶ Cfr., por analogía, K. Hesse, “Bundesstaatsreform...”, cit., p. 18. A este respecto, debe recordarse que, como ha puesto de manifiesto el Profesor De Vega, la auténtica virtualidad de las cláusulas de intangibilidad es la de que protegen principios y no la mera literalidad de unos preceptos. Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 149-150.

dos en el artículo 168. Nos sumamos, de este modo y por analogía, a la interpretación de Zagrebelsky⁶⁵ sobre el artículo 139 de la Constitución italiana. Esto es, de igual manera que la cláusula de este último artículo no puede ser entendida como la mera declaración de la intangibilidad de la actual configuración de la Presidencia de la República -que, en todo caso y siguiendo a Hesse⁶⁶, habría de entender susceptible de modificación en su actual régimen jurídico-, sino la de que todos los principios irrenunciables de la institución democrático-republicana forman parte, aunque se encuentren recogidos en preceptos distintos a los relativos a la propia Jefatura del Estado, del núcleo esencial e irreformable de la Constitución, en el caso español, a nuestro juicio, la protección del artículo 168 comprende no sólo a los institutos expresamente enumerados en él, sino también a todas aquellas otras normas cuya modificación afectara sustancialmente a los primeros.

No podemos, lógicamente, detenernos en el análisis pormenorizado de todos y cada uno de los problemas que plantea el procedimiento de revisión contenido en el artículo 168. Lo que nos interesa, aquí, es tan sólo poner de manifiesto que se trata de un mecanismo cuya puesta en marcha resulta tan compleja, y políticamente tan costosa, que nos permite dudar de su virtualidad práctica. En este sentido, ha sido el Profesor De Vega quien ha puesto de manifiesto esta circunstancia cuando, desde el primer momento y con meridiana claridad, advierte que se establece en este precepto un procedimiento tan complejo, agravado y difícil que, en la medida en que su puesta en marcha produciría un grave trauma político y constitucional, “se puede decir de antemano que no funcionará jamás. Más que de un procedimiento de reforma se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma”⁶⁷.

Nos encontramos, de esta suerte, ante una superprotección de la esfera competencial de las Comunidades Autónomas. En efecto, cierto es que nuestro Constituyente no impide que el Estado, como organización política central, pueda, en el ejercicio de la competencia sobre la competencia, proceder a la reforma constitucional para ampliar su privativa esfera de poder. Lo que sucede es que tal hipótesis queda, en realidad, como una eventualidad teóricamente posible, aunque irrealizable en la práctica. Y ello por cuanto que el ejercicio de la *Kompetenz-Kompetenz* se encuentra, en vía de principio, subordinado a la observación del procedimiento del artículo 168, quien, como acabamos de ver, lejos de permitir la revisión, para lo que en realidad sirve es para petrificar buena parte del ordenamiento constitucional.

⁶⁷ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 148; vid., también, pp. 147, 149-150. Cfr. del mismo autor, “la reforma...”, cit., pp. 226 y 229; “Los órganos ...”, cit., p. 10; “Comentario al Título X...”, cit., pp. 365-366; “Supuestos políticos...”, cit., p. 408.

En todo caso, es menester advertir que esta superprotección de la autonomía de las Comunidades Autónomas no es, sin embargo, positiva cuando esta problemática se analiza desde la óptica del Estado de las Autonomías globalmente considerado. Antes al contrario, nos encontramos con que podría, incluso, llegar a poner en peligro la propia subsistencia del sistema en su conjunto. La razón es fácilmente comprensible. Basta con poner en relación el procedimiento regulado en el artículo 168 de la vigente Constitución española con la doble función que, de acuerdo con Friedrich y La Pergola⁶⁸, debe satisfacer todo procedimiento de reforma en el Estado Federal para comprender a que nos referimos.

Debemos recordar que, como primera exigencia del federalismo, la Constitución ha de ser escrita y rígida para, así, dotar de la necesaria estabilidad y permanencia a las normas que establecen y sancionan el reparto, territorial y funcional, del poder político. Exigencia ésta que, como acabamos de ver, encuentra una plena y absoluta satisfacción en nuestro Derecho. En este contexto, es necesario indicar que fueron ya autores como Bryce, Burgess y Esposito⁶⁹ quienes, con meridiana claridad, pusieron de manifiesto que la adopción de procedimientos superagravados para la modificación formal del Texto Constitucional equivale, de hecho, al establecimiento de límites expresos a la reforma. Y esto es, precisamente, lo que sucede en el artículo 168. En efecto, el grado de rigidez en él instituido es tan elevado que si, desde un punto de vista jurídico-formal, sería inexacto sostener la inmodificabilidad de la distribución de competencias ya establecida, es lo cierto, sin embargo, que tal hipótesis deviene irrealizable en la práctica.

Pero si, como decimos, el federalismo exige que las normas que establecen y sancionan el respectivo ámbito de competencias entre la organización política central y las regionales gocen de estabilidad y permanencia, no podemos olvidar que el federalismo es, ante todo y sobre todo, un proceso dinámico⁷⁰. De esta suerte, lo que sucede es que, en el Estado Federal, o, si se prefiere, políticamente descentralizado, la técnica de la reforma constitucional, como mecanismo de adecuación de la realidad jurídica a la realidad político-social, tendrá que facilitar este dinamismo. Lo que, traducido en otros términos, no significa sino que el grado de rigidez no debe ser tan elevado que impida la revisión del Código Fundamental para adecuar-

⁶⁸ Cfr. C. J. Friedrich, *Tendences...*, cit., p. 30; A. La Pergola, *Residui...*, cit., p. 208.

⁶⁹ Cfr. J. Bryce, *Constituciones...*, cit., p. 78; J. W. Burgess, *Ciencia...*, cit., vol. I, p. 184; C. Esposito, *La validità...*, cit., pp. 173-174.

⁷⁰ Cfr. C. J. Friedrich, *Tendences...*, cit., p. 19; *El hombre...*, cit., pp. 635-6366; *Gobierno constitucional...*, cit., vol. I, p. 386. A. La Pergola, "El "Empirismo"...", cit., p. 53.

se a las nuevas necesidades que la propia dinámica del sistema imponga.

Ni que decir tiene que es en relación con este punto donde nuestro sistema agravado de reforma falla. Lo que, por lo demás, no es sino consecuencia de la inadecuación de este procedimiento a la propia finalidad de la institución. Piénsese, en efecto, que el procedimiento de reforma del artículo 168 es tan complejo y políticamente tan costoso que, en definitiva, viene a impedir de hecho el que se pudieran realizar las revisiones que puedan ser políticamente convenientes, e históricamente ineludibles. Las consecuencias que, desde una perspectiva general, se derivan de este sistema nos parecen tan nefastas como evidentes: o bien se decide no asumir el cambio histórico, con lo que el Texto Constitucional quedaría condenado a la obsolescencia; o bien el cambio se incorporaría por vías extralegales, como es el acudir sistemáticamente al falseamiento o violación de la Constitución, o, incluso, anti-jurídicas: la revolución.

Circunstancia ésta que, cuando se pone en relación concreta con la problemática de la autonomía regional, significa que, porque el artículo 168 no hace sino petrificar, en buena medida, el ordenamiento constitucional, lo que sucede es que se esta impidiendo el que se satisfagan los históricamente cambiantes intereses del Estado Federal como proceso de federalización. Lo que, como a nadie se le oculta, pone en peligro la propia existencia del cuerpo político.

Sea de ello lo que fuere, lo que nos interesa poner de manifiesto es que, al estar reconocida en el artículo 2 de la Constitución, la autonomía de los miembros va a encontrar una total y absoluta garantía. En efecto, si de lo que se trata es de dotar de estabilidad y permanencia a las normas que establecen y sancionan el reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ahora lo que sucede es que, en tanto en cuanto que el artículo 168 resulta de hecho impracticable, tales normas quedarán petrificadas. De esta suerte, el ámbito competencial de las Nacionalidades y Regiones queda protegido no sólo frente a cualquier intento caprichoso y arbitrario de la organización central de ampliar su poder, sino también frente a la posibilidad del ejercicio de la competencia sobre la competencia conforme a Derecho.

Ahora bien, si lo anterior es cierto, no lo es menos que esta superprotección del autogobierno regional puede, sin embargo, soslayarse fácilmente acudiendo a la revisión de los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, y como hemos tenido ocasión de demostrar, también esta última debe responder al principio de la rigidez, resultando, por lo tanto, compleja su realización. Sin embargo, es siempre políticamente mucho menos costosa que la utilización del procedimiento regulado en el artículo 168.

Cabría, acaso, imaginar que esta última posibilidad resulta conveniente para la definitiva consolidación del Estado políticamente descentralizado. Piénsese que, con ello, lo que se lograría es que, al eludir el riesgo de la petrificación, nuestro Derecho Constitucional material pueda adecuarse a las nuevas necesidades y requerimientos impuestos por un sistema, por definición, dinámico. Sin embargo, tal conclusión sería, a nuestro juicio, errónea. En efecto, lo que sucede es que, al debilitarse la rigidez constitucional, la reducción de la esfera competencial de los miembros resulta mucho más fácil de llevar a cabo. Siendo así, lo que en realidad se produce es un manifiesto perjuicio para la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, que pugnaría abiertamente con el principio de la protección constitucional de la autonomía inherente a este tipo de Estados.

Esta situación se hace aún más patente si se toma en consideración que, como ya hemos señalado más arriba, las Cortes Generales, a la hora de reformar un Estatuto, se encuentran únicamente vinculadas por el principio de revisión, pero no por el contenido concreto de la enmienda proyectada. Esto es, el Parlamento nacional puede introducir en el proyecto cuantas modificaciones estime oportunas, sin más límite en su actuación que el de respetar la naturaleza de centro autónomo de decisión política de las Comunidades Autónomas. De esta suerte, nos encontramos con que, si, como es obvio, no podría utilizarse la técnica de la reforma estatutaria para convertir a los miembros en meros entes públicos territoriales de carácter administrativo -decisión ésta que únicamente podría adoptar el Poder Constituyente actuando como poder revolucionario-, sería, sin embargo, posible que, iniciada por una Comunidad la revisión para renunciar a alguna de sus competencias originarias, el Legislador estatal procediera a la reducción casi absoluta del ámbito de poder regional.

A nadie puede extrañar, en tales circunstancias, que en otras ocasiones⁷¹ me haya pronunciado en favor de la reforma de la Constitución para introducir en nuestro ordenamiento la figura de la Ley Constitucional y, en concreto, para otorgar esta naturaleza a los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, esta técnica resulta políticamente mucho menos costosa, aunque también menos correcta, que el proceder a la revisión constitucional para determinar en el propio Texto Constitucional la efectiva distribución de competencias entre la organización política central y las regionales. En todo caso, con ello, se solventarían ya no pocos problemas para la

⁷¹ Cfr. J. Rui Pérez Alamillo, *Formación...*, cit., p. 99; “La reforma...”, cit., p. 104. *La protección...*, cit., pp. 332-335.

⁷² Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 924.

adecuada articulación de la protección constitucional de la autonomía.

En efecto, al atribuir a las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, que ya forman parte de la Constitución en sentido sustancial, el rango de Derecho Constitucional formal, lo que sucedería es que su aprobación, modificación o derogación -que, en todo caso y como, en Italia, advierte Mortati⁷², no será válida si no está acompañada de la deliberación de un nuevo Estatuto- deberá realizarse por el mismo procedimiento que el legal-constitucionalmente establecido para la revisión del Texto Constitucional. De esta suerte, desaparecería de nuestro ordenamiento la contradicción antes denunciada. Piénsese, a este respecto, que ahora el grado de rigidez para actuar sobre el “pacto federal” sería el mismo ya se pretendiera la modificación formal de la Constitución, ya la de los Estatutos.

Importa señalar, además, que la total incorporación de la técnica italiana a nuestro ordenamiento, no vendría, ni mucho menos, a eliminar el que, con Pedro Cruz Villalón⁷³, podemos denominar “principio de coparticipación”. Antes al contrario, la concurrencia de las voluntades estatal y regional en el *ammending process* se encontraría plenamente garantizada. En efecto, ha sido La Pergola quien ha puesto de manifiesto que, si bien no con la intensidad y el rango que Friedrich le agregaba para el ordenamiento federal, el “principio del *consent* no es ignorado por el ordenamiento italiano”⁷⁴.

A este respecto, debe señalarse que si, en tanto en cuanto se trata de Leyes Constitucionales, su modificación formal ha de hacerse mediante una Ley de revisión en los términos del artículo 138 de la Constitución italiana, es lo cierto que, del juego de este precepto con el artículo 123, van a derivarse unas ciertas peculia-

⁷³ Cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al art. 74”, cit., p. 809.

⁷⁴ A. La Pergola, “Federalismo, regionalismo y poder exterior”, en el vol. *Poder exterior y Estado de Derecho. El constitucionalista ante el Derecho Internacional*, Salamanca, 1987, p. 161.

⁷⁵ Cfr., en este sentido, C. Contini, *La revisione...*, cit., pp. 244 y ss., especialmente pp. 248 y ss. Acaso sea conveniente señalar que si bien es evidente que los Estatutos especiales, al ser aprobados por Ley Constitucional (art. 116 Const. italiana), tienen la naturaleza de actos normativos estatales (vid., por todos, M. S. Giannini, *Las Regiones en Italia*, Madrid, 1984, p. 42), la doctrina italiana se encuentra dividida sobre si en la elaboración de este tipo de Estatutos tienen, o no, participación los miembros. Así, cabe señalar que, por ejemplo, para P. Biscaretti di Ruffia (*Derecho...*, cit., pp. 632-633) los Estatutos especiales son adoptados directamente por la República, mediante la emanación de una Ley Constitucional. Por el contrario, autores como C. Mortati (*Istituzioni...*, cit., t. II, pp. 916-917) y A. Pizzorusso (*Lecciones...*, cit., vol. II, pp. 290-291), van a entender que a esta clase de Estatutos le son también aplicables las reglas contenidas en el artículo 123 en cuanto al procedimiento de formación de los Estatutos, dándose, de este modo, entrada a la voluntad de los centros autónomos de decisión política.

ridades tanto para su aprobación como para su reforma⁷⁵. Singularidades que, por lo que aquí interesa, se concretan en la posibilidad de que las Regiones participen en el proceso de reforma. Participación ésta que puede manifestarse en una doble alternativa: Por un lado, y cuando la iniciativa de la revisión estatutaria parta de la organización política central, es necesario que, antes de aprobar definitivamente la reforma, se solicite el parecer de la Región interesada. Por otra parte, se reconoce a las Regiones de autonomía especial la posibilidad de que ejerzan el derecho de iniciativa de reforma.

Así las cosas, debemos finalmente indicar que, a nuestro juicio, la reforma que proponemos no plantearía grandes problemas para su realización. Y ello por un doble orden de consideraciones en las que, siquiera sea brevemente, parece oportuno detenerse.

En primer lugar, por cuanto que de lo que se trataría sería de modificar el artículo 81.1 y demás preceptos constitucionales que establecen y sancionan el rango de Ley Orgánica para las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, para atribuirles la condición de Leyes Constitucionales. Muy particularmente, y en este contexto, tal revisión debería afectar al artículo 147.3, en el sentido de sustituir la exigencia de que la reforma de los Estatutos haya de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, por la de su aprobación en sede estatal por una Ley Constitucional.

Reformas éstas que, teniendo en cuenta el núcleo temático al que se refieren, podrían llevarse a término sin grandes dificultades, ya que el procedimiento a seguir sería el previsto en el artículo 167 de la vigente Constitución. En efecto, nos encontramos aquí, y como ha puesto de relieve el Profesor De Vega, ante una regulación, de las muchas posibles, que resulta plenamente válida y coherente con las exigencias que debe satisfacer todo procedimiento de revisión, y ello por cuanto que “se trata de un mecanismo lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles del texto constitucional, pero, al mismo tiempo, no lo suficientemente costoso y complejo para evitar que se produzcan las reformas que las necesidades políticas y los requerimientos históricos, pudieran imponer”⁷⁶, y cuya potencialidad práctica ha sido ya puesta a prueba como consecuencia del Tratado de Maastricht.

En segundo término, es necesario decir que el que llevar a cabo esta reforma no presente graves y especiales inconvenientes se debe, a nuestro juicio, a la propia naturaleza de la revisión propuesta. En este sentido, ocurre que la modificación por

⁷⁶ P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 145. Del mismo autor, cfr., también, “Comentario al Título X...”, cit., pp. 363-364; “Supuestos políticos...”, cit., p. 408.

nosotros postulada se adscribe a la categoría de las que podemos llamar “reformas técnicas”, en contraposición a las políticas, de la Constitución. Esto es, se trata de una reforma cuya finalidad no afecta al contenido político del vigente Texto Constitucional, sino que tiene tan sólo un alcance técnico-jurídico.

Interesa recordar, a este respecto, que el permitir esta posibilidad ha sido uno de los argumentos que, de manera tradicional, se han esgrimido en favor de la variabilidad constitucional. En efecto, la reforma constitucional ha sido concebida y justificada como medio idóneo para subsanar los errores, políticos o técnicos, en que hubiera podido incurrir el Legislador Constituyente, cuyo mantenimiento podría incluso, deparar la disolución del propio cuerpo político. Desde esta perspectiva, va a decirse, por ejemplo, que la operación de la revisión constitucional, sujeta a los trámites y requisitos procedimentales previstos por la propia Norma Fundamental, y limitada por los principios y valores inalterables del orden social recogidos en ésta, no debe encontrar ningún obstáculo temporal para su puesta en marcha. Esta es la tesis mantenida, en 1821, por el liberal salmantino Ramón Salas, que criticará duramente -y, acaso, de forma excesiva- el límite temporal a la reforma de nuestro venerable Texto gaditano en los siguientes términos: “Como los hombres no son infalibles ni sus obras perfectas, siempre, si es posible, deben reservarse un medio para corregirlas; y me parece que no es muy conforme a esta máxima de prudencia el artículo 375, (...); porque creo que esta disposición, cuyo objeto laudable, es sin duda dar a la ley fundamental el carácter de estabilidad que debe tener, hace imposible por lo menos en un siglo, la corrección de cualquiera defecto que la experiencia y el tiempo puedan hacer ver en nuestra Constitución, que al fin, como obra de hombres, no es absolutamente perfecta; y si el defecto fuera capital, antes de que pudiera enmendarse podría (sic) disolver el cuerpo político”⁷⁷.

