

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA LAS ISLAS BALEARES*

JOAN OLIVER ARAUJO

SUMARIO: I. ALGUNAS CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS. II. LOS DIFERENTES TEXTOS DEL ITER ESTATUTARIO. III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN EL TEXTO DEFINITIVO: 1. Iniciativa de la reforma; 2. Aprobación por el Parlamento balear; 3. Aprobación por las Cortes Generales.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El primer párrafo del art. 147 de la Constitución afirma que los Estatutos de Autonomía son “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. En consecuencia, y desde esta concreta perspectiva de análisis, ofrecen una notable analogía con los textos constitucionales, que por definición contienen las normas básicas que regulan la dirección de los procesos políticos en cada Estado concreto. Los Estatutos son a modo de “miniconstituciones” regionales que tratan de organizar, en su preciso ámbito de aplicación espacial, un determinado modelo de convivencia sociopolítica (1). Es por ello que estimamos trasladable, *mutatis mutandi*, la teoría de la reforma y mutación constitucional al marco estatutario, aplicándola analógicamente a la específica problemática de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Siguiendo básicamente las explicaciones del profesor Luis López Guerra (2), haremos un breve *excursus* en torno a la teoría de la revisión constitucional (3).

(1) En sentido análogo, cfr. Merino y Hernández, José Luis: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara editorial, Zaragoza, 1983, pág. 395.

(2) Cfr. López Guerra, Luis: *Apuntes de Derecho Político I*, Departamento de Derecho Político, Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1979-80, vol. II, págs. 19-25.

(3) Sobre esta temática, entre otros, cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, págs. 162-199; Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, págs. 271-286; González Casanova, José Antonio: *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1981, págs. 218-222; García Atance, María Victoria: “La reforma constitucional” en *Lecturas sobre la Constitución española*, U.N.E.D., Madrid, 1978, vol. II, págs. 305-322; Lucas Verdú, Pablo: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1979, vol. II, págs. 579-618; Jiménez Campo, Javier: “Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución” en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7, otoño 1980, págs. 81-103.

* Este trabajo constituyó la Ponencia que presenté a las Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía de Baleares organizadas por la *Facultat de Dret* en otoño de 1983. El total de los trabajos será publicado en fecha próxima en un volumen colectivo.

Cuadernos de la Facultad de Derecho, 11 (Palma de Mallorca, 1985).

Los textos constitucionales son redactados en un concreto momento histórico y, a lo sumo, pueden regular la realidad socio-política existente al tiempo de su aparición. Las cláusulas de irreformabilidad, en un criticable intento de vincular las generaciones futuras a las concepciones pretéritas, constituyen manifestaciones de un optimismo peligroso y reaccionario. Las causas que pueden convertir una Constitución en un texto anacrónico e insatisfactorio pueden ser de dos tipos: razones socio-políticas, es decir, transformaciones en las condiciones imperantes en un Estado (cambio en las concepciones ideológicas, en el reparto de la riqueza, en la estratificación social, etc.); y razones de orden técnico, que se concretan básicamente en la aparición de lagunas e imperfecciones no detectadas por el legislador constituyente y que el dinamismo constitucional se encargó de poner de relieve. Este ajuste de la Constitución a la nueva realidad socio-política o técnica puede operarse por dos vías distintas: mediante la reforma constitucional que implica un cambio en el texto escrito; o mediante la mutación constitucional que supone una reforma tácita.

1. *La reforma constitucional*

Consiste en añadir, suprimir o modificar uno o varios preceptos en la Constitución. La reforma constitucional ofrece un cierto parecido con una intervención quirúrgica en un organismo vivo, lo que aconseja acudir a ella sólo cuando es imprescindible y siempre con gran prudencia (4). De ahí que los problemas básicos de la reforma constitucional se centren en la búsqueda de un procedimiento que, sin establecer dificultades extremosas, evite que cualquier mayoría circunstancial en el Parlamento pueda modificar a su particular conveniencia el Texto Fundamental. Atendiendo a la mayor o menor dificultad del procedimiento de reforma, podemos distinguir varios tipos de constituciones:

a) *Constituciones flexibles*. Son aquellas que pueden ser revisadas como cualquier ley ordinaria, sin que se establezcan procedimientos agravados ni sean llamados a ofrecer su concurso órganos distintos de los que intervienen en el proceso legislativo ordinario. Ejemplos de este sistema pueden ser, entre nosotros, las Constituciones de 1837, 1845 y 1876.