Es, precisamente, en esta misma idea donde se enmarca nuestra propuesta. En efecto, a nuestro juicio, el introducir la figura de la Ley Constitucional y atribuir tal naturaleza a los Estatutos de Autonomía, lejos de suponer una alteración sustancial de la que puedan derivarse notables consecuencias para la configuración jurídico-política del Estado español, viene únicamente a corregir y perfeccionar la voluntad, por lo demás evidente, del Poder Constituyente originario. Piénsese que, con ello, lo que se consigue es dar la consideración de normas formalmente constitucionales a unas normas que, desde el punto de vista de las materias que son llamadas por el Constituyente de 1977-1978 a regular, forman ya parte de la Constitución en senti-

⁷⁷ R. Salas y Cortes, *Lecciones de Derecho Público Constitucional* (1821), Madrid, 1982, p. 314.

do sustancial.

Pero además, y esto es de mayor trascendencia para lo que ahora nos ocupa, con esta reforma se lograría evitar las consecuencias negativas de la doble vía de protección constitucional de la autonomía. En efecto, al atribuir a los Estatutos la consideración de Leyes Constitucionales, lo que sucede no es sino que el grado de rigidez para la alteración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas será el mismo ya se pretenda actuar sobre el Texto Constitucional, ya sobre las normas institucionales básicas de las colectividades-miembros.

En definitiva, nos encontramos ante una modificación formal de la Constitución que, a nuestro juicio, tan sólo produciría efectos puramente jurídicos y, en todo caso, no supondría una alteración sustancial del cuerpo político. Ciertamente, es, en este sentido, -y como ha puesto de relieve el Profesor Rubio Llorente-, que estas revisiones políticamente intrascendentes encierran una serie de riesgos políticos que “son generalmente ignorados por quienes, alborozados por el descubrimiento de su propia penetración, proponen reformas destinadas a perfeccionar técnicamente nuestra Constitución”⁷⁸. Y es, precisamente, la existencia de estos riesgos políticos lo que, en definitiva, nos ha conducido a defender, ya en 1990, la necesidad de que la reforma esté sujeta a dos condiciones indispensables. La primera de ellas es, como no podía ser de otro modo, el que se produjera un amplio consenso entre las fuerzas políticas operantes en el Estado español. La segunda, la de que dicha reforma fuera sometida, siguiendo el ejemplo alemán de la *Enquête-Kommission Verfassungsreform*, a la opinión y, de una u otra forma, tutela intelectual de los técnicos del Derecho Constitucional⁷⁹.

Finalmente, quisiera dejar constancia de que lo anterior no significa un total y absoluto rechazo del procedimiento de revisión estatutaria, tal y como aparece regulado en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Es verdad, en efecto, que, desde la perspectiva de la Teoría Constitucional de la Federación, hubiera sido mucho más correcto el que las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas tuvieran, al igual que los Estatutos especiales italianos, la consideración de Leyes Constitucionales, para cuya reforma, además de los trámites y requisitos en ellas establecidos, hubiera de observarse el mismo procedimiento -que bien pudiera ser, en un tal supuesto, el del artículo 167 con indepen-

⁷⁸ F. Rubio Llorente, “Sobre la conveniencia...”, cit., p. 10.

⁷⁹ Vid. J. Ruipérez, “La reforma...”, cit., p. 104.

dencia de que se pretendiera la mera alteración o la ampliación del ámbito competencial de los miembros, o, por el contrario, la disminución del mismo- que para la modificación formal del Texto Constitucional. Motivo por el cual, y desde una perspectiva de *Lege ferenda*, dicho procedimiento resulta, como he tratado de demostrar en las páginas anteriores, jurídica y políticamente criticable.

Ahora bien, cuando, -aunque, por supuesto, sin llegar a los extremos, justamente criticados por el propio Jellinek, de un Dicey, para quien el deber del constitucionalista “no es ni atacar ni defender la constitución, sino simplemente explicar sus leyes”⁸⁰-, el análisis del artículo 56 del Estatuto gallego se hace desde el estricto Derecho positivo, el juicio sobre el mismo no es negativo, sino más bien lo contrario. En este sentido, importa recordar que, como ya dijimos más arriba, se trata de un procedimiento técnicamente bien construido y que, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Constituyente de 1977-1978 en los artículos 81.1 y 147.3, resulta plenamente congruente.

De esta suerte, la conclusión se nos antoja evidente. Nos encontramos aquí con una regulación que se presenta como perfectamente admisible y coherente con las exigencias que, ya desde Madison⁸¹, se entiende debe satisfacer todo *amending process*. Piénsese que exigir que la aprobación de la reforma haya de efectuarse por los dos tercios del Parlamento gallego, una Ley Orgánica y por la mayoría simple de los votos válidos emitidos en un referéndum convocado al efecto entre los electores de la Comunidad Autónoma, no puede, en modo alguno, considerarse como un grado de rigidez desorbitado.

⁸⁰ A. V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, Londres, 1945, 9ª. ed, p. 7, citado por M. García-Pelayo, “Constitución...”, cit., pp. 48-49. Como queda reflejado en el texto, la tesis del positivismo formalista clásico fue ya criticada, aunque luego no siguiera plenamente esta intuición, por el propio Georg Jellinek quien, pese a su pertenencia a la Escuela Alemana de Derecho Público -máximo exponente del positivismo formalista-, ya en 1906 dirá, y de esta suerte refutará -y con ello viene a legitimar nuestra exposición- la pauta que desde otras ramas de la Ciencia Jurídica se exige al comportamiento del constitucionalista de abstenerse de formular juicios de valor, que la, hoy también denostada por los juristas positivistas, Ciencia Política “es un medio indispensable para la comprensión de los problemas constitucionales. Por otro lado, es cierto que la doctrina reciente separa lo político de lo jurídico, aunque no delimita con distinción rigurosa el campo del primero y del segundo. A menudo se advierte cómo el profesor de Derecho constitucional que no puede o no quiere explicar el Estado, deja la política al juicio del poder soberano.(...) Además, sin el conocimiento político se excluye la crítica de la situación jurídica presente. En todos los restantes territorios jurídicos. Los juristas consideran tarea suya el cooperar en la mejora de la situación jurídica reinante. Solamente en el Derecho constitucional el Derecho vigente se trata normalmente como si no necesitase legitimación alguna, y las disputas políticas de los profesores se consideran intrusiones de sus opiniones políticas en la materia jurídica positiva” (*Reforma...*, cit., p. 41).

⁸¹ Cfr. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, cit., n.º XLIII, pp. 187-188.

Innecesario resulta afirmar, en tales circunstancias, que se trata de un mecanismo lo suficientemente agravado para impedir modificaciones fáciles del texto estatutario. Con lo que, como es obvio, se viene a dar un adecuado medio de protección jurídica al autogobierno regional. Al mismo tiempo, ocurre que el procedimiento del artículo 56 no es tan costoso y complejo como para evitar que se produzcan aquellas reformas que las necesidades políticas, y los requerimientos históricos, pudieran imponer. Lo que, en último término, permite satisfacer las exigencias de movilidad de las normas que sancionan y establecen el reparto competencial para adecuarse a un sistema político que, por definición, se presenta como dinámico.

En definitiva, y desde la opción adoptada por el Constituyente en los artículos 81.1 y 147.3, el procedimiento de revisión general del Estatuto gallego no ofrece grandes posibilidades a las consideraciones críticas. Lo que es ya mucho más de lo que puede decirse del artículo 57 quien, como veremos en seguida, ha venido a complicar innecesariamente toda la problemática de la reforma estatutaria.

7. El procedimiento especial: Artículo 57

7.1. INTRODUCCIÓN

Como ya se ha indicado, es característico de los Estatutos de Autonomía elaborados por el artículo 151.2 de la Constitución, el que sus redactores hayan optado por establecer, como mínimo¹, dos procedimientos de revisión estatutaria. Decisión ésta que, si bien encuentra su antecedente directo en la obra estatuyente de nuestra Segunda República en el exilio (Estatuto gallego de 1945) y en los Estatutos especiales de la vecina Italia, tiene su origen histórico inmediato en la que podemos denominar fase de negociación entre la Asamblea de Parlamentarios autora de los distintos proyectos de Estatuto y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

En este sentido, -y siguiendo la exposición del Profesor Cruz Villalón²-, interesa destacar que en estos procesos estatuyentes se oponían dos pretensiones, cuya

¹ En este sentido, debe indicarse que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco no sólo contiene un procedimiento general de reforma, regulado en su art. 46 (equivalente a nuestro 56), y un procedimiento especial, establecido en el art. 47.1 (equivalente a nuestro 57), para aquellos supuestos en que “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”, sino que, junto a éstos, van a existir otros tres procedimientos especiales o, acaso más preciso desde el punto de vista terminológico, específicos, como son 1º) el relativo a la posible incorporación de Navarra al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma vasca, prevista en la Disp. Trans. Cuarta de la Constitución, y que aparece regulado en el art. 47.2 E.A.P.V. en relación con la Disp. Adicional Segunda de la L.O.R.A.F.NA.; 2º) el relativo a la supresión del art. 17.6.b) E.A.P.V., y 3º) el relativo a la posible agregación de los Municipios de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño -actualmente enclave territorial burgalés en la Provincia de Alava- a la Comunidad Autónoma del País Vasco, para cuya puesta en marcha, y según ha establecido el Tribunal Constitucional (S.T.C. 99/1986, de 11 de Julio), ha de conectarse con lo estatuido en la Disp. Trans. 7ª.3 del Estatuto castellano-leonés. Cfr., a este respecto y por todos, R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., pp. 513-523, especialmente pp. 518-523. En relación con los supuestos del art. 47.2 y art. 8 E.A.P.V. y la problemática que cada uno de ellos plantea en el marco del actual “mapa territorial” español, vid. mis trabajos, “Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 56 (1987), pp. 177-179; *Formación...*, cit., pp. 129-132 y 234-245.

² Cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, en S. Muñoz Machado (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit., pp. 814-815.

transcendencia e importancia jurídica y política son, bajo la apariencia de una mera cuestión procedimental, determinantes para la propia naturaleza de este tipo de normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, con un objeto que, en principio, resultaban absoluta y radicalmente irreconciliables:

Por un lado, la Asamblea de Parlamentarios de la proyectada colectividad-miembro propondrán que, ante el silencio del Constituyente sobre el orden en que deberían verificarse la aprobación de la reforma en referéndum y por las Cortes Generales, la participación del Cuerpo electoral en el *amending process* se anteponga, siempre, a la intervención del Parlamento nacional. La finalidad perseguida con ello es manifiesta. De lo que se trata, en efecto, es de que la actuación del Legislativo central se limite a la mera ratificación, o, en su caso, rechazo por motivos de constitucionalidad y no de mérito u oportunidad política, de la revisión estatutaria aprobada en sede regional, en el entendimiento de que difícilmente se produciría el veto de las Cortes Generales a una reforma del Estatuto aprobada por la Asamblea Legislativa y ratificada por el electorado regional. De esta suerte, dirá Pedro Cruz, lo que sucede es que el procedimiento de modificación formal de los Estatutos se aproxima, de manera evidente, a la reforma de la Constitución de los Estados-miembros de cualquier Estado Federal en sentido estricto, “donde aquéllos deciden soberamente su Constitución sin otra limitación que el respeto a la Constitución federal”³.

Por otra parte, al Estado, representado por los integrantes de la Comisión Constitucional del Congreso, no les interesaba que, por esta vía, se viniera a suprimir el principio de coparticipación que había inspirado el propio proceso de descentralización del Estado, y que, en último término, se materializaba en la concurrencia de la voluntad regional y estatal tanto en el proceso de elaboración y aprobación de los Estatutos⁴, como en el de su posible reforma.

³ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 814. A este respecto, quisiera dejar constancia de que, en la medida en que la reforma de los Estatutos españoles precisa, por expreso mandato de la Constitución, de la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, el resultado de esta propuesta de las Asambleas de Parlamentarios sería reconducible, y acaso esto sería más adecuado, al régimen constitucional de los Estatutos ordinarios italianos, donde, como han puesto de manifiesto, por ejemplo, C. Mortati (*Istituzioni...*, cit., t. II, p. 920), V. Crisafulli [*Lezioni di Diritto Costituzionale*. II,1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padua, 1986, 5.^a ed. rev., reimp., p. 108], y A. Pizzorusso (*Lecciones...*, cit., vol. II, p. 288), el Parlamento central no puede incorporar ninguna enmienda al texto del Estatuto del que conoce, sino que su intervención ha de limitarse a aprobarlo o rechazarlo en bloque.

⁴ A este respecto, debe tenerse en cuenta que, si es cierto que hasta la aprobación de sus respectivas normas institucionales básicas las Nacionalidades y Regiones, únicos sujetos a quienes el Constituyente atribuye la titularidad del derecho a constituirse en Comunidades Autónomas (vid. J.

Es en el marco de esta confrontación donde, como solución ecléctica, surgirá la doble vía procedimental para llevar a cabo la reforma de los Estatutos del 151.2. En efecto, se llegará, en la fase de negociación del proceso estatuyente, a un compromiso por el que, como escribe el Profesor Cruz Villalón, “habría una serie de cuestiones “internas” de la Comunidad Autónoma respecto de las cuales el Estado podría renunciar a lo que cabe considerar como un control previo y político (aprobación de las Cortes Generales previa al referéndum), en tanto se mantendría este tipo de control para el resto de las reformas. (...) Es, pues en la Comisión Constitucional del Congreso “suplementada” donde nace este “segundo artículo” y el compromiso que le sirve de base: la Comunidad Autónoma en vías de constitución acepta que la reforma del Estatuto se haga, en principio, de forma que la aprobación del Estado preceda al referéndum a cambio de que, en el caso de las reformas de trascendencia puramente “interna” del Estatuto, el referéndum de ratificación pueda preceder a la aprobación del Estado”⁵.

El Estatuto de Autonomía de Galicia no es una excepción a esta regla. De esta suerte, nos encontramos con que, junto al procedimiento de reforma ordinario del artículo 56, se contiene un procedimiento especial dirigido a facilitar el que puedan llevarse a cabo aquellas modificaciones formales del texto estatutario que tengan por único objeto materias de trascendencia interna. A tal fin, el estatuyente gallego estableció el artículo 57, a cuyo tenor:

“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento de Galicia.

Ruipérez Alamillo, “Problemas...”, cit., pp. 167-170, especialmente 168-169; *Formación...*, cit., pp. 21-22), únicamente son entidades sociológicas carentes, por tanto, de auténtica personalidad jurídica, es lo cierto que, como ha puesto de manifiesto el Profesor Rubio Llorente, “Es la voluntad de estos titulares de ese derecho a la autonomía (...) la que se expresa en la iniciativa legislativa, de la que resultará el Estatuto mismo” (“El bloque...”, cit., p. 26). Es, precisamente, desde este entendimiento desde el que puede atribuirse a las normas estatutarias un inequívoco carácter consensual, muchas veces negado por el formalismo jurídico (vid., al respecto, S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, pp. 285-286; I. De Otto, *Derecho...*, cit., pp. 265-266). Vid. esta tesis en I. M. de Lojendio e Irure, “El modelo autonómico de la Constitución de 1978, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, cit., vol. I, p. 33; J Pérez Royo, *Las fuentes...*, cit., pp. 179-183; J. Ruipérez, “Principio dispositivo...”, cit., pp. 103-104.

⁵ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 815.

b) Consulta a las Cortes Generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado precedente, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo”.

Nos encontramos, de esta suerte, ante un procedimiento de revisión especial, caracterizado tanto por las materias que pueden ser reformadas por él, como por la oportunidad de su posible utilización. Desde el punto de vista procedimental, debe señalarse que se trata, en todo caso, de un mecanismo de reforma similar al del procedimiento general, bien que, como ya quedo dicho, incomprensiblemente más complejo que aquél, y en el que, fundamentalmente, destaca la doble intervención de las Cortes Generales en el proceso de revisión.

7.2. LOS PRESUPUESTOS MATERIALES DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Por lo que se refiere al ámbito material de vigencia de este segundo procedimiento, es necesario recordar aquí que, lejos de lo que parece desprenderse de la literalidad del precepto, el artículo 57 no establece una reserva absoluta de procedimiento para llevar a cabo la modificación formal de determinadas materias contenidas en el Estatuto. Antes al contrario, lo que el estatuyente gallego hizo con esta norma, no fue sino establecer una vía alternativa para la realización de aquellas reformas cuyo contenido afecte tan sólo a la vida interna de la colectividad-miembro y que, en definitiva, revisten una escasa o nula transcendencia política para el Estado políticamente descentralizado en su conjunto, debiendo, en todo caso, manifestarse en tal sentido la organización política central.

Dos son, por lo tanto, las condiciones materiales necesarias para que el *amending process* del artículo 57 pueda transitarse y que, de una u otra forma, definen el procedimiento de reforma especial. En primer lugar, es necesario que el objeto de la reforma se refiera a la vida, aunque fundamental, interna de la Comunidad Autónoma y solamente a ella. Así se desprende, sin ninguna dificultad, de la mera lectura del primer párrafo del artículo 57, quien identifica el objeto de la revisión

con la expresión “la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado”.

Ahora bien, lo anterior no puede interpretarse en el sentido de que todos los proyectos de reforma estatutaria que tuvieran este contenido hayan de verificarse, de manera imperiosa, según los trámites y requerimientos establecidos en este artículo. Por el contrario, para la puesta en marcha del procedimiento especial es necesario que concurra otra condición de índole material. En efecto, la utilización de esta vía alternativa dependerá de que la modificación o modificaciones que se pretendan realizar afecten, todas ellas, única y exclusivamente a la vida interna de la Comunidad gallega. En caso contrario, y como ya quedo dicho más arriba, la reforma deberá tramitarse por lo dispuesto en el artículo 56.

Presentada una iniciativa de revisión estatutaria en este sentido, la válida utilización del procedimiento especial se hace depender, en segundo lugar, de una condición formal: que las Cortes Generales, como representantes del Estado español en su conjunto, no se declaren, en el plazo máximo de treinta días desde la recepción de la consulta, afectadas por la reforma [art. 57.c)].