b) *Constituciones rígidas*. Se considera la Constitución como una ley superior y, en consecuencia, se declara inalterable por un acto legislativo ordinario, estableciéndose exigencias adicionales para modificar su texto: mayorías cualificadas, procesos agravados, intervenciones ex-

(4) Cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría...*, op. cit., pág. 199.

traordinarias, referéndums, etc. Este sistema, seguido mayoritariamente por su racionalidad intrínseca, es el que ha adoptado la Constitución española de 1978.

c) *Constituciones superrígidas*. Son aquellas que expresamente prohíben toda reforma. Ya hemos apuntado la dudosa eficacia de estas cláusulas que, como se ha encargado de poner de relieve la doctrina mejor fundada, pueden ser desvirtuadas por diversos procedimientos: bien ignorándolas, bien considerándolas como un simple deseo del constituyente sin fuerza vinculante, bien derogando primero el precepto que declara la inderogabilidad y una vez suprimido éste alterar el texto constitucional en el sentido deseado, etc. Recordemos, a título de ejemplo, que el art. 1 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 declaraba que los principios contenidos en ella eran “por su propia naturaleza permanentes e inalterables”.

2. *La mutación constitucional*

Supone un cambio en la configuración del poder político o en los mecanismos institucionales permaneciendo inalterado el texto escrito de la Constitución. El sistema constitucional puede alterarse radicalmente, sin tocar la letra de la Norma Fundamental, por obra de las leyes ordinarias, de las convenciones, de la interpretación jurisprudencial, de los usos constitucionales, de las reglas de la cortesía constitucional, etc. La mutación constitucional, en mayor o menor medida, se da en todos los Estados y, a través de un proceso lento, a veces insensible, puede transformar sustancialmente la fisonomía política de un Estado. Así, el fabuloso poder del Tribunal Supremo norteamericano (el “*judicial review*”) se sustenta más que en el texto constitucional en una convención.

Cerrando esta breve digresión, que sin duda nos servirá para mejor entender toda la problemática de la reforma estatutaria, queremos apuntar que, aunque es lógico que en estos momentos iniciales del ejercicio del autogobierno la atención social se centró más en la dinámica que en la quiebra del Estatuto (quedando el tema de la reforma del mismo en un segundo plano), no se trata de un tema baladí, pues, como acertadamente se ha puesto de relieve, “en el fondo del sistema reformatorio anida la filosofía sobre el modelo autonómico instaurado por la Constitución” (5). A nuestro entender, el procedimiento de reforma no es sólo un *modus procedendi*, sino también y prioritariamente una garantía para cada uno de los Estatutos frente a las tentaciones leviatánicas del poder central.

(5) Cfr. López Menudo, Francisco: “Reforma del Estatuto” en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, pág. 343.

El Estatuto refleja el equilibrio de fuerzas existente al tiempo de su redacción, el "statu quo" de aquel momento, pero, como ya hemos tenido ocasión de señalar, la realidad está en continuo e inexorable dinamismo, y en este sentido el procedimiento de reforma constituye el instrumento idóneo para adecuar el texto del Estatuto a esa realidad socio-política cambiante y a las necesidades técnicas que la práctica autonómica haya puesto de manifiesto.