De esta suerte, -y sobre ello habremos de insistir con posterioridad-, se confiere al Legislativo nacional una posición de extraordinaria relevancia, cuyas consecuencias no parecen haber sido ponderadas adecuadamente por los diversos Legisladores estatuyentes del artículo 151.2 de la Constitución. Bástenos ahora con indicar que si lo que se pretendía con el establecimiento de este segundo procedimiento era el que, sobre aquellas revisiones del Estatuto que tuvieran un alcance puramente interno, el Estado renunciase a ejercer un control previo y político, el efecto logrado es exactamente el contrario. En efecto, piénsese que la decisión sobre el que la reforma haya de tramitarse por el procedimiento general del artículo 56, o por el procedimiento especial, teóricamente menos complejo que el anterior, queda supeditada al criterio exclusivo de las eventuales mayorías en las Cortes

⁶ En el mismo sentido, vid., por todos, G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., p. 20, para quien “las posibilidades de utilización de la vía simplificada del artículo 47 [del Estatuto vasco, equivalente a nuestro 57] quedan totalmente condicionadas a la buena voluntad de las Cortes Generales o [sólo en el supuesto del Estatuto vasco] de las Juntas Generales en su caso. Bien es cierto que la negativa de estos órganos tiene consecuencias bastante limitadas por cuanto que, en principio, no afectan al contenido de la propuesta de reforma, sino a la vía a seguir para su aprobación, originando con ello un simple retraso, pero ello no impide, sino todo lo contrario, reafirma la necesidad de adoptar un criterio amplio u flexible a la hora de determinar los supuestos de aplicación de tal vía simplificada”. En el mismo sentido, cfr., también, J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., p. 1.641; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 516.

Generales⁶. Así se desprende, sin que quepa ningún género de duda, del propio artículo 57 cuando, en su apartado e), establece que “Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior”.

En tales circunstancias, resulta evidente que la primera cuestión a la que, a la hora de estudiar el procedimiento especial de revisión estatutaria, debemos enfrentarnos es la de cuál es el ámbito material que posibilita su aplicación. A ello se refiere, como sabemos, el propio artículo 57, según el cual el procedimiento por él diseñado podrá utilizarse “cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado”.

Nos encontramos, de esta suerte -y como, de una u otra manera, ya quedó dicho-, ante una cláusula indeterminada que, lejos de facilitar la perfecta y nítida delimitación de las materias a que el precepto se refiere, viene a dificultar enormemente su comprensión. Téngase en cuenta que, en efecto, la redacción que los Estatuyentes del artículo 151.2 de la Constitución, y entre ellos el gallego, han dado a este sistema especial obliga a que la concreción de su ámbito material haya de hacerse de manera casuística y, en todo caso, por exclusión. Esto es, podrán realizarse según lo dispuesto en el artículo 57, todas aquellas reformas del Estatuto que no afecten a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, siendo, precisamente, en la determinación de si se produce o no esta circunstancia donde radica la dificultad.

Ni que decir tiene, a este respecto, que del ámbito de aplicación de este procedimiento quedarán excluidas las relaciones jurídicas de coordinación⁷. Y muy particularmente, dentro de ellas, lo relativo a la distribución de competencias, quienes, ocioso resulta decirlo, constituyen el núcleo esencial de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero junto a ellas, existirán otras materias que, en su caso, deben entenderse sujetas a la reserva de procedimiento establecida, como ya he tenido ocasión de señalar, por el Estatuyente en el artículo 56. En este sentido, consideramos excluidas del ámbito del artículo 57 todas aquellos contenidos del Estatuto que, como expresión de las relaciones jurídicas de supra y subordinación, le vienen impuestas por el Texto Constitucional de 27 de Diciembre de 1978. Importa recordar, a este

⁷ Para el concepto de relaciones jurídicas de coordinación en el Estado Federal, o, si se prefiere, Estado políticamente descentralizado, cfr., por todos, M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 234-237.

respecto, que fue ya Kelsen⁸ quien puso de manifiesto que, en el marco del Derecho Constitucional federal comparado, es harto frecuente que las Textos federales procedan no sólo a la codificación exhaustiva de la llamada “parte dogmática de la Constitución”, de suerte tal que resulta innecesaria y superflua su inclusión en las normas fundamentales de las colectividades-miembros; sino también, y esto es lo que aquí nos interesa, a regular, al menos en sus líneas generales, las propias Constituciones regionales. Siendo así, lo que sucede es que, en un tal supuesto, el poder de revisión de los miembros va a encontrar “su competencia constituyente circunscrita en el marco de la constitución federal, por lo cual sólo con hartas limitaciones podrían disponer de su “propia” constitución”⁹.

A este sistema descrito es al que, de manera inequívoca, se adscribe nuestro sistema autonómico. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a las Comunidades de autonomía plena *ab initio*. En efecto, piénsese que si la vigente Constitución, en el artículo 147.2, viene a establecer el contenido necesario mínimo de los Estatutos de Autonomía, sea cual sea el procedimiento seguido para su aprobación, en el caso de los aprobados según lo dispuesto en el artículo 151.2 el Constituyente de 1977-1978 les impone determinadas opciones políticas. A ello se refiere, de manera concreta, el artículo 152.1 de la Constitución, el cual establece un determinado modelo de organización institucional para estas Comunidades.

En tales circunstancias, innecesario resulta afirmar que en el Estatuto de Galicia hay una serie de materias que, por venir impuestas por la Constitución, no podrán ser modificadas sino por el procedimiento de reforma general, y aun así con ciertas limitaciones. Parece oportuno dejar constancia de la mayor perfección técnica que, en este punto, presentaba el texto estatutario gallego de la República en el exilio respecto del vigente. Advértase que si hoy la exclusión de estas materias del ámbito del artículo 57 debe entenderse implícita en la expresión “y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado”, en el artículo 33 del Estatuto de 1945 se decía expresamente que el procedimiento simplificado (aprobación por una Ley de la Asamblea gallega, ratificada por el cuerpo electoral mediante referéndum) sólo sería utilizable cuando la reforma proyectada versase sobre “materias que no afecten ni a la Constitución ni a las relaciones con el Estado”.

Admitido lo anterior, de lo que se trataría es de determinar cuales son estos contenidos que, como decimos, están excluidos del procedimiento de reforma del artículo 57. Siguiendo la exposición del Profesor Portero Molina¹⁰, éstos se concre-

⁸ Cfr. H. Kelsen, *Teoría General...*, cit., pp. 274.

⁹ H. Kelsen, *Teoría General...*, cit., p. 275.

tarían en la opción por el unicameralismo; el que el Parlamento haya de ser elegido por sufragio universal; la representación proporcional; la elección del Presidente de la Comunidad por el Legislativo regional, de entre sus miembros; el nombramiento de éste por parte del Jefe del Estado, y, finalmente, la responsabilidad política del Ejecutivo regional ante el Parlamento.

Por último, tampoco podrían ser objeto de revisión al amparo del procedimiento especial, -y, en todo caso, nunca suprimidos, ni siquiera mediante el mecanismo del artículo 56-, todos aquellos institutos recogidos en el Estatuto cuya finalidad es la de hacer efectivas las relaciones jurídicas de inordinación, en la más clásica significación de este concepto. A este respecto, parece oportuno recordar, siguiendo a Rudolf Smend, que la esencia del Estado Federal -y ello es aplicable a todas y cada una de sus diversas manifestaciones estructurales- no es, en modo alguno, la de la mera yuxtaposición de dos entidades políticas (organización política central y organizaciones políticas regionales) distintas y, en cierta medida, contrapuestas, sino, por el contrario, la de lograr una auténtica unidad entre todas ellas, mediante la creación de un sistema integrador único. De esta suerte, “la razón de ser del Estado federal [escribe Smend] no consiste en amalgamarlas como si se tratase de dos fuerzas hostiles, o de ligarlas en lo externo mediante un pacto, sino que consiste en representar la unidad vital de ambas en virtud de una necesidad intrínseca. Se trataría, pues, de una unidad en la que éstas [las organizaciones políticas central y regionales] no serían simplemente dos partes, sino dos elementos, cuya unión constituiría no un yugo ajeno a ellas y al que deben someterse, sino el principio esencial común a ambas”¹¹.

Ni que decir tiene que la única manera posible para conseguir que esta pretendida unidad sea real, será la de establecer, en la propia Constitución federal, una serie de mecanismos que posibiliten la incorporación o integración de los miembros en el Estado Federal. Es, precisamente, esta finalidad lo que tratan de satisfacer las relaciones jurídicas de inordinación¹². Con ellas, y como es de todos conocido, lo que se persigue no es sino el que las colectividades federadas se integren en la Federación y gocen de una participación efectiva en poder federal. Participación ésta que, en último extremo, se manifiesta en su concurrencia, junto

¹⁰ Cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., pp. 885-886; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 285.

¹¹ R. Smend, “Constitución...”, cit., pp. 178; vid., también, pp. 236-237 y ss.

¹² Sobre el concepto de las relaciones jurídicas de inordinación, y sus posibles manifestaciones prácticas, cfr., por todos, M. García-Pelayo, *Derecho...*, cit., pp. 239-240.

con la organización política central, a la formación de la voluntad, ordinaria y extraordinaria, de la voluntad unitaria del Estado Federal.

Nuestra vigente Constitución no es ajena a este principio. En efecto, a lo largo del Texto Constitucional, nos encontramos con una serie de instrumentos cuya finalidad última es, justamente, la de permitir a las Comunidades Autónomas su integración en el Estado. A ello responden, de manera indefectible, los artículos 69.5; 87.2; 162.1.a), y 166. Preceptos todos ellos que han sido convenientemente recogidos, y desarrollados por el Estatuto de Galicia.

En este contexto, innecesario resulta afirmar la existencia de otro bloque de materias estatutarias cuya posible modificación, por la innegable circunstancia de afectar a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, queda excluida del mecanismo de revisión establecido en el artículo 57. Entre ellas, podemos, con Portero Molina¹³, citar los siguientes supuestos: 1º) la facultad atribuida al Parlamento de Galicia para designar, en los términos del artículo 69.5 de la Constitución, a los Senadores representantes de la Comunidad [art. 10.1.c) E.A.G.]; 2º) el ejercicio de la iniciativa respecto de la legislación ordinaria estatal y, aunque no se diga expresamente, la de reforma constitucional [art. 10.1.f) E.A.G.]; 3º) la obligación del Presidente de la Xunta de promulgar, en nombre del Rey, las Leyes de Galicia, y de publicarlas en el *Boletín Oficial del Estado* [art. 13.2 E.A.G.]; y 4º) las normas concernientes a la relación del centro autónomo de decisión política con el Tribunal Constitucional, fundamentalmente lo relativo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad y en el caso de conflicto, positivo o negativo, de competencias [art. 10.1.g) E.A.G.].

Siendo así, podría decirse, en una primera aproximación, que todas aquellas cuestiones que no sean las hasta ahora indicadas serán susceptibles de ser modificadas por el mecanismo de reforma establecido en el artículo 57 del Estatuto. Tal interpretación sería, sin embargo -y a nuestro juicio-, errónea. Ciertamente es, en efecto, que las posibles revisiones de todas aquellas materias contenidas en la norma institucional básica de Galicia, pero que se refieren a las relaciones jurídicas de coordinación, supra y subordinación, e inordinación, en la medida en que afectan o bien directamente a la Constitución española de 1978, o bien a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, habrán de verificarse necesariamente por el procedimiento del artículo 56. Ahora bien, esto no significa que todos los proyectos de reforma estatutaria que no se refieran a estas materias, y que tengan por objeto únicamente tales modificaciones parciales del Estatuto, hayan de conducirse por

¹³ Cfr. J. A. Portero Molina, "Comentario al Título V...", cit., p. 886.

los trámites del procedimiento especial.

La razón es fácilmente comprensible. Como ya hemos tenido ocasión de señalar, el que la revisión del Estatuto pueda verificarse según las condiciones y requerimientos establecidos en el artículo 57 se hace depender tan sólo en primera instancia de un criterio puramente material: que la proyectada reforma no afecte a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Pero, junto a esta circunstancia, la utilización del procedimiento especial se hace depender de una condición de índole subjetiva, cuya importancia y transcendencia es, incluso, superior a la anterior. Para que pueda verificarse por este mecanismo en teoría menos complejo y agravado, es absolutamente necesario que las Cortes Generales, como representantes ordinarios de la voluntad del Estado -entendido aquí como un ente distinto y, de alguna manera, contrapuesto a las organizaciones políticas regionales¹⁴-, no se declaren afectadas por la reforma proyectada.

De esta suerte, -y como ya dijimos-, la válida utilización del artículo 57 se hace gravitar, de manera esencial, sobre la voluntad de las coyunturales mayorías parlamentarias en la organización política central. Y es, precisamente, esta circunstancia, que, por lo demás, resulta criticable desde la más elemental lógica jurídica y política, quien convierte a este procedimiento de reforma estatutaria en un nada despreciable instrumento de control político en manos del Estado. Bástenos ahora

¹⁴ A este respecto, debe tenerse en cuenta que, como ha escrito M. García-Pelayo, “el vocablo “Estado” es empleado en nuestra Constitución en dos sentidos diferentes. El uno (arts. 11. 56-1. 63.2, 94, 97, 131.1, 137 -de significación muy especial para nuestro tema-, 139 y 147), que incluye entre sus partes integrantes a las Comunidades Autónomas. El otro (arts. 149, 150.3 y 4 [sic], 152.1, 161.1,c)), en el que el Estado aparece como entidad distinta y contrapuesta a las *Comunidades Autónomas*” [voz “Estado”, en J.J. González Encinar (ed.) y otros, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, p. 257]. Quisiera dejar constancia aquí de que si, por un lado, coincidimos plenamente con la apreciación del Profesor García-Pelayo, es lo cierto, sin embargo, que nuestra postura se separa de este autor en cuanto a las consecuencias del uso anfibológico del término Estado. Para éste, la utilización del término “Estado” en estas dos distintas significaciones autoriza a adaptar a España la teoría del tercer miembro o de las tres entidades estatales del Estado Federal. Teoría ésta que, siguiendo a Mouskheli (*Teoría Jurídica...*, cit., p. 164) y Carré de Malberg (*Teoría...*, cit., pp. 146-147), no nos parece adecuada para explicar este tipo de Estados en general, ni el caso español en particular. A nuestro juicio, la teoría del tercer miembro -que en España, además de García-Pelayo, cuenta con defensores tan relevantes como E. García de Enterría (“El ordenamiento estatal...”, cit., pp. 220-221), M. Aragón (“La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10 (1984), vol. II, pp. 41-44), o F. Balaguer Callejón (*Fuentes del Derecho. II...*, cit., pp. 133-135 y 144-145)- se encuentra viciada desde el mismo punto de arranque de su formulación. En efecto, lo que ocurre es que los partidarios de la misma proceden a la identificación de los órganos centrales, o al menos parte de ellos, con la existencia de una organización política independiente que, aunque integrada por ellos, se pretende diferente y superior al Estado Federal y a los distintos centros autónomos de decisión política, cuya existencia, como advierte Mouskheli, está por demostrar.

con indicar que, como resultado de lo anterior, lo que sucede es que si el mecanismo de revisión de nuestro artículo 57 se configura como un cauce en principio adecuado para dar satisfacción plena a la autonomía estatuyente de la colectividad-miembro, en tanto en cuanto que se le reconoce a ella el derecho a reformar libremente los contenidos de su norma institucional básica que afecten únicamente a la vida interior de la Comunidad Autónoma, quedando el papel del Estado limitado al de aprobar o rechazar, por motivos de constitucionalidad, la reforma, es lo cierto, sin embargo, que su utilización puede convertirse en una mera utopía. En efecto, en la medida en que nos encontramos ante una cláusula indeterminada cuya concreción puntual corresponde de manera exclusiva a las Cortes Generales, lo que sucede, en definitiva, no es sino que una mayoría parlamentaria poco partidaria del desarrollo pleno del autogobierno regional podría entender que todas las reformas proyectadas, fuese cual fuese su objeto, podrían afectar a la Constitución o a las relaciones del Estado y la Comunidad Autónoma. Lo que, traducido en otros términos, significaría que ésta habría de realizarse por lo dispuesto en el artículo 56 y, en consecuencia, debiendo ser aprobada por el Legislativo nacional -con lo que ello tiene de ejercicio de un control de mérito u oportunidad política- con anterioridad a, en su caso, ser sometida a la ratificación refrendataria del cuerpo electoral regional.

En definitiva, nos encontramos con que la única materia que, en vía de principio y siempre y cuando las Cortes Generales no estimen que afecta a las relaciones con el Estado, puede decirse que podrá ser reformada por el procedimiento del artículo 57, será la relativa a la “simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma”. Fórmula ésta que, también, resulta excesivamente vaga y que obliga a preguntarse por su verdadero significado.

A este respecto, podemos comenzar señalando que, en opinión del Profesor Muñoz Machado, lo que los distintos estatuyentes del artículo 151.2 pretendieron con esta expresión fue el “deslindar aquellos asuntos organizativos, genuinamente internos, que no condicionan ni mediatizan el ejercicio de ninguna competencia que la Constitución reserve a las Cortes”¹⁵. Con ello, parece indicarse que el objeto de este procedimiento serán aquellas modificaciones formales del Estatuto que se refieran tan sólo a materias de autoorganización comunitaria¹⁶. Siendo así, cabría pensar que el proceso de reforma a que se refiere el artículo 57, sería utilizable para todos aquellos supuestos en que lo que se pretenda alterar sea el Título I del

¹⁵ S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. I, p. 309.

¹⁶ Cfr., al respecto y por todos, J. L. Cascajo Castro, “La reforma...” cit, p. 1.640.

Estatuto quien, bajo la rúbrica “Del poder gallego”, se refiere, de manera fundamental pero no exclusiva¹⁷, a la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

En apoyo de esta interpretación, cabe traer a colación el sistema de distribución de competencias resultante del juego de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución con el propio Estatuto de Galicia. Así, nos encontramos con que la vigente Constitución española, en su artículo 148.1,1ª, y el artículo 21.1 del texto gallego, atribuyen a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “Organización de sus instituciones de autogobierno”. De donde se deduce, sin dificultad, que la facultad de modificar esta organización institucional, en la medida en que su formulación primigenia es competencia exclusiva del miembro, ha de corresponder, también en exclusiva, a la colectividad-miembro, quien podrá llevarlo a cabo por el procedimiento especial.

Ahora bien, si esto es así, y lo es, debemos advertir inmediatamente que la capacidad de disposición de la Comunidad Autónoma sobre esta materia no es, en modo alguno, una potestad ilimitada, sino que, por el contrario, ésta vendrá limitada por la Constitución¹⁸. A este respecto, es menester recordar que, en el marco de las relaciones jurídicas de supra y subordinación, nuestro vigente Derecho

¹⁷ Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que el Capítulo III de este Título Primero se refiere a la administración de Justicia en Galicia, -conteniéndose en él, en solución de dudosa conformidad con el Texto Constitucional (cfr., al respecto y por todos, P. Andrés Ibáñez y C. Movilla Alvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, 1986, pp. 244-245 y ss.; vid., en general sobre esta problemática, pp. 239-282), una serie de previsiones sobre la organización del Poder Judicial en el marco territorial de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento de competencias jurisdiccionales-, a quien en modo alguno debe considerarse como parte integrante de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, sino como organismos del Poder Judicial del Estado en ésta. En este sentido, importa advertir que si bien es cierto que la transformación del antes Unitario, centralizado y centralista Estado español en una nueva manifestación estructural del Estado Federal o, si se prefiere, Estado políticamente descentralizado, ha introducido ciertas modificaciones en la tradicional organización del Poder Judicial, de las que, como indica Ignacio De Otto (“La Ley Orgánica del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas”, en el vol. *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, p. 187), la existencia, prevista en el artículo 152.1 C.E., de los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades Autónomas es, sin duda, su máximo exponente, es lo cierto, sin embargo, que nuestro Constituyente, en solución que acaso no resulte muy coherente con el propio proceso descentralizador que el mismo permitía, optó por no dividir el Poder Judicial entre la organización política central y los distintos centros autónomos de decisión política, de suerte tal que éste pertenece exclusivamente al Estado. Lo que, traducido en otros términos -y como escriben Andrés Ibáñez y Movilla (*El Poder Judicial*, cit., p. 245)-, significa “que no existe un Poder Judicial de las Comunidades Autónomas, sino en las Comunidades Autónomas”.

¹⁸ Cfr., en el mismo sentido y por todos, J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 885; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 290; P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 816.

Constitucional se caracteriza por el hecho de que los diversos poderes estatuyentes van a ver constreñido el contenido de su voluntad por la existencia de una serie de límites positivos que le vienen impuestos por la Constitución.

Límites éstos que se hacen particularmente evidentes en relación con la organización institucional de las Comunidades de autonomía plena *ab initio*¹⁹. Piénsese, en efecto, que mientras que aquellas Comunidades que vieron aprobado su Estatuto según lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución, tienen reconocida una libertad absoluta en cuanto a la organización de sus poderes de autogobierno, en el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por el contrario, es el propio Código Constitucional quién les impone un modelo institucional concreto cuando, en su artículo 152.1, establece que los órganos de autogobierno de estas Comunidades serán, necesariamente, la Asamblea Legislativa, el Consejo Ejecutivo y el Presidente.

La conclusión a la que, en este contexto, debe llegarse, se nos antoja evidente. Ciertamente es que el mecanismo de revisión estatutaria previsto en el artículo 57 podrá ser utilizado para llevar a cabo modificaciones formales del Estatuto referidas a la organización de los poderes regionales. Ahora bien, porque la presencia del Parlamento, la Xunta y el Presidente viene determinada por la propia Constitución, innecesario resulta afirmar que tal reforma no podrá pretender la supresión de estos órganos, cuya existencia, en todo caso, se convierte en un límite heterónomo absoluto para el poder de revisión estatutaria. Porque esto es así, nos encontramos con que la posibilidad de aplicación del procedimiento especial queda, en definitiva, circunscrita a aquellos supuestos en que la reforma proyectada se refiera a aspectos puramente organizativos de los poderes de Galicia y que, en todo caso, no afecten a las relaciones de ésta con el Estado y así sea declarado, por acción u omisión, por las Cortes Generales. Así lo entiende también el Profesor Cruz Villalón, para quien el “término “poderes” debe ser entendido aquí en su acepción orgánica y no funcional, tal como resulta claramente del conjunto de la expresión “organización de los poderes”; el término es, por tanto, equivalente al de “órganos de poder”. (...). La reforma sólo debe afectar a la “organización” de estos poderes, no a su misma existencia, que, por lo demás, viene prácticamente impuesta por la Constitución”²⁰.

¹⁹ Cfr., a este respecto y por todos, S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., vol. II, p. 25; J. Ruipérez Alamillo, *Formación...*, cit., p. 26.

²⁰ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 816.

7.3. EL PROCEDIMIENTO

La segunda particularidad de este procedimiento especial de reforma es la que se refiere al propio mecanismo para llevar a cabo la revisión de las materias a que se refiere. En este sentido, hemos de comenzar señalando que nos encontramos, aquí, ante un procedimiento ciertamente complejo en su articulación concreta. Lo que, en último extremo, no deja de ser sorprendente, y que, a nuestro juicio, resulta, de alguna manera, contradictorio con la propia finalidad que con su instauración se perseguía.

La razón es fácilmente comprensible. Porque de lo que se trataba con la introducción de este segundo artículo sobre la reforma era de establecer una vía alternativa para llevar a cabo aquellas modificaciones formales del Estatuto que, por no afectar al pacto federal, revisten una menor importancia política, social y económica y que, en todo caso, se refieran tan sólo a la vida interna de la Comunidad Autónoma, bien hubiera podido esperarse que se estableciera en él un mecanismo de reforma con un menor grado de rigidez y procedimentalmente más sencillo que el sancionado en el artículo 56, en el que, además -y como señala José Antonio Portero²¹-, la intervención de las Cortes Generales quedará si no suprimida, sí, al menos, reducida al máximo, es decir, al mero cumplimiento de la exigencia constitucional de que sea el Legislativo nacional quien, mediante Ley Orgánica, apruebe definitivamente la revisión estatutaria proyectada.

La realidad es, empero, bien distinta. En efecto, es necesario advertir, en primer lugar, que al tener que ser aprobada la reforma por los mismos órganos (Parlamento de Galicia, cuerpo electoral gallego en referéndum, y Cortes Generales) y por idénticas mayorías que en el supuesto del artículo 56, lo que sucede es que el grado de rigidez establecido es el mismo ya se trate de realizar reformas de alcance puramente interno, y en consecuencia de menor entidad política, o de relevancia, incluso sustancial, para el Estado español globalmente considerado. Pero, además, y en segundo término, al ser llamado el Parlamento central a concretar si el proyecto de reforma afecta o no a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y, en definitiva, a determinar cuál de los dos procedimientos de revisión es el que ha de utilizarse, ocurre que, lejos de simplificarse el proceso, se ha introducido una mayor complejidad procedimental.

Es, precisamente, desde este entendimiento desde donde se comprende que el artículo 57 del Estatuto gallego haya de ser juzgado negativamente. Y es que, como escribe el Profesor Portero Molina, “Si sobre el procedimiento del artículo 56

²¹ Cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 886.

poníamos de relieve el exceso de complejidad del que adolecía, con mayor razón puede decirse que el artículo 57 apenas aporta sino complejidad. Lo que debiera haber sido un procedimiento sencillo, (...), se ha convertido en un procedimiento en el que parecen propugnarse las situaciones que enfrenten a la voluntad autonómica y central, y que, probablemente, no serán utilizadas por las fuerzas políticas”²².

Hecha esta primera caracterización del procedimiento especial, pasamos ya al estudio de su regulación legal-estatutaria. En este sentido, conviene comenzar recordando que si en algo se distinguió la actividad de los distintos estatuyentes en este punto fue, precisamente, en el de haberse mostrado excesivamente sintéticos a la hora de regular el *amending process*. Situación ésta que es común a todos los Estatutos de Autonomía²³, cualquiera que sea la vía utilizada para su aprobación, y a la que no escapa la norma institucional básica de la Comunidad gallega, y de manera muy particular en lo que se refiere al artículo que ahora nos ocupa. En este contexto, importa advertir que si, como ya hemos indicado más arriba, la redacción dada por el estatuyente de 1981 al procedimiento general resultaba ciertamente exigua, ahora, la limitación, y con ella la dificultad para su ponderada interpretación, llega a su máxima expresión.

Lo anterior se hace manifiesto en relación con la tramitación parlamentaria de la reforma en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En efecto, lo único que dice al respecto el Estatuto es que corresponde al Parlamento de Galicia la “elaboración del Proyecto de reforma” [art. 57.a)]. Expresión ésta que, por lo demás, plantea no pocos problemas tanto en lo que se refiere a su propia significación, como en cuanto a la mayoría exigida para la definitiva aprobación parlamentaria del Proyecto.

A nuestro juicio, y coincidimos en ello con la mayoría de la doctrina, con esta expresión el estatuyente gallego está aludiendo, desde luego, a la aprobación del Proyecto por parte del Legislativo regional, pero no únicamente a esto. Por el contrario, con la expresión “elaboración del Proyecto de reforma” se está haciendo referencia a toda la tramitación parlamentaria de la revisión. Y es, justamente, desde este entendimiento del artículo 57.a) donde aparece el primer problema de su interpretación. De lo que se trata es de determinar cuáles son las fases del procedi-

²² J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 887. Cfr., también, J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 290. En el mismo sentido se manifiesta R. Jiménez Asensio, para quien la utilización de la expresión “procedimiento simplificado” para designar a los mecanismos de reforma contenidos en los arts. 47 E.A.P.V.; 57 E.A.C.; 57 E.A.G., y 75 E.A.A. resulta claramente inadecuada en tanto en cuanto que su complejidad procedimental es aún mayor que la establecida en el procedimiento “ordinario” o “general” de revisión; vid. “La reforma...”, cit., p. 505, nota 79.

²³ Vid., a este respecto y por todos, R. Calzada Conde y J. Ruipérez Alamillo, “Consideraciones generales...”, cit., p. 64.

miento contenidas en el mismo, y, más concretamente, si de la dicción de este párrafo cabe extraer que la puesta en marcha del procedimiento especial requiere la existencia de una iniciativa de reforma específica y distinta de la prevista en el artículo 56.1.a).

Así lo entienden, por ejemplo, los Profesores Cascajo y Jáuregui²⁴. Para estos autores el artículo 57 contiene, aunque sea de manera implícita, un régimen especial para la iniciativa de la revisión en el que, como consecuencia del propio sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma y habida cuenta las materias susceptibles de reforma por este procedimiento, queda excluida la posibilidad de que el proceso pueda comenzar a instancias de la organización política central.

Ya tuvimos ocasión, al estudiar la iniciativa de la reforma, de indicar que si bien esta tesis se encuentra en absoluta consonancia con la propia lógica del federalismo como sistema de división territorial y funcional del poder político, no parece, sin embargo, que sea la más adecuada para explicar el régimen estatutario de la iniciativa de revisión. Que ello sea así se explica, decíamos, por cuanto que al no haber sido expresamente excluida ni por el Estatuto ni por el Reglamento del Parlamento de Galicia, la iniciativa de las Cortes Generales habrá de reputarse, también en el supuesto del artículo 57, como plenamente válida y, cuando menos desde un punto de vista jurídico-formal, tan legítima como la que pudieran plantear la propia Xunta, o la quinta parte de los miembros del Parlamento gallego.

Descartado, de este modo, el que en el procedimiento especial exista un sistema de iniciativa, como propuesta de reforma o iniciativa en sentido estricto, distinto del genérico establecido en el artículo 56.1.a), lo que debemos preguntarnos es cuáles son en concreto las fases del proceso a que se refiere este párrafo a). A nuestro juicio, con la expresión “Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento de Galicia”, lo que el estatuyente gallego de 1981 hace es referirse a todos aquellos trámites del *amending process* en que la Asamblea Legislativa regional, como órgano colegiado y no como reunión de parlamentarios individualmente considerados, debe expresar su voluntad unitaria.

Desde este entendimiento, el artículo 57 debe ser interpretado en el sentido de

²⁴ Cfr. J. L. Cascajo Castro, “La reforma...”, cit., p. 1.640; G. Jáuregui, “Algunas reflexiones...”, cit., p. 20. Se muestran también críticos con el ejercicio de la iniciativa de reforma por parte de las Cortes Generales, pero sin llegar a negar su posibilidad, J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 886; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., pp. 286-287 y 290; F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., p. 239.

que, presentado por los sujetos estatutariamente facultados para ello una iniciativa de reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, corresponde al Pleno del Parlamento, en primer lugar, la decisión sobre la oportunidad de la propuesta de reforma; trámite éste que es común a ambos procedimientos y que, en consecuencia -y como ya vimos-, deberá ser adoptado por mayoría absoluta. En segundo término, la decisión acerca del procedimiento a seguir. Y, finalmente, la aprobación del proyecto de revisión.

Sin duda alguna, la gran peculiaridad de este procedimiento especial es la que se refiere a la decisión sobre el procedimiento a seguir. Requisito éste sobre el que el Estatuto y el Reglamento parlamentario guardan absoluto silencio, pero cuya existencia se presenta como absolutamente lógica²⁵. En él, de lo que se trata es de que el Pleno del Parlamento se pronuncie sobre la posibilidad de que la reforma se realice por trámites previstos en el procedimiento especial y, en caso de que así se estimara -entendiendo, por lo tanto, que el proyecto de reforma no afecta a las relaciones de la Comunidad con el Estado²⁶-, adopte la decisión de remitir, a través del Presidente de la Cámara, a las Cortes Generales a efectos de la consulta a que se refieren los párrafos *b)* y *c)* de este artículo 57.

Dos son, fundamentalmente, los interrogantes que, como consecuencia del silencio normativo, se abren en relación con esta fase del proceso de revisión. El primero de ellos es el que se refiere al cuándo debe verificarse la misma. La postura que se adopte en este punto será decisiva para la determinación de cuando termina la actividad introductoria de la reforma y da comienzo la actividad constitutiva de la misma.

La mayoría de la doctrina parece entender que la decisión sobre el procedimiento y, en consecuencia, la posterior declaración de las Cortes Generales sobre si el Estado se ve afectado por la proyectada modificación del Estatuto, debe producirse una vez que el Legislativo regional ha aprobado ya el proyecto de revisión. Lo que se explicaría, en última instancia, por razones de certidumbre sobre la suerte de la reforma, en el entendimiento de que, como escribe Cruz Villalón, “Sólo una vez que el Parlamento ha aprobado la reforma se plantea la cuestión de decidir

²⁵ Cfr., en el mismo sentido, P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 817.

²⁶ Así lo entiende también el Prof. P. Cruz Villalón, para quien “El envío del proyecto aprobado por el Parlamento [regional] a las Cortes Generales a efectos de “consulta” supone que aquél estima que el proyecto, por su contenido, puede ser tramitado por el procedimiento “especial”, es decir, que, primero, su objeto es la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y, segundo, que no afecta a las relaciones de ésta con el Estado” (“Comentario al artículo 75”, cit., p. 817).

si se va a seguir el procedimiento “ordinario” o el procedimiento “especial”; antes no es necesario, sin que parezca tener sentido adoptar una decisión al respecto antes de saber si la proyectada reforma va a obtener el necesario respaldo de la Cámara”²⁷. De esta suerte, nos encontramos con que esta fase, así como la declaración de las Cortes Generales sobre la afectación, formarían parte de la actividad constitutiva de la reforma.

Esta interpretación encuentra su justificación en la propia redacción del artículo 57, en base a la cual cabe entender que la distribución de los distintos trámites y requisitos del procedimiento en los sucesivos párrafos del precepto significa, de manera indudable, que nos encontramos ante la ordenación cronológica de los mismos. No creemos, sin embargo, que esta tesis sea la más adecuada para alcanzar una ponderada y cabal comprensión del procedimiento especial de revisión estatutaria. Dos son, en todo caso, las objeciones que pueden hacerse a esta concepción, en cuya exposición, aunque sea sumariamente, parece oportuno detenerse:

En primer lugar, es necesario advertir que la inclusión de la decisión acerca del procedimiento a seguir, tanto por el Parlamento regional como por el estatal, como una fase de la actividad constitutiva de la reforma resulta, a nuestro entender, claramente contradictoria con los más elementales principios de la economía procesal. La razón es fácilmente comprensible cuando el artículo 57 se contempla en toda su extensión. En efecto, -y como trataré de demostrar *in extenso* al estudiar la consulta a las Cortes Generales-, ubicar esta decisión en un momento procesal posterior a la aprobación del proyecto de revisión por el Legislativo regional nos conduce al más manifiesto de los absurdos²⁸. Piénsese que, en el caso de que las Cortes Generales se declaren afectadas por aquél, debería repetirse el trámite de la elaboración, discusión y, en su caso, aprobación del proyecto por el Parlamento de Galicia. Así se desprende claramente del párrafo e) del artículo 57, quien establece que si en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la consulta, las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, “ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo”. Es, precisamente, la necesidad de soslayar duplicaciones, por lo demás absurdas e innecesarias, de trámites procedimentales lo

²⁷ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 817. En el mismo sentido, cfr., también y por todos, J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 887; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 292; G. Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones...”, cit., p. 21; R. Jiménez Asensio, “La reforma...”, cit., p. 516; F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., pp. 237-239 y 241.

²⁸ Cfr., en el mismo sentido y por todos, J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 887; J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., pp. 292-293.

que, en definitiva, nos conduce a considerar la decisión sobre el procedimiento como una fase más de la actividad introductoria de la reforma.

En segundo término, es también necesario referirse al argumento de la seguridad sobre la futura aprobación de la reforma. Ni que decir tiene que, desde la interpretación doctrinal mayoritaria del procedimiento especial, la anterior condición encuentra plena satisfacción. Sobre todo, en el caso de que las Cortes Generales se declaren afectadas por el proyecto de reforma y, en consecuencia y por mandato expreso del estatuyente, éste haya de conducirse según lo dispuesto en el artículo 56. Téngase en cuenta que, ahora, la misma puesta en marcha del procedimiento se hace depender de la previa aprobación del proyecto por el Parlamento gallego. Lo que, en último extremo, asegura que la proyectada modificación formal del Estatuto va a obtener el necesario respaldo de la Asamblea Legislativa.

Pero si esta concepción puede intentar explicarse y justificarse por el muy noble deseo de asegurar la futura aprobación parlamentaria de la reforma, debemos inmediatamente afirmar que tal requerimiento nos parece altamente riguroso e, incluso, desproporcionado. Ciertamente es, en efecto, que una de las grandes virtualidades de la reforma como institución garantista es la de que, al requerir la observación de un procedimiento distinto y más agravado que el previsto para la aprobación, modificación o derogación de la legislación ordinaria, el principio de rigidez actúa como un eficaz freno frente a las posibles revisiones arbitrarias, superficiales o irreflexivas que pretendiera realizar una eventual y exigua mayoría parlamentaria.