La reforma de los Estatutos de las Comunidades que, como la de Baleares, hayan seguido la vía lenta a la autonomía (vía del art. 143) "se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica" (art. 147-3 de la Constitución). El sistema establecido se puede enunciar pues en los siguientes términos: 1º) la Constitución difiere a los propios Estatutos el establecimiento de un específico procedimiento de reforma; y 2º) cualquier alteración del texto estatutario requerirá el asentimiento de las Cortes Generales manifestado a través de una ley orgánica. Discrepando de ciertas interpretaciones que consideran imprescindible la concurrencia de la voluntad de la Comunidad Autónoma a través del procedimiento prefijado en su Norma institucional básica (6), creemos, con el profesor Muñoz Machado (7), que la Constitución faculta a los Estatutos para que establezcan un procedimiento especial para su reforma, pero no les obliga a ello, pudiendo, en teoría, renunciar a esta garantía de su autonomía aceptando el procedimiento general previsto para las leyes orgánicas.

Para concluir estas precisiones preliminares, centraremos nuestra atención en tres aspectos que estimamos de particular interés:

a) La primera cuestión que queremos plantear es la de determinar si los Estatutos de las Comunidades de segundo grado podrían, amparándose en la cláusula abierta del art. 147-3, exigir que la reforma de los mismos fuera aprobada en *referéndum* entre los electores inscritos en los censos correspondientes (8). Mientras que algunos autores se inclinan por aceptar esta posibilidad invocando "la libertad que al respec-

(6) En este sentido se pronuncia Josep Maria Quintana en su obra *el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares. Análisis jurídico y sistemático*, Consell General Interinsular de Baleares, Palma de Mallorca, 1983, pág. 58.

(7) Cfr. Muñoz Machado, Santiago: *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 306-7.

(8) Recordemos que este requisito, en virtud de lo establecido en el artículo 152-2 de la Constitución, tiene carácter preceptivo para los Estatutos elaborados por la vía del art. 151.

to establece el art. 147-3" (9), otro sector doctrinal estima que sería "poco consecuente" interpretar los preceptos constitucionales en el sentido de admitir que fuese más agravado el procedimiento de reforma de un precepto cualquiera del Estatuto, por insignificante que fuera, que el de aprobación del Estatuto entero (que, como sabemos, en las Comunidades de vía lenta no exige referéndum) (10).

b) Otro problema que hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio (B.O.E. 8-VI-1985), ofrecía un indudable interés era el de precisar si se podía interponer un *recurso previo de inconstitucionalidad* contra un proyecto de reforma de un Estatuto de Autonomía. El tenor literal del art. 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —hoy derogado— introducía ciertas sombras de duda en esta posibilidad, ya que parecía referirse exclusivamente a la aprobación de los Estatutos como un todo y no a las mutaciones parciales de los mismos. Sin embargo, nosotros entendíamos que era posible llegar a una respuesta afirmativa, en base a las siguientes consideraciones. En primer lugar, era manifiesto que los fundamentos teóricos que inspiraron la introducción de este recurso previo (11), a nuestro entender rozando la inconstitucionalidad (12), también se mantenían en pie en el supuesto de alteraciones parciales del texto estatutario. Por otra parte, de haberse negado esta posibilidad, se hubiera podido llegar al absurdo de considerar inadmisibles el recurso previo para reformas parciales que alterasen radicalmente el Estatuto y, en cambio, se hubiera admitido su interposición frente a un Estatuto redactado enteramente de nuevo pero siguiendo básicamente los principios del anterior. Es evidente que, de haberse admitido la solución que nosotros rechazábamos, se hubiera dejado abierta una amplia puerta a la picaresca jurídica (13).

c) Una última cuestión que estimamos interesante considerar es la de si es factible, mediante una reforma estatutaria, *reducir el ámbito de competencias* recibidas por la Comunidad Autónoma en el primer Esta-

(9) Cfr. Entrena Cuesta, Rafael: "Artículo 147" en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 1600.

(10) Cfr. Muñoz Machado, Santiago: *Derecho...*, op. cit., pág. 307.

(11) Cfr. Almagro Nosete, José: *Justicia Constitucional*, Dykinson, Madrid, 1980, págs. 350-355; González Pérez, Jesús: *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 269-274.

(12) En el mismo sentido se había manifestado el profesor Gregorio Peces-Barba Martínez en su libro *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y política*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981, pág. 220.