Ahora bien, lo que no parece de recibo es que la mera puesta en marcha del procedimiento en su actividad constitutiva precise del mismo respaldo parlamentario que el requerido para la aprobación definitiva del proyecto de reforma por el Parlamento regional. Además, es necesario tener en cuenta que este trámite de decisión sobre el procedimiento a seguir se producirá, sea cual sea la posición que se adopte, siempre con posterioridad a la fase de decisión sobre la iniciativa, en la que el Pleno del Parlamento habrá de pronunciarse en concreto sobre la oportunidad de tal propuesta de reforma.

Es, precisamente, desde esta perspectiva desde donde nuestra afirmación de que los requisitos derivados de la posición doctrinal mayoritaria son excesivamente rigurosos y desproporcionados, encuentra plena justificación. La razón es fácilmente comprensible. Debemos recordar aquí lo que veíamos al estudiar la fase de iniciativa de la reforma. En este sentido, poníamos de manifiesto cómo para que el *amending process* pudiera desarrollarse era absolutamente necesario que la iniciativa presentada por la Xunta, una quinta parte de los parlamentarios, o, en su caso,

las Cortes Generales fuera asumida por el Pleno del Parlamento, para lo cual, según se desprende de la interpretación sistemática de los artículos 56.1.a) del Estatuto, y 127 y 128 del Reglamento del Parlamento de Galicia, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final de totalidad. Requisito éste que, como decíamos entonces, viene a satisfacer de manera inconcusa el doble orden de exigencias derivados del carácter garantista de la institución de la reforma. En efecto, no hace falta ser muy perspicaz para comprender que, con semejante condición, lo que sucederá es que las propuestas de revisión serán objeto de una amplia meditación y reflexión antes de ser planteadas como tales, a la par que, de otra parte, ello se convierte en una invitación a que las fuerzas políticas que deseen la modificación del Estatuto busquen, ya en la fase introductoria, ese amplio consenso que debe ordenar toda operación de reforma.

En definitiva, lo que aquí proponemos no es sino abandonar la lectura del artículo 57 como enumeración cronológica de las sucesivas etapas del *amending process*, para interpretarlo como la identificación de estas fases pero, y esto es lo que reviste importancia y resulta realmente trascendente, sin prejuzgar el orden en que aquéllas deban verificarse, salvo, claro está, en lo relativo a su aprobación definitiva donde, como característica definitoria de este procedimiento, la aprobación por Ley Orgánica habrá de producirse, por expreso mandato del estatuyente, con posterioridad a la intervención del cuerpo electoral en referéndum. De esta suerte, el *iter* procesal para llevar a cabo el tipo de reformas a que se refiere el artículo 57 quedaría estructurado del siguiente modo: 1º) Etapa de actividad introductoria, en ella habrían de verificarse las fases de iniciativa en sentido estricto; la de la toma en consideración de la iniciativa y decisión acerca del procedimiento a seguir por parte del pleno del Parlamento de Galicia, y, finalmente, la fase de consulta a las Cortes Generales. 2º) Satisfecho lo anterior, daría ya comienzo la actividad constitutiva del procedimiento, en la que se desarrollan las fases de elaboración, discusión y, en su caso, aprobación de la reforma por el Legislativo regional, el referéndum y, por último, la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

El segundo gran interrogante que plantea la decisión sobre el procedimiento a seguir para llevar a cabo la revisión, es el que se refiere al cómo debe adoptarse esta resolución. Ni que decir tiene que la respuesta a este interrogante estará condicionada, de manera inevitable, por la posición de que se haya adoptado en relación al cuándo debe tener lugar esta fase. De esta suerte, nos encontramos, por ejemplo, con que para el Profesor Cruz Villalón²⁹, para quien esta problemática se plantea después de que el Parlamento regional haya aprobado ya el proyecto de reforma,

²⁹ Cfr. P. Cruz Villalón, "Comentario al artículo 75", cit., p. 817.

será necesaria una convocatoria singular y monográfica del Pleno del Legislativo regional. En ella, de lo que se tratará será únicamente de determinar si el proyecto de reforma se envía a las Cortes Generales a efectos de su aprobación mediante Ley Orgánica (siguiéndose, por lo tanto, el procedimiento general), o a efectos de consulta (procedimiento especial). Decisión ésta para la que, a su juicio, bastará la mayoría simple en una votación específica.

La solución es obviamente distinta si, como hemos propugnado nosotros, se entiende que esta fase forma parte de la actividad introductoria de la reforma. En efecto, en la medida en que hemos configurado la decisión sobre el procedimiento utilizable como un acto más de la iniciativa de la revisión en sentido amplio, lo que sucede es que aquélla deberá solventarse de manera coetánea a la toma en consideración de la iniciativa. Esto es, al mismo tiempo que el Pleno se pronuncia sobre la conveniencia, o no, de realizar la modificación formal del Estatuto, deberá también expresar su parecer sobre cuál de los dos mecanismos de revisión estatutaria resulta aplicable. Lo que, como a nadie se le oculta, supone una considerable simplificación del proceso que, en último extremo, se traduce en que la decisión de consultar a las Cortes Generales sobre si el proyecto de reforma afecta o no a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, será adoptada por la misma mayoría absoluta que estima oportuna la modificación de la norma estatutaria.

El tercer contenido a que se alude en el artículo 57.a) es, ocioso resulta decirlo, el relativo a las fases de elaboración, discusión y, en su caso, aprobación del proyecto de reforma por parte del Parlamento de Galicia. Importa advertir que si al estudiar el artículo 56 ya denunciábamos que la regulación dada por el estatuyente gallego, y en general por todos los estatuyentes, a estas fases resultaba, ciertamente, telegráfica y, por ende, poco ilustrativa, ahora, en el procedimiento especial, estas notas alcanzan su máxima manifestación.

Circunstancia ésta que, sin duda, se hace particularmente llamativa en el caso de la aprobación parlamentaria del proyecto de reforma. En efecto, nada se dice en concreto en el Estatuto sobre cuál es la mayoría necesaria para que los proyectos de revisión estatutaria cuyo objeto sea “la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectará a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado”, se entiendan validamente aprobados.

Omisión normativa ésta que ha dado origen a diversas interpretaciones por parte de la doctrina. Así, y en primer lugar, cabe señalar como para un sector doctrinal, representado por juristas tan prestigiosos y relevantes como, por ejemplo, Ignacio De Otto y Santiago Muñoz Machado³⁰, el silencio del estatuyente en este

punto se traduce en que basta con la mayoría simple. De esta suerte, dirán que lo que define y, de manera definitiva, individualiza al procedimiento general es el que, por un lado, el proyecto de reforma será aprobado cuando obtenga el apoyo de la mayoría simple del Parlamento regional, y, por otro, por la exigencia de que la aprobación refrendataria de la reforma tenga lugar con anterioridad a su ratificación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Esta interpretación no es, sin embargo, generalmente aceptada. En efecto, la mayoría de los autores -entre los cuales podemos citar, a título de ejemplo, a los Profesores Balaguer Callejón, Cruz Villalón y Portero Molina³¹- se inclina, por el contrario, por entender que la mayoría requerida para la aprobación del proyecto de reforma por el Legislativo regional es, también ahora, una mayoría cualificada, que, en última instancia, será la misma que la exigida al efecto en el procedimiento general. Esto es, ya se trate de reformas del Estatuto que afecten al “pacto federal”, ya de modificaciones de alcance puramente interno, el proyecto de revisión, según este segundo sector doctrinal, habrá de ser aprobado por el Parlamento regional por una misma mayoría cualificada, que, en el caso de Galicia, será de los dos tercios de los miembros de derecho de la Cámara.

Ciertamente, la postura de los Profesores De Otto y Muñoz Machado encuentra apoyo en la más pura tradición, jurídica y política, democrática. En este sentido, debe recordarse que de manera tradicional se ha entendido que la Democracia, como juego dialéctico entre las fuerzas políticas hoy mayoritarias, pero que pueden convertirse en minoría en los siguientes comicios, y las fuerzas políticas minoritarias, pero que pueden llegar a ser mayoría, es aquella forma política en que las decisiones son adoptadas por el voto de la mayoría. Ahora bien, ha sido ya Friedrich quien, con meridiana claridad, ha advertido que para la correcta estructuración del Estado democrático, tan importante como la imposición de la voluntad de la mayoría, es el que se asegure el respeto de ésta a las minorías, en el entendimiento de que “el dominio de una mayoría sobre una minoría sólo parece soportable cuando está prevista una protección de la minoría”³². Protección ésta que, en último término, se manifiesta en la posibilidad de que las decisiones adoptadas por la mayoría de hoy, puedan ser revocadas por la mayoría del mañana.

³⁰ Cfr. I. De Otto, *Derecho...*, cit., pp.264-265; S. Muñoz Machado, *Derecho Público...*, cit., p. 309.

³¹ Cfr. F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., pp. 238-239; *Fuentes del Derecho. II...*, cit., p. 154. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 817. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., pp. 886-887. J. A. Portero y R. Máiz, *As instituciones...*, cit., p. 292.

³² C. J. Friedrich, *La Democracia...*, cit., p. 83; en general sobre esta problemática vid. pp. 81-92.

No es éste, obviamente, el momento oportuno para detenernos en el análisis de toda la rica problemática que plantea el principio del gobierno de la mayoría. Lo que aquí nos interesa es tan sólo poner de manifiesto que, en base a los anteriores razonamientos, la exigencia de mayorías cualificadas únicamente aparece justificada en el supuesto de las decisiones políticas fundamentales y graves, siendo, por lo tanto, la mayoría simple la regla general de la Democracia. De esta suerte, lo que sucede no es sino que cuando la mayoría cualificada no viene expresamente requerida, bastará la mayoría relativa para que la decisión de que se trate se entienda validamente adoptada.

Es, lógicamente, desde esta óptica desde donde la postura de los Profesores De Otto y Muñoz Machado encuentra plena justificación. En efecto, en la medida en que el estatuyente, en el artículo 57, encarga al Legislativo regional la aprobación del proyecto de reforma del Estatuto y no especifica la exigencia de una mayoría cualificada para tal fin, innecesario resulta afirmar que bastará con que aquél reciba el apoyo de la mayoría simple de los parlamentarios para que se entienda validamente aceptado.

No obstante lo anterior, no parece que esta interpretación sea la más adecuada para explicar el procedimiento especial de revisión estatutaria. Antes al contrario, creemos que interpretación contenida en la tesis mayoritaria resulta más correcta. Dos son, fundamentalmente, los argumentos que nos conducen a tal conclusión.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta la singular naturaleza de la norma sobre la que se pretende actuar. Ya advertimos, a este respecto, que los Estatutos de Autonomía son un tipo especial de normas jurídicas que está más próxima a la Constitución que a cualquier otra de las normas existentes en nuestro ordenamiento. Circunstancia ésta que, en último extremo, se explica tanto por el hecho de que contiene previsiones sobre el modo en que puede procederse a su propia reforma, como de su definición constitucional como “la norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 C.E.). Pues bien, importa recordar que fueron ya autores tan relevantes como, por ejemplo, Kelsen o Friedrich quienes pusieron de manifiesto que el principio de que, en Democracia, las decisiones son adoptadas por mayoría simple o relativa quiebra, de manera inevitable, en el marco de las Leyes Constitucionales donde, descartada ya la unanimidad por los propios revolucionarios americanos y franceses, la exigencia de mayorías cualificadas se erige en la única regla de actuación posible. Exigencia que si, por un lado, se convierte en uno de los elementos definidores de este tipo de normas³³ desde un punto

³³ A este respecto, señala Hans Kelsen que “La forma típica que distingue la adopción de leyes constitucionales de las que no lo son, consiste en un quórum elevado y mayoría especial, como, por

de vista estrictamente jurídico-formal, por otro, y atendiendo a criterios de orden material, se justifica, como señala Carl Friedrich³⁴, por la especial transcendencia política y jurídica de la decisión que se adopta en el actividad constituyente.

En este contexto, y habida cuenta la naturaleza de norma fundamental para la vida interna de la Comunidad Autónoma que es predicable de los contenidos a que puede referirse el proyecto de reforma, no resulta en modo alguno exagerado entender que, aunque no lo digan expresamente el Estatutos andaluz, catalán y gallego, la aprobación de aquél por parte del Legislativo regional requiere del voto favorable de una mayoría cualificada. Siendo así, la cuestión que se nos plantea es la de determinar cuál debe ser esta mayoría cualificada. En este sentido, ocurre que la interpretación sistemática del Título V del Estatuto gallego invita a atribuir, como así lo hicimos nosotros más arriba, al artículo 56 un carácter iniciador, general y propedeúico respecto de toda la regulación sobre la reforma estatutaria. De esta suerte, entendemos que lo que el estatuyente hace en el artículo 57 es tan sólo establecer las singularidades que caracterizan e individualizan a este procedimiento especial. En todo lo demás, la reforma seguirá el régimen que, como derecho supletorio, ha establecido el artículo 56. Lo que, en última instancia, significa que el silencio del estatuyente, en el artículo 57.a), sobre la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto de reforma no puede interpretarse como la exigencia de una simple mayoría relativa, sino en el sentido de que aquél será aprobado con la misma mayoría de dos tercios requerida en el procedimiento general.

En segundo lugar, importa advertir que la exigencia de que el proyecto de reforma estatutaria sea aprobado por los dos tercios de los miembros del Legislativo regional, encuentra también apoyo en el Reglamento del Parlamento de Galicia³⁵. En efecto, en el artículo 128.1 de este último cuerpo legal no se prevé diferencia alguna respecto de la tramitación parlamentaria de la reforma, sino que, por el contrario, viene a unificar ambos mecanismos de revisión. Evidente resulta, por lo tanto, que la única interpretación posible de esta unificación es la de que las fases de elaboración, discusión y, en su caso, aprobación parlamentaria de la refor-

ejemplo, de dos tercios o de tres cuartos. Si bien sería asimismo posible teóricamente, en la democracia directa, una distinción análoga entre leyes constitucionales y comunes, prácticamente sólo en el proceso legislativo parlamentario existe una base para tal diferenciación” (*Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, 1977, 2ª. ed., p. 82).

³⁴ Cfr. C. J. Friedrich, *La Democracia...*, cit., pp. 90-91.

³⁵ En el mismo sentido, aunque referido exclusivamente al supuesto andaluz, cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 817; F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., pp. 238-239.

ma serán iguales ya se trate de realizar revisiones del artículo 56, ya de aquellas a que se refiere el artículo 57. Pues bien, en el citado precepto reglamentario se dice de manera expresa que para llevar a cabo la modificación formal del Estatuto “será preciso el voto favorable de los dos tercios de los miembros de derecho del Parlamento”.

Una vez que el Parlamento de Galicia ha decidido que, por las materias a que la misma afecta, la revisión puede transcurrir por el procedimiento especial, es necesario que se proceda a la consulta a las Cortes Generales. A ello se refiere el Estatuto en los párrafos *b)*, *c)* y *e)* del artículo 57.

El objeto de la consulta, en vía de principio, sería únicamente el averiguar si el Parlamento nacional coincide, o no, con la estimación del Legislativo regional de que la proyectada reforma tiene por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y que, en todo caso, no afecta a las relaciones de ésta con el Estado. Se trataría, de esta suerte, de una actuación que revestiría un carácter puramente objetivo. Sin embargo, sucede que, como ha puesto de manifiesto el Profesor Cruz Villalón, “la fórmula utilizada en la letra *c)* del artículo introduce un matiz subjetivista en esta cuestión, desde el momento en que lo que aparecía como la constatación *objetiva* de una ausencia de afectación a las relaciones Estado-Comunidad Autónoma se muestra ahora como declaración, o no, de si las propias Cortes Generales se sienten afectadas por la reforma”³⁶.

Ni que decir tiene que, en tales circunstancias, este trámite de la consulta a las Cortes Generales adquiere una significación cuya importancia y trascendencia resultan difícilmente discutibles. Tanto es así que, incluso, podría afirmarse que, de una u otra forma, se convierte el momento básico y nuclear de todo el procedimiento. La razón es fácilmente comprensible. Ya hemos indicado que, en la medida en que se remite a la libre apreciación de las Cortes Generales la determinación de si concurren, o no, los presupuestos materiales a que se refiere el artículo 57, lo que sucede no es sino que el estatuyente está confiriendo a las eventuales mayorías parlamentarias la facultad de decidir por cual de los dos procedimientos ha de transcurrir la reforma. Lo que, como a nadie se le oculta, implica un nada despreciable instrumento de control político por parte de la organización central sobre toda posible actividad estatuyente.

Además, es necesario advertir que la doctrina³⁷ confiere a esta declaración de afectación una especial importancia en tanto en cuanto que se le atribuye la condi-

³⁶ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., pp. 817-818.

³⁷ Cfr., por todos, F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., p. 241.

ción de ser, de alguna manera, la única vía posible de expresión de la voluntad estatal en el procedimiento especial. Desde este entendimiento, se dirá que si el Parlamento nacional no se declara afectado por la reforma propuesta, lo que sucede es que su aprobación por Ley Orgánica tras el referéndum se convierte, o al menos debería hacerlo, en un acto de mera ratificación, de suerte tal que tan sólo por motivos de constitucionalidad, y nunca de mérito u oportunidad política, podrían las Cortes Generales negarse a aprobar dicha reforma.

Sea de ello lo que sea, lo que nos interesa es dejar constancia de que si las Cortes Generales, ya sea de forma expresa, ya de manera tácita -es decir, dejando transcurrir el plazo de 30 días a que se refiere el artículo 57.c)-, se declaran no afectadas por la revisión, ésta se llevará a cabo con la observación de los trámites y requisitos establecidos en este artículo 57. A nuestro juicio, la redacción de este precepto no es, ni mucho menos, afortunada. Y ello por cuanto que, en nuestra opinión y como trataremos de fundamentar después, la declaración de afectación por parte de las Cortes forma parte de la actividad introductoria del procedimiento. Lo que, traducido en otros términos, significa que no habiéndose declarado afectado el Legislativo nacional por la reforma, no se podrá convocar directamente el referéndum, como parece indicar el artículo 57.c). Por el contrario, para que esta convocatoria pueda verificarse será necesario esperar a la celebración de las fases de elaboración y discusión parlamentaria y, lógicamente, la de aprobación del proyecto por los dos tercios de los miembros del Parlamento de Galicia. Interpretación ésta que, creemos, quedará plenamente justificada cuando nos refiramos a los efectos de la declaración positiva de afectación.