(13) En sentido análogo, aunque con algunos matices diferenciales, cfr. Muñoz Machado, Santiago: *Derecho...*, op. cit., pág. 308.

tuto aprobado. Entendemos que en virtud del principio dispositivo que rige en esta materia no existe inconveniente en admitir esta posibilidad, siempre que no se trate obviamente de una reforma emprendida al amparo del artículo 148-2 de la Constitución, que precisamente tiene por finalidad ampliar las competencias de la Comunidad dentro del marco establecido en el art. 149 (14).

II. LOS DIFERENTES TEXTOS DEL ITER ESTATUTARIO

Para mejor comprender el largo, difícil y, en algunos momentos, crispado *iter* del actual Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, analizaremos los cuatro textos provisionales que jalonaron el proceso de elaboración del articulado definitivo y las modificaciones que progresivamente fueron produciéndose. Estos textos son: el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares elaborado por la “*Comissió dels onze*” (“Comisión de los once”) en abril de 1981; el Proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea de parlamentarios y consejeros interinsulares (7-XII-1981); el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (26-I-1983); y el texto aprobado por el Pleno del Senado (17-II-1983) que, tras ser ratificado por el Congreso, pasó a ser la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (BOE 1-III-1983).

a) En junio de 1980 las fuerzas políticas de Baleares acordaron, sin prejuzgar la vía a través de la cual se accedería a la autonomía, constituir una Comisión (a nivel popular conocida como la “*Comissió dels onze*”) con el objeto de redactar un Anteproyecto de Estatuto. Diez meses más tarde, en abril del año siguiente, la referida Comisión hizo entrega del texto elaborado al Presidente del *Consell General Interinsular*. En este Anteproyecto se dedicaban dos artículos (enmarcados en el título V bajo el rótulo “De la forma del Estatuto”) al tema de la revisión estatutaria. El artículo 74 (actual art. 68) decía así:

“1. La iniciativa de la reforma corresponderá al Parlamento o al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a propuesta de una quinta parte de los Diputados en el primer caso, y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá en todo caso la aprobación del Parlamento de las Islas Baleares por mayoría absoluta y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

(14) Cfr. Muñoz Machado, Santiago: *Derecho...*, op. cit., págs. 307-8.

3. En lo no previsto en este artículo se estará a lo que sobre este procedimiento dispone la Constitución”.

Dejando al margen algunas deficiencias de redacción, conviene tener que, de acuerdo con el primer párrafo del citado precepto, sólo estaban legitimados para iniciar el proceso reformador tres sujetos: el Parlamento autónomo, el Gobierno autónomo y las Cortes Generales.

El otro artículo que integraba el capítulo V, el 75 (finalmente excluido del texto definitivo), ofrecía la siguiente redacción:

“Cuando la reforma tuviere por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de ésta con el Estado, el proyecto de reforma se elaborará por el Parlamento de las Islas Baleares y pasará a consulta a las Cortes Generales. Si en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la consulta prevista en el párrafo anterior, las Cortes no se considerasen afectadas por la reforma, continuará su substanciación por el trámite ordinario y será aprobada por ley orgánica de las Cortes Generales”.

Este anómalo precepto se inspiraba, con algunas deficiencias técnicas, en los correspondientes insertos en los Estatutos “especiales” ya aprobados (arts. 57 EC, 47 EV y 57 EG), e instauraba, frente al procedimiento de reforma ordinario del artículo anterior, un proceso especial, más flexible, para aquellas modificaciones que tuvieran por objeto “la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma” y no afectaran a las relaciones de la misma con el Estado. El procedimiento previsto era el siguiente: el Parlamento balear debía elaborar el proyecto de reforma, siguiendo posteriormente un trámite de “consulta” a las Cortes Generales. Si, en el plazo de 30 días a contar desde la recepción de la referida consulta, las Cortes no se declaraban “afectadas por la reforma”, ésta continuaba su “substanciación por el trámite ordinario”. Finalmente, era precisa la aprobación de las Cortes mediante ley orgánica.

En las Comunidades de primer grado, esta tramitación especial presenta dos diferencias sustanciales respecto al procedimiento ordinario. En primer lugar, se antepone el referéndum a la aprobación del Proyecto por las Cortes mediante ley orgánica; aspecto éste que en nuestra Comunidad, dada la inexistencia de referéndum reformador, carecía de trascendencia. La otra diferencia que en los Estatutos “especiales” presenta

este procedimiento peculiar es la desaparición del requisito de la mayoría cualificada en el Parlamento autónomo. Sin embargo, del tenor del art. 75 de nuestro Anteproyecto de Estatuto no se deducía que fuera ésta la *mens legislatoris*, puesto que, tras la fase de “consulta” a las Cortes, se preveía que la reforma “continuara su substanciación por el trámite ordinario” y, precisamente, dicho “trámite ordinario” era la aprobación del Parlamento balear por mayoría absoluta. Por otra parte, este precepto presentaba una laguna manifiesta, al silenciar los efectos que producía en el proceso reformador la declaración de las Cortes Generales de hallarse “afectadas” por la modificación emprendida.

En defensa de nuestros “legisladores preautonómicos” hay que decir, sin embargo, que la notable dosis de ambigüedad de que adolecía este precepto podía razonablemente achacarse a la indefinición con que, a causa de la ausencia de consenso, se inició el proceso autonómico balear, “sin prejuzgar la vía”, como si tal circunstancia no determinara a todos los niveles el contenido de la Norma estatutaria.

b) En cumplimiento del art. 146 de la Constitución, el Presidente del *Consell General Interinsular* convocó la Asamblea de parlamentarios y consejeros que debía elaborar y aprobar el Proyecto de Estatuto. Dicha Asamblea, a pesar de las duras críticas que a su convocatoria dirigió Alianza Popular (15), se constituyó el 4 de diciembre de 1981, y tres días después aprobó el Proyecto definitivo. Como en el texto anterior, también en éste se dedicaban dos artículos al tema de la reforma del Estatuto. El art. 75 (ex art. 74) (actual art. 68) manteniendo inalterados los apartados 2º y 3º (16), mejoró sensiblemente la redacción del primero, que quedó así:

“1. La iniciativa de reforma corresponderá al Parlamento a propuesta de una quinta parte del total de los Diputados o al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y a las Cortes Generales”.

El artículo 76 (ex art. 75) seguía manteniendo su confusa redacción original.

c) El Proyecto aprobado por la Asamblea de parlamentarios y con-

(16) En los apartados 2º y 3º del entonces art. 75 se introdujeron algunas comas que, amén de facilitar su lectura, venían a perfeccionar la redacción inicial.

(15) Para un estudio de la polémica suscitada, cfr. Quintana, Josep Maria: *El Estatuto...*, op. cit., págs. 7-8.

sejeros fue entregado al Presidente de las Cortes Generales el 16 de diciembre de 1981. Un año más tarde, el 26 de enero de 1983, el texto fue aprobado por el Pleno del Congreso. El mayor rigor técnico de nuestros legisladores estatales se dejó sentir de forma beneficiosa en toda la redacción del art. 69 (ex art. 75) (actual art. 68):

“1. La iniciativa de reforma corresponderá al Parlamento, a propuesta de una quinta parte de los Diputados, al Gobierno de la Comunidad Autónoma, al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá, para prosperar, la aprobación del Parlamento, por mayoría absoluta, y la de las Cortes Generales, mediante una ley orgánica.

3. En lo no previsto en este artículo, se estará a lo que sobre esta materia dispone la Constitución”.

Además de la indudable mejoría que experimentó la redacción de los tres apartados de este precepto, el aspecto más novedoso del texto aprobado por la Cámara Baja fue el de la ampliación del número de sujetos legitimados para iniciar la reforma estatutaria, concretamente extendiendo esta facultad también al Gobierno de la Nación.