Mayores complicaciones se presentan si las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma. Para empezar, ocurre que ni el Estatuto, ni los Reglamentos del Congreso y del Senado nos dicen como ha de verificarse tal declaración positiva. El Profesor Cruz Villalón³⁸ nos ofrece dos importantes observaciones al respecto:

En primer lugar, y por lo que se refiere al sujeto, señala este autor que, porque el estatuyente se refiere a las “Cortes Generales”, serán ambas Cámaras quienes hayan de pronunciarse sobre la posible afectación de la reforma. De esta suerte, se pone de manifiesto que el plazo de treinta días para que la consulta se entienda aprobada por silencio positivo resulta extremadamente breve. Tanto es así, que la única posibilidad de que la declaración pudiera hacerse en tan exiguo lapso temporal, sería la de remitir la consulta simultáneamente al Congreso y al Senado. En

³⁸ Cfr. P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 818.

todo caso, con la decisión de hacer intervenir a las dos Cámaras, tal vez venga a evidenciarse el deseo del estatuyente de que, en lo que el Parlamento regional estima relativo a la vida interna de la Comunidad Autónoma, la revisión del Estatuto se verifique con la menor participación posible de la organización política central.

En segundo término, es menester referirse al cuándo puede elevarse esta consulta al Parlamento nacional. A este respecto, nos dice Pedro Cruz que “Dado que no se ha previsto la subrogación de las Diputaciones Permanentes, el plazo [de 30 días] sólo podrá computarse durante los períodos de sesiones de las Cortes Generales”³⁹.

Aceptado lo anterior, surge la cuestión de cómo pueden las Cortes Generales emitir la declaración sobre la afectación o no de la reforma. Nada se dice al respecto en el Estatuto. Silencio que, por analogía con lo dicho para la iniciativa de revisión, entendemos ha de interpretarse en el sentido de que bastará con que dicha declaración sea aprobada por la mayoría simple o relativa de cada una de las Cámaras.

Finalmente, hemos de referirnos a los efectos de la declaración de afectación. A ello se refiere la letra *e*) del artículo 57, a cuyo tenor:

e) Si en el plazo señalado en la letra *c*) las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado *a*) del número 1 del mencionado artículo”.

Ciertamente, este párrafo plantea no pocos problemas interpretativos, cuya importancia y transcendencia resultan difícilmente dubitables. En efecto, será la solución adoptada en estas cuestiones quien, en definitiva y a nuestro entender, venga a solventar el interrogante, por lo demás fundamental, de cuándo debe tener lugar la fase de consulta a las Cortes Generales.

En este sentido, hemos de comenzar señalando que la interpretación de este precepto desde los presupuestos de la posición doctrinal mayoritaria conduce, como así lo admiten sus partidarios, a un absurdo. Recuérdense, a este respecto, que para estos autores la fase de consulta al Parlamento estatal forma parte de la actividad constitutiva de la reforma, y que, además, ésta debe verificarse en un momento posterior a la aprobación del proyecto por, en nuestro caso, los dos tercios de la Asamblea Legislativa regional. Pues bien, lo que sucede es que, en el supuesto de que las Cortes estimasen que la reforma propuesta afecta a las relaciones de la

³⁹ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 818.

Comunidad Autónoma con el Estado, la revisión deberá llevarse a cabo, por expreso mandato del estatuyente, con la observación de las exigencias y requerimientos previstos en el procedimiento general, convalidándose tan sólo la fase de iniciativa.

Es, precisamente, en este contexto donde se plantea el problema, y donde, como decimos, la interpretación literal-cronológica del artículo 57 conduce, de manera inevitable, al absurdo. La razón es fácilmente comprensible. Admitir, con la doctrina mayoritaria, que la consulta a las Cortes Generales debe celebrarse tras la aprobación del proyecto por el Parlamento gallego significa que, en caso de que aquéllas se declaren afectadas por la reforma, habrán de substanciarse todas las fases de la actividad constitutiva establecidas en el artículo 56.

Entre ellas, y de aquí el desatino, las de elaboración, discusión y, en su caso, aprobación del proyecto por los dos tercios de los miembros de derecho de la Cámara legislativa regional, que, de acuerdo con la posición mayoritaria, ya habría tenido lugar. Lo que, ocioso es decirlo, carece de todo sentido lógico en tanto en cuanto que se traduce en una innecesaria y superflua repetición de un trámite cuyo resultado, por haberse verificado ya, es conocido.

Para solventar esta incoherencia, común a todos los Estatutos del artículo 151.2 de la Constitución salvo el vasco, los partidarios de la tesis mayoritaria han acudido a muy distintas soluciones. Así, por ejemplo, el Profesor Cruz Villalón propone analizar el procedimiento especial de los Estatutos catalán, gallego y andaluz a la luz de lo dispuesto al efecto en el texto vasco, como única manera de dar una respuesta interpretativa razonable a aquéllos. “En efecto [escribe], en el “artículo primero de la reforma” del Estatuto vasco (art. 46) los trámites aparecen desglosados, no en dos, sino en cuatro “letras” distintas, de tal modo que el “artículo segundo” (art. 47) ha podido referirse, como cumplidos, a los trámites del apartado *a* (iniciativa) y *b* (aprobación por el Parlamento vasco), quedando por atender los trámites de los apartados *c* (aprobación de las Cortes Generales) y *d* (referéndum de ratificación). Esta sería la única interpretación lógica aplicable al “artículo segundo de la reforma” de los Estatutos catalán, gallego y andaluz, aunque ello suponga forzar la literalidad de los respectivos preceptos”⁴⁰.

Por su parte, Francisco Balaguer entiende que, aunque de la interpretación literal del artículo 75 del Estatuto andaluz, equivalente a nuestro 57, se desprende claramente que habría de repetirse la aprobación del proyecto por el Legislativo regional, ésta podría, sin embargo, convalidarse fácticamente ya que en uno y otro procedimiento de revisión es idéntica la mayoría exigida para la aprobación del

⁴⁰ P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 819.

proyecto de reforma. Así, escribe que al requerirse la misma mayoría que en el procedimiento general, lo que sucede es que se “simplifica el procedimiento para el caso de que las Cortes se declaren afectadas por la reforma, por cuanto no sólo se entendería cumplida la fase de iniciativa, sino que -al unificar la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto- también estaría cubierta la aprobación del proyecto por el Parlamento andaluz. De este modo no habría que comenzar de nuevo el proceso enviando el proyecto otra vez al Parlamento para que lo aprobara por una mayoría más amplia, y se evitaría también el riesgo de que la reforma no se pudiera llevar a cabo por no conseguir esa mayoría reforzada, con la penalización consiguiente del plazo de espera de un año”⁴¹.

Ciertamente, estas dos interpretaciones eliminan la doble intervención del Parlamento regional en el caso de que la revisión haya de reconducirse al procedimiento general. Sin embargo, no creemos que ninguna de ellas pueda ser, realmente, aplicable. Y ello por cuanto que el artículo 57.e) es meridiano en su mandato. Esto es, en el caso de que las Cortes Generales estimen que la proyectada revisión estatutaria desborda el ámbito de la vida interna de la colectividad-miembro y que, por ello, afecta a la Constitución o a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, la modificación formal del Estatuto deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 56, dándose por cumplidos los trámites relativos a la iniciativa de la reforma.

Lo anterior significa que, de producirse la declaración positiva de afectación por el Legislativo nacional, lo que sucede es que no será necesario que los titulares de la iniciativa tengan que volver a plantearla de nuevo, ni, tampoco, el que el pleno del Parlamento gallego haya de repetir la votación sobre la oportunidad de la misma. En todas las demás fases del *amending process*, por el contrario, no existe esta conmutación, de suerte tal que deberán ahora substanciarse según lo establecido en el procedimiento general.

Porque esto es así, nos encontramos con que la única manera posible de no tener que repetir las fases de examen y aprobación de la reforma por el Parlamento gallego, será la de configurar la consulta a las Cortes Generales como un requisito procedimental no de la actividad constitutiva, sino, por el contrario, de la introductoria. Lo que, como ya dijimos al estudiar la iniciativa de la reforma, se traduce en que presentado un proyecto de modificación formal de la norma institucional básica del centro autónomo de decisión política por los sujetos estatutariamente facultados para ello, y aceptada su conveniencia por el pleno del Parlamento regional, si

⁴¹ F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., pp. 238-239.

éste estima que su objeto no afecta a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, deberá remitir a las Cortes el proyecto a efectos de consulta. Trámite éste que acaso pudiera satisfacerse de manera coextensa a la fase de elaboración y discusión parlamentaria, pero que, en todo caso, debe ser anterior a la aprobación definitiva del proyecto por Asamblea Legislativa de Galicia.

Una vez que, tras aceptar la organización política estatal, a través de las Cortes Generales, que la revisión puede verificarse por el artículo 57, el Parlamento gallego ha aprobado el proyecto de reforma por mayoría de dos tercios, éste deberá someterse a la ratificación del cuerpo electoral en referéndum. A ello se refiere, aunque, como hemos indicado, de manera confusa, el párrafo c) del artículo 57.

En principio, todo lo que dijimos al estudiar la consulta refrendataria del procedimiento general resulta aplicable al trámite que ahora nos ocupa. Tan sólo en lo relativo a la posible delegación de la facultad de convocatoria en favor del Ejecutivo regional se produce la diferencia entre una y otra consulta popular. En efecto, en el procedimiento especial tal delegación no es, a nuestro juicio, posible.

La razón es fácilmente comprensible. Recuérdese, a este respecto, que la convocatoria de cualquier consulta popular por vía de referéndum es, como establece el artículo 2.1 de la L.O.D.M.R., una competencia exclusiva del Estado, cuyo ejercicio, cuando menos a nivel jurídico-formal, corresponde al Jefe del Estado, “mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente” (art. 2.3 L.O.D.M.R.). Ello no obstante, es lo cierto que los Estatutos catalán, gallego y vasco han establecido que, cuando la consulta tuviera por objeto la ratificación de una reforma estatutaria, la facultad de convocatoria puede ser delegada en la Comunidad Autónoma. Ahora bien, para que esta delegación sea posible deben respetarse una serie de condiciones, que vienen expresamente determinadas en el artículo 56.3 de nuestro Estatuto. La primera de ellas, de carácter puramente subjetivo, es la de que la delegación ha de ser autorizada por las Cortes Generales. Pero, en segundo lugar, es también necesario que esta delegación se contenga en la Ley Orgánica mediante la cual aquéllas aprobaron la reforma.

En tales circunstancias, la imposibilidad de delegación de la convocatoria aparece meridiana. En efecto, debe tenerse en cuenta que ahora, en el procedimiento especial, la intervención de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 147.3 de la Constitución, se produce con posterioridad a la celebración del refrendo popular y, además, sólo en el supuesto de que en él el proyecto haya recibido el apoyo de la mayoría simple de los votos validamente emitidos.

Siendo así, lo que debemos hacer es interrogarnos por el significado de la expresión “se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto

propuesto”. A nuestro juicio, con esta expresión el estatuyente gallego está haciendo referencia a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma inste la autorización de la consulta popular que, de acuerdo con el artículo 2.2 de la L.O.D.M.R., corresponde al Gobierno nacional, a propuesta de su Presidente. Nos sumamos, de este modo, a la opinión del Profesor Cruz Villalón, cuando señala que “el siguiente paso será la solicitud que la Comunidad Autónoma -entendemos su Consejo de Gobierno- dirigirá al Gobierno de la Nación para que éste autorice la convocatoria del referéndum de ratificación de la reforma, al que parece aplicable el plazo máximo de seis meses previsto en el Ley orgánica 2/1980”⁴².

Por último, si el resultado de la consulta es positivo, el *amending process* entra en su última fase. A ella se refiere el artículo 57 en su letra d), donde, como concreción del mandato del artículo 147.3 de la Constitución, se dice que “Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”.

Como ya se indicó al comienzo de este capítulo, el cambio de situación de las intervenciones del cuerpo electoral y del Parlamento nacional tiene una significación mucho más profunda y trascendente que la meramente procesal. Con ella, en efecto, lo que se pretendía era que la intervención de las Cortes Generales en la reforma de aspectos puramente internos de la Comunidad Autónoma, se redujera a la simple ratificación o, en su caso, rechazo en bloque, y por motivos de constitucionalidad, del texto aprobado en sede regional.

Importa advertir que esta solución no es desconocida en el Derecho Constitucional Comparado, y no sólo en los supuestos de los Estados expresamente denominados federales, sino también en otras manifestaciones estructurales del Estado políticamente descentralizado. En efecto, también los Estatutos especiales italianos contienen un mecanismo especial de revisión para llevar a cabo la modificación formal de aspectos de menor importancia y trascendencia política, social y económica⁴³.

Particularmente relevantes, por lo que aquí nos interesa, son los artículos 54.5 del Estatuto de Cerdeña (Ley Constitucional n.º. 3, de 26 de Febrero de 1948), y 50.4 del de Valle de Aosta (Ley Constitucional n.º. 4, de 26 de Febrero de 1948). En ellos, lo que la Constituyente italiana estableció fue la posibilidad de que todas aquellos contenidos estatutarios relativos a las materias indicadas en el artículo 123 de la Constitución (es decir, las normas relativas a la organización interna, al ejerci-

⁴² P. Cruz Villalón, “Comentario al artículo 75”, cit., p. 818.

⁴³ Cfr., al respecto y por todos, S. M. Cicconetti, *La revisione...*, cit., pp. 195-200.

cio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre las Leyes o las disposiciones administrativas de la Región, y la publicación de las Leyes y reglamentos regionales), puedan ser reformadas atendiendo al mecanismo previsto en este último artículo. De esta suerte, y como escribe Cicconetti, “Se realiza entonces, en orden a la modificación de tales normas, una perfecta coincidencia con el procedimiento previsto en el artículo 123 de la Constitución para la modificación de los Estatutos de las Regiones de autonomía ordinaria”⁴⁴.

Lo que, como a nadie se le oculta, y en primer lugar, se traduce en un nada despreciable debilitamiento del grado de rigidez para llevar a cabo la reforma. Piénsese, en este sentido, que con esta solución lo que sucede es que las revisiones del Estatuto cuyo objeto afecte únicamente a la vida interna de la Región Autónoma, no necesitan ser aprobadas por una Ley Constitucional en los términos del artículo 138 del Texto italiano, sino que, por el contrario, podrán verificarse con el apoyo del “Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y será aprobado mediante Ley de la República”.

Pero si esto es así, debemos advertir, en segundo lugar, que con esta remisión al artículo 123 va a producirse, y esto es lo que por lo que aquí nos interesa resulta relevante, un significativo cambio cualitativo en cuanto al rol que debe desempeñar el Legislativo estatal. En este sentido, debemos recordar que han sido autores como, por ejemplo, Mortati, Crisafulli y Pizzorusso⁴⁵ quienes han puesto de manifiesto que la actividad estatuyente de las Regiones italianas de autonomía ordinaria se caracteriza, de manera fundamental, por cuanto que el Parlamento central no tiene, en su intervención, reconocido un poder de enmienda sobre el texto del Estatuto ya aprobado por el Consejo Regional, sino que, por el contrario, se trata tan sólo de un requisito formal que se exige para integrar la eficacia de la norma.

Innecesario resulta afirmar, en tales circunstancias, que lo que en realidad hacen los artículos 54.5 del Estatuto de Cerdeña y 50.4 del de Valle de Aosta es establecer un límite al contenido de la voluntad del Legislativo estatal. Circunstancia ésta cuya admisibilidad no plantea grandes dificultades. Piénsese, a este respecto, que mientras que en el resto de las posibles reformas de estos textos, al tener que verificarse la modificación por Ley Constitucional, la voluntad auténticamente relevante es la del Parlamento central, ahora, por el contrario, no sucede lo mismo. En efecto, al transcurrir la revisión de las normas relativas a la organiza-

⁴⁴ S. M. Cicconetti, *La revisione...*, cit., p. 195.

⁴⁵ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., t. II, p. 920; V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale*. II,1..., cit., p. 108; A. Pizzorusso, *Lecciones...*, cit., vol. II, p. 288.

ción interna, al ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre las Leyes o las disposiciones administrativas de la Región, y la publicación de las Leyes y reglamentos regionales por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 123 del Texto italiano, lo que sucede es que la facultad de decisión del Parlamento nacional quedará circunscrita a aprobar o, en el caso de que lo estimase contrario al Código Constitucional, rechazar en bloque el texto del que conoce.

Sin duda alguna, este fue el esquema que tuvieron en la cabeza los redactores de los Estatutos vasco, catalán, andaluz y, fundamentalmente por lo que a nosotros nos interesa, gallego. Ahora bien, si esto es así, es lo cierto, sin embargo, que esta limitación en el contenido de la voluntad del Parlamento central no se ha recogido de manera expresa en el Estatuto. Lo que, evidentemente, plantea el problema de si, como sucede en el supuesto de los Estatutos de Cerdeña y Valle de Aosta, nos encontramos ante un mero voto de ratificación de lo actuado en sede regional, o si, por el contrario, sería posible que las Cortes Generales pudieran introducir enmiendas al texto del que conocen.

La doctrina se pronuncia mayoritariamente en favor de la primera opción. Y ello no tanto por razones puramente jurídicas, cuanto como por razones de la propia lógica interna del procedimiento⁴⁶. En este sentido, es particularmente significativa la postura del Profesor Balaguer Callejón, para quien “No cabe duda que desde una interpretación puramente formal de este precepto [se refiere al art. 145 del Regl. del Congreso de los Diputados], sería posible introducir enmiendas a un texto ya aprobado en referéndum por la vía del artículo 75 [en nuestro caso, art. 57] del Estatuto. Sin embargo, si realmente se pretende tramitar la reforma de acuerdo con las normas establecidas en el propio Estatuto, como indica este artículo 145, una interpretación mínimamente sistemática obliga a una autolimitación de las Cortes Generales a la hora de aprobar mediante Ley Orgánica estos proyectos de reforma institucional”⁴⁷ del artículo 57 del Estatuto de Galicia.