Por lo que respecta al anterior artículo 76 (originariamente art. 75), debemos señalar que fue suprimido del texto aprobado por el Congreso. Lo cual, a tenor de todo lo que expusimos en su momento, nos parece una decisión notoriamente laudable.

d) Posteriormente, el texto fue remitido a la Cámara Alta, en donde recibió el respaldo de su Pleno en la sesión de 17 de febrero de 1983. Por lo que a nosotros nos interesa, debemos precisar que en esta fase el anterior art. 69, que ahora pasaba a ocupar el número 68, permaneció inalterado. Tras ser ratificado por el Congreso de los Diputados, el texto aprobado por el Senado adquirió valor definitivo.

III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO EN EL TEXTO DEFINITIVO

Los artículos 68 y 24-6 de nuestro Estatuto (reproducidos y, en alguna medida, completados por los preceptos contenidos en la sección segunda —arts. 128 y 129— del capítulo tercero del título sexto del Reglamento Provisional del Parlamento de las Islas Baleares) establecen sintéticamente el procedimiento que, en su caso, deberá seguirse para alterar

las prescripciones de la Norma institucional básica de la Comunidad Balear. Para lograr una mayor claridad expositiva, distinguiremos tres fases en el procedimiento reformador establecido: iniciativa de la reforma; aprobación por el Parlamento balear; y, finalmente, aprobación por las Cortes Generales.

1. *Iniciativa de la reforma*

El Estatuto de autonomía, como cualquier ley, exige para su alteración una previa petición formal de determinadas personas o entidades manifestando su voluntad de iniciar los trámites reformadores. De acuerdo con el primer párrafo del art. 68 del Estatuto balear, la legitimación para poner en marcha el procedimiento modificador de las disposiciones estatutarias sólo se atribuye a cuatro sujetos: a) al Parlamento balear, a propuesta de una quinta parte de sus diputados; b) al Gobierno de la Comunidad Autónoma; c) al Gobierno de la Nación; y d) a las Cortes Generales. Cualquiera de estos colectivos puede, en un momento concreto, proponer una modificación total o parcial del Estatuto, ofreciendo, simultáneamente, un texto alternativo destinado a reemplazar el que se quiere sustituir.

En torno al tema de los sujetos legitimados, formularemos unas breves precisiones que juzgamos de interés:

a) En primer lugar, creemos que la legitimación otorgada por el Congreso de los Diputados al Gobierno de la Nación es discutible, como lo prueba su escasa aceptación en otras Comunidades Autónomas (17). Ello no obstante, hemos de añadir que tal facultad puede encontrar una cierta justificación en la necesidad de que el Gobierno pueda tomar la iniciativa en casos extremos. En cambio, lo que nos parece totalmente censurable es que no se haya reconocido esta facultad a un determinado porcentaje de Ayuntamientos de la Comunidad balear (18). Criterio que se nos antoja más acorde con el derecho a la autonomía que consagra el art. 2 de nuestra Ley Fundamental.

b) Por otra parte, a diferencia de lo que se preceptúa en el Estatuto de La Rioja (art. 42), en el que la legitimación se confiere al Congreso y al Senado como órganos diferenciados, en el nuestro quien posee la

(17) Además de en el Estatuto Balear, esta legitimación sólo está recogida en cinco Estatutos, concretamente los de Asturias (art. 56), La Rioja (art. 42), Murcia (art. 55), Castilla-La Mancha (art. 54) y Navarra (art. 71).

(18) La posibilidad de que la iniciativa de reforma parta de un determinado porcentaje de Ayuntamientos de la Comunidad afectada se reconoce en los Estatutos de Asturias (art. 56), La Rioja (art. 42), Murcia (art. 55) y Madrid (art. 64).

facultad de accionar son “las Cortes Generales” que, de acuerdo con el primer párrafo del art. 66 de la Constitución, “están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. En consecuencia, la decisión que ponga en marcha el proceso reformador deberá ser conjunta, siendo insuficiente la decisión unilateral de una de las dos Cámaras.

c) El veinte por ciento de los miembros de la Cámara legislativa regional (19), como porcentaje exigido para iniciar el proceso de reforma, nos parece una cifra razonable, en la medida en que da opción a la oposición para incoar el referido proceso, con independencia claro está de la suerte que luego siga su propuesta (20).

d) Finalmente, debemos apuntar que la legitimación del Gobierno de la Comunidad Autónoma, recogida por otra parte en todos los Estatutos, encuentra su justificación en la elevada y activa función que este órgano desempeña en la nueva realidad autonómica española, ocupando una posición privilegiada para detectar las posibles deficiencias de la Norma estatutaria y proponer las modificaciones que estime oportunas.

2. Aprobación por el Parlamento balear

Cada vez que uno de los cuatro sujetos legitimados pone en marcha el procedimiento previsto en el art. 68, se somete a la consideración del Parlamento balear la propuesta de reforma. Esta, para prosperar, deberá obtener el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados autonómicos (21). No es nuestro Estatuto un texto especialmente rígido, ya que

(19) En cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria segunda-b de nuestro Estatuto, el primer Parlamento de las Islas Baleares está integrado por 54 diputados: 30 elegidos por el distrito de Mallorca; 12 por el de Menorca; 11 por el de Ibiza; y 1 por el de Formentera. En consonancia con ello, en la actualidad el número de parlamentarios precisos para iniciar una reforma es el de once.

Un detallado estudio sobre las elecciones de 8 de mayo de 1983 puede consultarse en mi trabajo: “Las primeras elecciones al Parlamento balear” en *Revista de Derecho Político*, núm. 20, invierno 1983-1984, págs. 187-193.

(20) Exceptuando al Estatuto canario, que legitima al Parlamento autónomo sin precisar la fracción numérica necesaria y por tanto debiéndose entender que exige mayoría simple, en los otros Estatutos en que se reconoce la facultad de iniciativa a la Cámara legislativa regional se demanda un porcentaje de votos favorables que oscila entre el 20 (Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia, Aragón y Baleares) y el 33'3 por ciento (Andalucía, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Madrid y Castilla-León). Los Estatutos de Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha, siguiendo una vía intermedia, prescriben que la iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de sus respectivas Asambleas legislativas.

(21) Mayoría absoluta quiere decir algo más de la mitad de los miembros del colectivo llamado a manifestar su criterio, y no, como algunas veces se ha dicho, la mitad más uno o el 51%. Cfr. López Guerra, Luis en la obra de varios autores: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. II, pág. 156.

una mayoría circunstancial (por ejemplo, la que votó la confianza al Presidente del Gobierno autónomo) puede aprobar una reforma propuesta por él mismo, prescindiendo de la oposición por importante que ésta sea, destruyendo de esta manera el difícil "consenso" logrado para aprobar el texto originario. Una mayoría de dos tercios, como la que se exige en los Estatutos de Cataluña (art. 56), Galicia (art. 56), Cantabria (art. 57), La Rioja (art. 42), Aragón (art. 61), Extremadura (art. 63), Madrid (art. 64) y Castilla-León (art. 43), o de tres quintos, como la demandada en los Estatutos de Andalucía (art. 74), Asturias (art. 56), Murcia (art. 55) y Valencia (art. 61), hubiera aportado una especial rigidez a nuestro Estatuto, evitando que un solo partido pudiera imponer su reforma al resto, aun cuando tuviera el respaldo de la mayoría absoluta del Parlamento (22). Este peligro de "revisión partidista" cobrará especial gravedad cuando exista coincidencia ideológica entre las fuerzas mayoritarias de las Cortes Generales y las del Parlamento balear.

A pesar de lo anterior, debemos precisar que el peligro denunciado se ve algo atenuado por la cláusula contenida en el apartado sexto del artículo 24 del Estatuto, de acuerdo con la cual para la aprobación de una modificación del Estatuto "será necesario que la mayoría suficiente (concretamente, la mayoría absoluta) se alcance, además, por el voto favorable, computado en forma separada, de los parlamentarios que representen, cuando menos, a dos islas diferentes". La finalidad de este precepto es obvia, evitar que la isla de Mallorca pueda imponer una reforma estatutaria rechazada por las otras tres islas habitadas del archipiélago balear.