Ni que decir tiene que esta interpretación es plenamente válida desde la interpretación democrática del Derecho, desde donde, en el tema que aquí nos ocupa, habría que aceptar siempre la alternativa más favorable a la Comunidad Autónoma. Tanto más cuanto que de lo que se trata es de ratificar una modificación formal del

⁴⁶ Vid., en este sentido y por todos, L. Vandelli, *El ordenamiento...*, cit., p. 222, para quien la terminología utilizada en los Estatutos del art. 151.2 C.E. “no aclara perfectamente si el Parlamento, además de no aprobar, en conjunto, el texto propuesto, puede introducir modificaciones; *aun cuando una lógica coherencia del sistema y el hecho de que el texto mismo haya sido ya aprobado con referéndum hacen preferir la solución negativa*” (el subrayado es nuestro).

⁴⁷ F. Balaguer Callejón, “Los procedimientos...”, cit., p. 241.

Estatuto que ya ha sido aprobada por el cuerpo electoral de aquélla. Sin embargo, lo que sucede es que, al no haberse plasmado expresamente que la intervención de las Cortes Generales tiene ahora el carácter de acto de mera ratificación a los efectos de integrar la eficacia de la norma, el riesgo de que, amparada en una interpretación estrictamente jurídico-formal de los artículos 57 del Estatuto y 145 del Reglamento del Congreso, una eventual mayoría en el Parlamento nacional poco proclive a reconocer el autogobierno regional pretenda introducir enmiendas y, con ello, desnaturalizar la reforma aprobada en sede regional, es una posibilidad real y, ciertamente, temible.

No podemos, obviamente, extendernos aquí en la exposición de los peligros que entraña el positivismo jurídico a ultranza. Bástenos, en este sentido, con recordar que fue ya Hermann Heller⁴⁸ quien, con meridiana claridad, puso de manifiesto que la principal miseria de este método es, precisamente, la de que, al vaciar al Estado de Derecho de su contenido material para convertirlo en un mero Estado jurídico donde lo único que importa es que exista una norma formalmente válida, permite, e incluso abona, la interpretación autoritaria del Derecho. Afirmación ésta que, lejos de ser una mera especulación teórica, ha tenido su confirmación histórica, por ejemplo, en la Italia fascista, donde los presupuestos teóricos del Estado jurídico, elaborados y defendidos por autores innegablemente demócratas -tal era el caso, por ejemplo, de Kelsen, claramente comprometido en la defensa del sistema democrático en la Constituyente austriaca de 1920-, para lo que en realidad sirvieron fue para justificar y consolidar la dictadura del *Duce*.

En este contexto, innecesario resulta afirmar que si lo que se pretendía era reconducir la aprobación de la reforma estatutaria mediante Ley Orgánica a la mera ratificación por las Cortes Generales, hubiera sido mucho más correcto y, desde luego, preferible que tal circunstancia hubiera quedado, siguiendo el ejemplo italiano, expresamente recogida en el Estatuto que no dejarla a la buena voluntad de las eventuales mayorías parlamentarias de la organización política central.

7.4. VALORACIÓN CRÍTICA DEL SISTEMA

No podemos, lógicamente, terminar la exposición sin realizar una evaluación crítica del procedimiento especial. En este sentido, debemos señalar que si al estu-

⁴⁸ A los efectos que aquí nos interesan, resultan de obligada lectura los trabajos de H. Heller, “¿Estado de Derecho o dictadura?” y “Europa y el fascismo”, ambos publicados en 1929 tras su estancia de seis meses en Italia el año anterior, recogidos hoy en el vol. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 283-301 y 21-132, respectivamente.

diar el artículo 56 decíamos que se contenía en él un mecanismo de reforma cuya valoración había de ser, en términos generales, positiva, y que únicamente se veía empañada por la opción del Constituyente de no haber conferido a los Estatutos de Autonomía la condición de Leyes Constitucionales, todo lo contrario sucede con el procedimiento especial.

En efecto, el artículo 57 del texto gallego, al igual que todos sus equivalentes en las normas institucionales básicas de las Comunidades de autonomía plena *ab initio*, no es nada afortunado. Antes al contrario, nos encontramos, a nuestro juicio, ante un procedimiento mal concebido y peor construido desde un punto de vista técnico. Varios son, en este sentido, los razonamientos que nos conducen a esta conclusión, en cuya exposición detallada parece oportuno detenerse.

1º) Como ya hemos indicado, el artículo 57 no sanciona una reserva absoluta de procedimiento para la modificación formal de determinadas materias estatutarias. Por el contrario, lo que el estatuyente pretendía con su introducción era, únicamente, el establecer una vía alternativa, y teóricamente más sencilla, para llevar a cabo las revisiones del Estatuto que, por referirse tan sólo a la vida interna de la Comunidad Autónoma y, en todo caso, no afectar al pacto federal, revisten una menor importancia política, social y económica. Solución ésta que, como sabemos, encuentra su antecedente inmediato en los Estatutos especiales italianos, donde estas reformas pueden realizarse o bien por el mecanismo constitucionalmente previsto para los Estatutos ordinarios (arts. 54.5 Est. de Cerdeña, y 50.4 Est. de Valle de Aosta), o por Ley ordinaria de la República mediante acuerdo con la Región (arts. 89 Est. de Trentino-Alto Adigio, 63.2 Est. de Friuli-Venecia Julia, y 54.4 Est. de Cerdeña).

Siendo así, lo que nos interesa destacar es que nos encontramos aquí, y por analogía con el orden constitucional, ante una suerte de lo que la doctrina denomina “ruptura” o “quebrantamiento de la Constitución” (*Verfassungsdurchbrechung*). Con esta expresión se hace referencia al fenómeno de la violación -entendida aquí, como la no aplicación o inobservancia- a título excepcional, y para supuestos concretos, de una o varias normas constitucionales que, sin embargo, conservan su plena validez y eficacia respecto de los demás supuestos objeto de su regulación⁴⁹, y que será admisible cuando sea el propio Texto Constitucional quien lo establezca, es decir, cuando se trate de, en terminología schmittiana, “quebrantamientos constitucionales de la Constitución”. Y esto es, a nuestro juicio, lo que sucede con el artí-

⁴⁹ Cfr., a este respecto, C. Schmitt, *Teoría...*, cit., pp. 115-116; P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 166; S. M. Cicconetti, *La revisione...*, cit., p. 29; P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*. II..., cit., p. 657; R. Calzada Conde, *La reforma...*, cit., vol. II, pp. 495-496.

culo 57 del Estatuto gallego. En efecto, de lo que se trata es de que para un supuesto concreto: “cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectará a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado”, y a título excepcional: que la revisión se refiera única y exclusivamente a tales materias, el estatuyente permite la no observación del procedimiento de reforma previsto en el artículo 56, quien, sin embargo, seguirá manteniendo su plena validez y eficacia para el resto de los supuestos de modificaciones formales del Estatuto.

Ni que decir tiene que esta decisión de los estatuyentes gallego en el exilio, italiano y españoles del 151.2 de la Constitución encuentra plena justificación. Desde un punto de vista político, el establecimiento de una vía alternativa para llevar a cabo la reforma del Estatuto, teórica o realmente menos compleja y agravada que el mecanismo previsto con carácter general, se explica por la menor importancia y transcendencia de las materias a que se refiere el procedimiento especial. Por otra parte, y desde una óptica jurídica, nos encontramos con que su admisibilidad resulta indiscutible en tanto en cuanto que fue el propio estatuyente originario quien estableció el quebrantamiento estatutario.

Ahora bien, si lo anterior es cierto, debemos advertir inmediatamente que lo que ya no parece tan lógico es el que, en el artículo 57 del vigente Estatuto gallego, se haya dejado a la libre voluntad de las Cortes Generales la determinación concreta de las materias susceptibles de ser reformadas por el procedimiento especial. Circunstancia ésta que, a nuestro entender, resulta criticable desde un doble orden de consideraciones.

Así, en primer lugar, debemos decir que, con este sistema, se está menoscabando el principio de seguridad y certeza jurídicas. Piénsese que, al quedar la decisión sobre si la proyectada reforma afecta o no a las relaciones jurídicas de coordinación, supra y subordinación, e inordinación al arbitrio de las eventuales mayorías en el Parlamento nacional, lo que sucede, y ocioso es recordarlo, es que nunca existirá la certeza en torno al cuándo puede utilizarse el mecanismo de revisión establecido en el artículo 57. Téngase en cuenta, a este respecto, que una misma materia podrá ser calificada como cuestión de carácter meramente interno de la Comunidad Autónoma, o, por el contrario, como de interés del Estado en su conjunto, según que la mayoría en el Legislativo central sea más o menos partidaria del pleno autogobierno regional.

En segundo término, importa advertir que este sistema es, a nuestro juicio, criticable por cuanto que su articulación concreta en los Estatutos de nuestras Comunidades de autonomía plena *ab initio* resulta incongruente con la propia fina-

lidad perseguida con su introducción. En este sentido, ya dijimos que lo que se pretendía con el procedimiento especial era el que la reforma de aquellas materias que, por su naturaleza, afectan tan sólo a la vida interna de la colectividad-miembro pudieran ser verificadas por la sola voluntad de ésta, quedando la intervención del Estado configurada como un mero acto de ratificación de la reforma ya aprobada en sede regional. De esta suerte, la aprobación de la reforma estatutaria por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, exigida por el artículo 147.3 de la Constitución, se convertiría en un mero mecanismo de control de constitucionalidad, político y previo al recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La realidad es, sin embargo, bien distinta. En efecto, en la medida en que se confiere a las Cortes Generales la facultad de decidir libremente cuando resulta aplicable el artículo 57, lo que sucede no es sino que se está atribuyendo al Estado, representado por el Parlamento central, un poder absoluto y *a priori* de control sobre la oportunidad política de la misma reforma.

Que esto sea así, no es difícil de comprender. En este sentido, importa advertir que cuando a una eventual mayoría parlamentaria en la organización política central no le parezca oportuno el llevar a cabo modificaciones del Estatuto de que se trate, le bastará con afirmar que ésta afecta a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado para impedir su realización, ya que entonces, al reconducirse la proyectada revisión a lo establecido en el procedimiento general y tener reconocido en éste el poder de enmienda, las Cortes Generales podrían libremente rechazar la reforma, y no sólo por causa de inconstitucionalidad, sino también, y como sabemos, por motivos de oportunidad y mérito políticos. Eventualidad ésta que se hace tanto más posible en la actualidad, cuanto que hoy, y a diferencia de lo que se preveía en el texto estatutario de 1945, no existe la apelación al custodio constitucional para que dirima la posible disconformidad entre el Estado y el miembro sobre el alcance real de la proyecta reforma⁵⁰.

Cierto es que también el texto gallego del exilio adolecía de este vicio. Ello no obstante, es menester indicar que la decisión del estatuyente de 1945 se encontraba, de alguna manera, justificada por el propio momento histórico en que se produjo. Como es sobradamente conocido, la obra legislativa de nuestra Segunda República estuvo fuertemente influida por las aportaciones de lo que podemos denominar “Teoría Constitucional de Weimar”. Pues bien, importa advertir que para los consti-

⁵⁰ El último párrafo del art. 33 del Estatuto gallego de 1945 decía que “Cuando haya disconformidad entre el Estado y la Región acerca de si la reforma trasciende o no a la Constitución o a las relaciones de la Región con el Estado, decidirá el Tribunal de Garantías Constitucionales”.

tucionalistas del período entre guerras tan válido era el quebrantamiento expresamente previsto en el Código Fundamental o, en su caso, el autorizado por una Ley Constitucional posterior, como aquel otro que se llevaba a efecto sin más requisito que el que fuera aprobado por la mayoría necesaria para las reformas constitucionales⁵¹. Lo que, en el caso que ahora nos ocupa y porque así se desprende del propio artículo 33 del Estatuto de 1945, sería por mayoría simple del Parlamento de la República.

Pero si, como decimos, el momento histórico en que se redactó sirve de justificación para la solución adoptada en el Estatuto gallego de 1945, ocurre que tal circunstancia ya no concurre en la vigente norma institucional básica, redactada en un momento posterior y cuando los criterios sobre la admisibilidad de los quebrantamientos han variado sustancialmente. A este respecto, debe recordarse que los excesos cometidos, al amparo de la interpretación generosa de la teoría weimariana, por el *Führer* determinaron un radical cambio de actitud de la doctrina constitucionalista y de la clase política frente a las rupturas. Tanto es así que, por ejemplo, una de las preocupaciones principales de los autores de la Ley Fundamental de Bonn fue, precisamente, la de excluir todo quebrantamiento que no hubiera sido previsto por el Texto Constitucional originario o bien, en base al artículo 79.1 y 2 de la *Grundgesetz*, por una Ley Constitucional⁵².

Es, lógicamente, desde esta óptica desde donde nuestra crítica se hace meridiana. En efecto, si, como señala el Profesor De Vega⁵³, hoy parece evidente que las rupturas constitucionales, y lo mismo cabe decir de las estatutarias, tan sólo son válidas cuando aparecen expresamente previstas en el texto originario de la Norma Fundamental, no parece muy conforme el dejar a la libre voluntad del Legislador ordinario la concreción de que materias son las que pueden ser excepcionadas del cumplimiento de los trámites y requerimientos previstos, con carácter general, en el artículo 56.

Ni que decir tiene, en este contexto, que hubiera sido más correcto, y, desde luego, preferible, que nuestros estatuyentes del artículo 151.2 hubieran seguido la experiencia de los Estatutos especiales italianos en todos sus extremos, y no sólo en cuanto a la idea general que subyace en ellos. La razón no resulta difícil de comprender. En Italia, los Estatutos especiales no sólo establecen un mecanismo de revisión especial, menos complejo y agravado que el ordinario, para llevar a cabo

⁵¹ Cfr., en este sentido y por todos, C. Schmitt, *Teoría...*, cit., p. 116.

⁵² Cfr. a este respecto y por todos, K. Stern, *Derecho del Estado...*, cit., p. 332.

⁵³ Cfr. P. De Vega, *La reforma constitucional...*, cit., p. 173.

la reforma de los contenidos estatutarios de menor trascendencia política, sino que, y esto es lo realmente importante, todos ellos especifican cuales son las materias susceptibles de ser modificadas por este procedimiento especial. Lo que, como a nadie se le oculta, viene a satisfacer plenamente el principio de seguridad y certeza jurídicas, a la par que se excluye cualquier posible hipótesis de arbitrariedad.

2º) El segundo motivo que nos conduce a considerar el artículo 57 como política y jurídicamente criticable, es el que se refiere al grado de complejidad procedimental que encierra el mecanismo por aquél diseñado. En este sentido, diremos que, en la medida en que este precepto tiene como finalidad el permitir la modificación formal del Estatuto en unos contenidos que revisten una menor importancia política, social y económica y que, además, afectan única y exclusivamente a la vida interna de la Comunidad Autónoma, estimamos perfectamente justificado el que el Legislador estatuyente hubiera establecido un mecanismo mucho más sencillo desde el punto de vista procedimental que el previsto en el artículo 56, y en el que, como señala el Profesor Portero Molina⁵⁴, la intervención del Estado, a través de las Cortes Generales, se hubiera si no suprimido, si al menos limitado al máximo.

La realidad normativa, sin embargo, no puede ser más distinta. Lejos de haber suprimido alguno de los trámites previstos en el procedimiento de revisión general, lo que el estatuyente ha hecho en el artículo 57 es aumentar los requisitos para llevar a cabo la reforma. En efecto, junto a las exigencias, consignadas ya en el artículo 56, de que la reforma haya de ser aprobada por los dos tercios del Parlamento gallego, por el cuerpo electoral en referéndum y por mayoría simple, y, finalmente, por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, ahora viene a añadirse un nuevo requerimiento procesal: la consulta al Parlamento de la Nación para que éste determine si realmente la proyectada enmienda tan sólo interesa a aspectos puramente internos de la colectividad-miembro.

Porque esto es así, no resulta difícil de entender el que, en las páginas anteriores, hayamos afirmado que el texto de 1945 se mostraba mucho más coherente en su regulación de la revisión de cuestiones internas que el vigente Estatuto gallego. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 33 del texto republicano, cuando la proyectada reforma no afectase ni a la Constitución de la República, ni a las relaciones de la Región con el Estado, la revisión del Estatuto “podrá hacerse por la Asamblea gallega, mediante una ley, que será sometida a “referéndum””. De esta suerte, la intervención del Estado en el *amending process*

⁵⁴ Cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 886. Vid., también, J. A. Portero y R. Máiz, *As institucións...*, cit., p. 290.

queda reducida a la facultad, que se deduce de la interpretación conjunta del primer y el último párrafo del citado artículo 33, de decidir si la reforma trasciende, o no, el ámbito interno de la Región Autónoma. En el caso de que las Cortes estimasen que el proyecto no afecta ni a la Constitución ni a las relaciones con el Estado, la reforma se aprobaría con la sola voluntad de la colectividad-miembro, sin que sea necesaria la concurrencia de la voluntad estatal. Lo que, traducido en otros términos, significa que ahora, aprobada la reforma por el Parlamento y el cuerpo electoral de la Región, el único control que podría ejercer la organización política central sobre la reforma sería el que, en virtud del artículo 121.a) de la Constitución de 1931, pudiera realizar el Tribunal de Garantías Constitucionales, a través del recurso de inconstitucionalidad.

Ciertamente, la adopción de este sistema hubiera planteado no pocos problemas en el vigente ordenamiento autonómico español. Y ello por cuanto que la exigencia de que la reforma de los Estatutos sea aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica ha sido establecida por la Constitución. Circunstancia ésta que, como es evidente, determina que la última intervención del Parlamento nacional tenga un carácter necesario y que su substanciación sea ineludible⁵⁵. Distinto sería si nuestro último Constituyente hubiera atribuido a los Estatutos de Autonomía la naturaleza formal de Leyes Constitucionales, ya que entonces, y al tratarse de normas de actuación o prolongación de la Constitución misma (Zagrebelsky, Rescigno), se hubiera podido, a través de la institución del quebrantamiento, excepcionar de este requisito a este tipo de revisiones “internas”.

Ahora bien, si, como decimos, la intervención de las Cortes Generales para aprobar finalmente la reforma mediante Ley Orgánica, es un trámite insoslayable al haber sido establecido por el Texto Constitucional, es lo cierto, sin embargo, que ello no justifica la excesiva complejidad del sistema especial de revisión estatutaria. Importa advertir, a este respecto, que, incluso contando con la ulterior intervención del Parlamento nacional para controlar la adecuación del nuevo texto estatutario a la Constitución, la articulación concreta del procedimiento especial hubiera podido realizarse de una manera mucho más sencilla que como se ha hecho.