3. *Aprobación por las Cortes Generales*

Finalmente, una vez que la propuesta de reforma ha obtenido el respaldo, de la mayoría absoluta de los diputados del Parlamento balear, es trasladada a las Cortes Generales, en donde debe ser aprobada mediante una ley orgánica. Este requisito, que se concreta en la exigencia de ratificar el texto presentado por "mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto" (art. 81-2 Constitución) (23), viene recogido en el inciso final del art. 68-2 de nuestro Esta-

(22) Aparte de en el Estatuto balear, la mayoría absoluta en el Parlamento autónomo sólo se exige en los Estatutos del País Vasco (art. 46), de Castilla-La Mancha (art. 54) y de Canarias (art. 63). Pero es que además el Estatuto del País Vasco no puede equipararse a los otros dos, ya que por mandato constitucional, al ser una Comunidad "especial", su proceso de reforma deberá culminar con un referéndum entre los electores inscritos en los censos de Euskadi, lo que le aporta una peculiar rigidez.

(23) Esta votación final del Congreso sobre el conjunto del proyecto ha de tener lugar antes de la remisión del texto al Senado. Si éste lo aprueba tal cual le fue enviado, queda

tuto. Sin embargo, hemos de recordar que el establecimiento de este trámite no dependía de la voluntad de nuestros “legisladores preautonómicos”, puesto que el tercer apartado del artículo 147 de la Ley Fundamental, refiriéndose a los Estatutos de vía lenta, afirma que su reforma deberá ajustarse “al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”. Es pues una exigencia constitucional, para todos los Estatutos que han seguido la vía del art. 143, finalizar su procedimiento de reforma con una decisión favorable de las Cortes Generales, testimoniada a través de los trámites de una ley orgánica (24).

Al margen ya de las tres etapas que integran el procedimiento de reforma del Estatuto de la Comunidad Balear, queremos hacer dos puntualizaciones complementarias. En primer lugar que, en lo no previsto en el art. 68 del Estatuto, se estará, de acuerdo con el tercer párrafo de este mismo precepto, “a lo que sobre esta materia dispone la Constitución”. Y en segundo lugar que, a diferencia de lo que acontece en otros Estatutos (25), en el nuestro no se ha introducido una cláusula prohibiendo que la propuesta de reforma que no logró prosperar sea sometida nuevamente a trámite hasta que haya transcurrido un año desde que fracasara el intento anterior.

listo para la sanción regia. En caso de que la Cámara Alta introduzca enmiendas o interponga su veto, después de los trámites preceptivos, deberá repetirse la votación del Congreso sobre el conjunto del articulado, exigiéndose nuevamente la mayoría absoluta. Cfr. López Guerra, Luis: *El régimen...*, *op. cit.*, págs. 156-7.

(24) Aunque el art. 152-2 de la Constitución, refiriéndose a los Estatutos “especiales”, se limita a decir que “solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”, compartimos la opinión de aquellos autores (cfr. De Esteban, Jorge en la obra de varios autores: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. II, pág. 369; López Menudo, Francisco: “Reforma...”, *op. cit.*, pág. 345) que no han dudado en afirmar que los Estatutos de las Comunidades de vía rápida también precisan para su alteración de una ley orgánica, ya que el mandato del art. 147-3, que como sabemos exige “en todo caso” la aprobación de la reforma mediante ley orgánica, también les es aplicable a ellos. En consonancia con lo anterior, los cuatro Estatutos que han alcanzado *ab initio* el techo competencial máximo han preceptuado dicho requisito como última fase de su proceso de reforma (arts. 56 EC, 46 EPV, 56 EG y 74 EA).

(25) Concretamente nos referimos a los Estatutos de Cataluña (art. 56), Galicia (art. 56), Andalucía (art. 74), Cantabria (art. 57), La Rioja (art. 42), Aragón (art. 61), Castilla-La Mancha (art. 54), Extremadura (art. 63), Madrid (art. 64) y Castilla-León (art. 43).