Para ello, hubiera bastado, a nuestro juicio, con que los distintos Legisladores estatuyentes del artículo 151.2 de la Constitución hubieran seguido la técnica de los Estatutos especiales italianos. De esta suerte, y porque con este sistema se conocerían de antemano cuáles son las cuestiones cuya modificación afecta tan sólo a la vida interna de la Comunidad Autónoma, se hubiera podido suprimir la fase de

⁵⁵ En el mismo sentido, cfr. J. A. Portero Molina, “Comentario al Título V...”, cit., p. 886.

consulta a las Cortes Generales sobre si concurren, o no, los presupuestos materiales que permiten la puesta en marcha del procedimiento especial de revisión.

3º) Por último, también nos parece que el mecanismo ideado en el artículo 57 del Estatuto gallego resulta criticable por el grado de rigidez en él establecido. La razón es fácilmente comprensible. Porque de lo que se trata es de la modificación formal de contenidos estatutarios de una menor transcendencia política, evidente resulta que hubiera podido esperarse que, respetándose siempre la rigidez estatutaria, las mayorías requeridas para la aprobación de la reforma fueran menos elevadas que las establecidas en el procedimiento general.

Sin embargo, nada de esto sucede en la realidad normativa. Por el contrario, nos encontramos con que para que las reformas “internas” puedan ser validamente aprobadas, necesitan, como ya hemos señalado, contar con el apoyo de las mismas mayorías requeridas para las revisiones del Estatuto que afecten a la Constitución o a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, sin que exista más diferencia entre ambos mecanismos que el del orden en que deben producirse aquéllas. En efecto, mientras que en el artículo 56 la ratificación refrendataria de la revisión se verificará con posterioridad a la aprobación de la misma por Ley Orgánica de las Cortes Generales, ahora, por el contrario, la secuencia establecida por el estatuyente es la de que, en primer lugar, el proyecto de reforma debe ser apoyado por los dos tercios del Parlamento regional; en segundo término, el proyecto será sometido a referéndum del cuerpo electoral gallego, bastando con la mayoría simple de los votos validamente emitidos para que aquél se entienda aprobado, y, finalmente, la aprobación por parte de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

De nuevo, el modelo italiano, y en particular la solución adoptada en los artículos 54.5 del Estatuto de Cerdeña y 50.4 del de Valle de Aosta, nos parece mucho más lógico y coherente con la finalidad buscada con la introducción del procedimiento especial de reforma. Piénsese, a este respecto, que si bien la mayoría exigida en sede regional es la misma para todo tipo de revisión estatutaria (mayoría absoluta de los miembros del Consejo Regional), las reformas a que se refieren estos preceptos no requieren de la aprobación del Estado a través de una Ley Constitucional, sino que ahora basta con que éste ratifique la misma mediante una Ley Ordinaria, en los términos del artículo 123 de Texto italiano.

Solución ésta que, evidentemente, tan sólo hubiera podido ser adoptada en nuestro sistema si así lo hubiera previsto el Constituyente, o, en su caso y de nuevo siguiendo el ejemplo italiano, si se hubiera conferido a los Estatutos la condición de ser Leyes Constitucionales no sólo en su consideración material, que ya lo son, sino también desde el punto de vista formal.

En definitiva, tan sólo nos resta reiterar que el artículo 57 del texto gallego contiene un procedimiento de reforma del Estatuto que, a nuestro juicio, está mal concebido y peor construido desde el punto de vista técnico. Su principal característica es, sin duda alguna, y como con acierto ha puesto de relieve el Profesor Portero Molina⁵⁶, la de introducir, de manera gratuita, grandes dosis de confusión y complejidad en el tema de la revisión estatutaria.

⁵⁶ Cfr. J. A. Portero Molina, "Comentario al Título V...", cit., p.. 887.

Bibliografía

Alonso García, E.:

- *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984.

Alzaga Villaamil, O.:

- *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978.

Andrés Ibáñez, P., y Movilla Alvarez, C.:

- *El Poder Judicial*, Madrid, 1986.

Andrino Hernández, M.:

- “Sobre las reformas constitucionales”, *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de Salamanca*, nº 10-12 (1956).

Aparicio, M. A.:

- *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, 1983, 1ª. ed. aum.

Aragón, M.:

- *Constitución y Democracia*, Madrid, 1988.
- “La eficacia jurídica del principio democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 24 (1988).
- “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 16 (1986).
- “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10 (1984), vol. II.
- “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Documentación Administrativa*, nº 232-233 (1992-1993).

Balaguer Callejón, F.:

- *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992.
- “Los procedimientos de reforma del Estatuto de Andalucía”, en A. Porras Nadales y J.J. Ruiz-Rico (dirs. y coords.) y otros, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990.

Barthélemy, J., y Duez, P.:

- *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933, nueva edición.

Bastid, P.:

- *L'idée de Constitution*, París, 1985.

Blanco Valdés, R. L.:

- *Los partidos políticos*, Madrid, 1990.

Biscaretti di Ruffia, P.:

- *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965.
- *Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Las “Formas de Estado” y las “formas de Gobierno”. Las Constituciones modernas*, México-Madrid-Buenos Aires, 1979, 1ª. ed. reimpr.

Bryce, J.:

- *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, 1988.

Burdeau, G.:

- *Traité de Science Politique. II. L'Etat*, París, 1967, 2ª ed. rev. y aum.
- *Traité de Science Politique. IV. Le Statut du Pouvoir*, París, 1969, 2º. ed. rev. y aum.

Burgess, J. W.:

- *Ciencia Política y Derecho Constitucional*, Madrid, 1922, 2 vols.

Cabo Martín, C. de:

- *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Salamanca, 1978.
- *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional. I. (Formas pre-capitalistas y Estado moderno)*, Barcelona, 1988.

Calzada Conde, R.:

- “Poder Constituyente y mutación constitucional: especial referencia a la interpretación judicial”, en la obra colectiva *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, 1988, vol. II.
- *La reforma constitucional y la mutación en el ordenamiento constitucional* (Tesis Doctoral, inédita), Salamanca, 1987, 2 vols.

Calzada Conde, R., y Ruipérez Alamillo, J.:

- “Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 22 (1988).
- “El Senado español: ¿auténtica Cámara de representación territorial?”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº. 6 (1988), vol. I.

Carré de Malberg, R.:

- *La Loi, expression de la volonté générale*, París, sine data (pero 1984).
- *Teoría General del Estado*, México, 1948.

Cascajo Castro, J. L.:

- “La reforma del Estatuto”, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, vol. III.

Cereti, C.:

- *Corso di Diritto Costituzionale italiano*, Turín, 1949, 2ª. ed.

Cicconetti, S. M.:

- *La revisione della Costituzione*, Padua, 1972.

Contini, G.:

- *La revisione costituzionale in Italia*, Milán, 1984, reimpr. inalterada.

Contreras, M.:

- “La reforma de la Constitución”, en M. Ramírez (ed.) y otros, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979.

Contreras, M., y Montero, J. R.:

- “Una Constitución frágil: Revisionismo y reforma constitucional en la II República”, *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.*, nº. 22 (1981-1982).

Crisafulli, V.:

- *Lezioni di Diritto Costituzionale. II,1. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padua, 1984, 5.^a ed. rev., reimpr.

Cruz Villalón, P.:

- “Comentario al artículo 74”, en S. Muñoz Machado (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1987.
- “Comentario al artículo 75”, en S. Muñoz Machado (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1987.
- “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º. monográfico 4 (1981).

Donoso Cortes, J.:

- *Lecciones de Derecho Político (1836-1837)*, Madrid, 1984.

Durand, Ch.:

- “El Estado Federal en el Derecho Positivo”, en G. Berger, J.J. Chevallier y otros, *Federalismo y Federalismo Europeo*, Madrid, 1965.

Esposito, C.:

- *La validità delle Leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vici degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milán, 1964, reimpr. inalterada de la ed. de 1934.

Fernández, T.-R.:

- *Las Leyes Orgánicas y el Bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.

Finer, H.:

- *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Madrid, 1964.

Forsthoff, E.:

- “Problemas constitucionales del Estado social”, en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doerhing, *El Estado social*, Madrid, 1986.

Friedrich, C. J.:

- *La Democracia como forma de política y como forma de vida*, Madrid, 1965, 2ª. ed.
- *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y America*, Madrid, 1975, 2 vols.
- *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, 1968.
- *Tendences du fédéralisme en théorie et en practice*, Bruselas, 1971.

Galeotti, S.:

- *Esigenza e problemi del referendum*, Milán, 1970.

García de Enterría, E.:

- “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, nº. 100-102 (1983).
- “La primacía del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº. 33 (1982).

García-Pelayo, M.:

- “Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de ambos conceptos) (1948), en el vol. *Escritos políticos y sociales*, Madrid, 1989.
- *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984.
- “Estado” (voz), en J.J. González Encinar (ed.) y otros, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984.
- *Estado de partidos*, Madrid, 1986.

Giannini, M. S.:

- *Las Regiones en Italia*, Madrid, 1984.

Gomes Canotilho, J. J.:

- *Direito Constitucional*, Coimbra, 1989, 4ª. ed., 3ª. reimp.
- “O problema da dupla revisão na Constituição Portuguesa”, *Revista Fronteira*, 1979.

González Encinar, J. J.:

- “El desarrollo del Título VIII de la Constitución y el sistema de partidos”, *Revista del Departamento de Derecho Político/U.N.E.D.*, nº. 7 (1980).
- *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural*

del Estado, Madrid, 1985.

Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J.:

- *El Federalista*, México, 1982, 1ª. ed. 3ª. reimpr.

Heller, H.:

- “¿Estado de Derecho o dictadura?” (1929), en el vol. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 283-301.
- “Europa y el fascismo” (1929), en el vol. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 21-132.

Hesse, K.:

- “Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 98, 1973.
- “Concepto y cualidad de la Constitución”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983.
- “La fuerza normativa de la Constitución”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983.
- *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heildeberg- Karlsruhe, 1978, 11ª. ed.
- “La interpretación constitucional”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983.
- “Límites de la mutación constitucional”, en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983.

Jáuregui Bereciartu, G.:

- “Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 10 (1984).

Jellinek, G.:

- *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, 1991.
- *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1981.

Jiménez Asensio, R.:

- “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 46-47 (1985).
- “La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 9 (1984).

Kelsen, H.:

- *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, 1977, 2ª. ed.
- “La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato Federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1º Ottobre 1920”, en vol. *La Giustizia Costituzionale*, Milán, 1981.
- *Teoría General del Estado*, México, 1979, 15ª. ed.
- *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, Milán, 1975, 5ª. ed., 2ª. reimpr.

Kriele, M.:

- *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Buenos Aires, 1980.

Laboulaye, F.:

- “Du Pouvoir Constituant” (1871), en el vol. *Questions constitutionnelles*, París, 1872.

La Pergola, A.:

- “El “Empirismo” en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 188 (1973).
- “Federalismo, regionalismo y poder exterior”, en el vol. *Poder exterior y Estado de Derecho. El constitucionalista ante el Derecho Internacional*, Salamanca, 1987.
- “Federalismo y Estado Regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho Comparado”, *Revista de Política Comparada*, nº. 10-11 (1984).
- “Federalismo y regionalismo: el caso italiano”, en G. Trujillo (coord.) y otros, *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979.
- *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, 1994.
- *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969.
- “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de Derecho Comparado”, en J.J. González Encinar (comp.) y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, 1984.

Lavagna, C.:

- *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 1985, 6ª. ed. puesta al día.

Leibholz, G.:

- *Problemas actuales de la democracia moderna*, Madrid, 1971.

Livingston, W. S.:

- *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, 1956.

Loewenstein, K.:

- *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979, 2ª. ed. reimp.

Lojendio e Irure, I. M.:

- "El modelo autonómico de la Constitución de 1978", en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, vol. I.

Lucas Verdú, P.:

- *Curso de Derecho Político. IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Madrid, 1984.
- *Curso de Derecho Político. II. La crisis de la Teoría del Estado en la actualidad. Federalismo y Estado Federal. La Teoría de la Constitución en el marco del Derecho Político*, Madrid, 1977, 2ª. ed. rev.

Llorens, E. L.:

- *Autonomía en la integración política*, Madrid, 1932.

Marriott, J. A. R.:

- *The mechanism of the Modern State. A treatise on the Science and Art of Government*, Oxford, 1927, 2 vols.

Martines, T.:

- *Diritto Costituzionale*, Milán, 1986, 4ª. ed. rev. y puesta al día.

Montesquieu:

- *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, 1985.

Mortati, C.:

- "Costituzione" (voz), en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1962.
- *La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940.
- *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1985, 9ª. ed. reel. y puesta al día, reimp., 2 tomos.
- "Problemi di politica costituzionale", en *Raccolta di scritti*, Milán, 1972, vol. IV.

Mouskheli, M.:

- *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931.

Muñoz Machado, S.:

- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982 (vol. I) y 1984 (vol. II).

Ollero, C.:

- *Derecho y Teoría Política en el proceso constituyente español*, Madrid, 1986.

Otto, I. De:

- *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985.
- *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987.
- “La Ley Orgánica del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas”, en el vol. *Estudios de Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986.
- “La naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estautos”, en el vol. *Estudios de Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986.

Pérez Royo, J.:

- “Algunas reflexiones sobre el Título X de la Constitución”, *Revista de Política Comparada*, n.º. 10-11 (1984).
- *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1988, 4ª. ed.
- “La reforma de la Constitución”, *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.* , n.º. 22 (1986).
- *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987.

Pérez Serrano, N.:

- *La Constitución Española (9-Diciembre-1931)*, Madrid, 1932.
- “Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario” (1960), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. II.
- “La noble obra de un gran juez (Juan Marshall)” (1955), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. II.
- “El Poder Constituyente” (1947), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. I.
- “El problema de la “desconstitucionalización”” (1955), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. II.
- *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976.

Pizzorusso, A.:

- *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, 2 vols.

Portero Molina, J. A.:

- “Comentario al art. 10”, en J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, 1991.
- “Comentario al Título V. De la reforma”, en J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.) y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, 1991.
- “Elecciones, partidos y representación política”, en J.J. González Encinar (coord.) y otros, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992.
- “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º. 10 (1991).

Portero, J. A., y Máiz, R.:

- *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, La Coruña, 1988.

Posada, A.:

- *La nouvelle Constitution Espagnole. Le régime constitutionnel espagnol*, París, 1932.

Predieri, A.:

- “El sistema de las fuentes del Derecho”, en A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.) y otros, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1981, 2ª ed.

Rescigno, G. U.:

- *Corso di Diritto Pubblico*, Bolonia, 1989, 2ª. ed., 6ª. reimpr.

Rubio Llorente, F.:

- “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 27 (1989)
- “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 36 (1992).
- “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las

fuentes del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 16 (1986).

- “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma”, *Claves de la razón práctica*, nº. 25 (1992).

Ruipérez Alamillo, J.:

- “División de competencias en el llamado “Estado de las Autonomías”. Especial referencia a la distribución de competencias en materia laboral”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 59 (1988).
- *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1991, 2ª. ed.
- “Principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias”, *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, nº. 5 (1991).
- “Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 56 (1987).
- “La problemática de los Derechos Fundamentales en el Estado Unitario-Federal: el caso español”, en la obra colectiva *Introducción a los Derechos Fundamentales*, Madrid, 1988, vol. I.
- *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994.
- “La reforma constitucional en el Estado Federal”, *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, nº. 2 (1990).

Salas y Cortes, R.:

- *Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821)*, Madrid, 1982.

Sartori, G.:

- *Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, 1988.

Schmitt, C.:

- *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, 1990.
- *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982.

Schneider, H.-P.:

- “El Estado Federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 12 (1979) (recogido también en el vol. *Democracia y Constitución*, Madrid,

1991).

Schwartz, B.:

- *Los diez mejores jueces de la Historia norteamericana*, Madrid, 1980.

Smend, R.:

- “Constitución y Derecho Constitucional”, en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985.
- “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional”, en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985.

Spagna Musso, E.:

- *Corso di Diritto Regionale*, Padua, 1990, 2ª. ed.

Stein, E.:

- *Derecho Político*, Madrid, 1973.

Stern, K.:

- *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987.

Tierno Galván, E.:

- *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Madrid, 1984, 2ª. ed. reimp.

Tomás y Valiente, F.:

- “Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, 1984”, en *Tribunales Constitucionales Europeos y autonomías territoriales*, 1984.
- *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.

Tomás Villaroya, J.:

- “Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, vol. I.

Tornos, J. (ed.):

- *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982 (vol. I) y 1984

(vol. II).

Trujillo, G.:

- “Comentario al Título VIII. De la Organización Territorial del Estado”, en la obra colectiva *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979.
- “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 2 (1981).

Vandelli, L.:

- *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981.

Vega, P. De:

- “Comentario al Título X. De la Reforma constitucional”, en la obra colectiva *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979.
- “Constitución y Democracia”, en la obra colectiva *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983.
- “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 7 (1979).
- “Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución”, en la obra colectiva *La Costituzione spagnola nel trentennial della Costituzione italiana*, Bolonia, 1978.
- “Poder Constituyente y Regionalismo”, en G. Trujillo (coord.) y otros, *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979.
- “La reforma constitucional”, en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.
- *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1985.
- “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 44 (1985).
- “Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español”, *Revista de Política Comparada*, nº. 10-11 (1984).

Vergottini, G. De:

- “Constitución” (voz), en N. Bobbio y N. Matteucci, *Diccionario de Política*, Madrid, 1982, vol. I.

- *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983.

Wright, B. F.:

- *The Growth of American Constitutional Law*, Nueva York, 1946.

Zagrebelsky, G.:

- *Il sistema costituzionale delle fonti del Diritto*, Turín, 1984.



JAVIER
RUIPÉREZ
ALAMILLO
(Madrid, 1960).
Doctor en Dere-
cho por la Uni-
versidad de Sala-
manca, obtuvo el
I Premio "Pablo
Lucas Verdú" a
Tesis Doctorales
de Derecho Con-
stitucional y Cien-
cia Política, otor-
gado por la
Facultad de Dere-
cho de la Univer-
sidad Compluten-
se. Ha sido
becario del Con-
sejo de Europa
para la amplia-
ción de estudios
en el Institut du
Fédéralisme de la
Universidad de
Friburgo (Suiza).
Ha ejercido la
docencia en las
Universidades de
Salamanca y San-
tiago de Compos-
tela, siendo en la
actualidad Profe-
sor Titular de
Derecho Consti-
tucional en el
Departamento de
Derecho Público
de la Universidad
de La Coruña.